

CARLOS AFONSO GONÇALVES DA SILVA

O ENSINO DE DIREITOS HUMANOS NA POLÍCIA CIVIL DE SÃO PAULO
Aspectos formativos da Academia de Polícia, desafios e perspectivas

DOUTORADO EM DIREITO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
SÃO PAULO
2007

CARLOS AFONSO GONÇALVES DA SILVA

O ENSINO DE DIREITOS HUMANOS NA POLÍCIA CIVIL DE SÃO PAULO
Aspectos formacionais da Academia de Polícia, desafios e perspectivas

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito – Direito do Estado, sob a orientação da Professora Doutora Flávia Cristina Piovesan.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
SÃO PAULO
2007

Banca examinadora

Para Cláudia,
Maria Clara e
Afonso Henrique,
luzes de minha vida e
razão de minha existência.

Para Wady Kassis,
pai, amigo, irmão.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese não é tarefa fácil. Para mim não foi diferente. Contudo, me considero uma pessoa privilegiada. Pude contar com o apoio e o incentivo de muitas pessoas sem quais, certamente, meu doutoramento nem sequer seria cogitado.

Por primeiro meus pais, Antônio Carlos e Thereza. Cada qual à sua maneira me mostrou que o estudo humaniza. Que as pessoas tendem a compreender e a resolver pacificamente os conflitos da vida moderna quando conhecem o caminho da conciliação, do diálogo e da paz.

Depois, agradeço a um grupo de Educadores (com “E” maiúsculo): Antonio Carbonari Netto, Maria Elisa Ehrhardt Carbonari e José Luis Poli. Essas pessoas, gentilmente, me permitiram partilhar de seus sonhos. Sonhar com um país melhor, onde todos tenham a possibilidade de ascender ao ensino superior. Pessoas que, além de sonhar, concretizaram seus sonhos construindo, dia a dia, uma das maiores instituições de ensino privado do Brasil, a Anhanguera Educacional. Além do incentivo com bolsas de estudos, tanto no mestrado como no doutoramento, fincaram raízes na Dignidade Humana ao promoverem a adoção da disciplina Direitos Humanos e Relações Internacionais em todos os cursos de suas faculdades, demonstrando claramente o compromisso com o saber voltado à responsabilidade social. São pessoas a quem agradeço o privilégio e a possibilidade de partilhar a amizade e a convivência em projetos educacionais tão ousados e de inigualável vanguarda.

Aos meus professores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que diretamente influenciaram meu modo de ser, de pensar e de agir, Luiz Alberto David Araujo, Celso Bastos, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Garcia, Adilson Dallari, Rizzatto Nunes, Marcelo Figueiredo, Nelson Nery Junior e Haidee Hoverati.

Aos meus alunos de todos os cursos de graduação e pós-graduação, com a gentileza que me receberam desde minha primeira sala de aula, na Faculdade de Direito de Araçatuba, desde 1990 até os dias de hoje. Souberam compreender que o

professor universitário não nasce pronto, mas sim é aperfeiçoado pelo diálogo com seus alunos e que, não raras vezes, aprende mais do que ensina.

Aos meus particulares amigos, Carlos Alberto Abrantes e Márcio José Alves, Delegados de Polícia, que desde os bancos da nossa Faculdade de Direito de Bauru puderam transformar minhas angústias acadêmicas em debates produtivos. A amizade não conhece distâncias nem limites.

Aos também Delegados de Polícia Renato Pupo de Paula, Luis Fernando da Cunha Lima e ao agora Advogado Paulo Alves Rochel Filho, colegas do Centro de Direitos Humanos e Segurança Pública da Academia de Polícia da Polícia Civil do Estado de São Paulo, que dignificam a instituição pelo desprendimento intelectual demonstrado, em especial por acreditarem que a investigação policial pode e deve ser levada a efeito com eficácia quando os Direitos Humanos são respeitados.

À minha orientadora Flávia Cristina Piovesan. A ela meus mais profundos e sinceros agradecimentos. Dela recebi inestimável dose de incentivo. Superou as expectativas que tinha da orientação. Não mediu esforços para atender este aluno entre inúmeros compromissos nacionais e internacionais que tinha, compromissos próprios daqueles que têm muito a repartir com os outros. Demonstrou enorme respeito e compreensão aos limites de seu orientando. Emprestou força e solidariedade à temática enfrentada. Sua luta diária, constante e incansável pelos Direitos Humanos só não é maior que seu dom em ensinar. Aprendi com ela a correta acepção do termo “Professor”. Aprendi ainda que a humildade é atributo próprio daqueles que detêm o domínio completo dos seus saberes e que gozam da alegria e distinção de integrar o rol do magistério dos Direitos Humanos.

A Deus, pai criador, que colocou todas essas pessoas em meu caminho, no tempo certo.

RESUMO

A tese examina o papel da Academia de Polícia de São Paulo no ensino da disciplina Direitos Humanos e o impacto desse conteúdo programático na realidade da atuação Policial Civil de São Paulo. Parte de um esboço histórico sobre os Direitos Humanos, identificando a Dignidade Humana como um princípio pré-sistêmico. Aponta os traços mais visíveis da atuação policial ilegal por meio da prática da tortura – elemento mais exterior de uma atuação de busca da verdade real desprovida de meios organizados de atuação. Analisa ainda os instrumentos de tutela da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos, em especial aqueles que incidem sobre a atuação policial e que também devem ser de conhecimento do policial civil. Na mesma esteira, estabelece uma ligação entre as políticas de segurança pública em São Paulo, no Brasil e no Mercosul. O estudo aprofunda-se ainda no papel da Academia de Polícia de São Paulo e do seu corpo docente ao levantar, em pesquisa de campo, dados sobre o que conhecem os professores, o que ensinam os cursos de formação e de aperfeiçoamento e o que praticam os policiais civis. Finalmente, a tese aponta desafios e perspectivas a serem enfrentados e propõe ações que culminam na tutela da Dignidade Humana, apontando que a polícia de investigação necessita ter como escopo de atuação os Direitos Humanos.

Palavras-chave: Ensino, direitos humanos, dignidade humana, Polícia Civil de São Paulo.

ABSTRACT

This thesis investigates the role of Police Academy of São Paulo State concerning the teaching of Human Rights and its impact in the Civil Police performance. Firstly, it begins from the historical development about Human Rights identifying the Human Dignity as a presystemic principle and points out illegal police performance thorough torture practice – outer element searching for the real truth unprovided of performance organization. It still analyses the Human Dignity and Human Rights custody, specially those which fall upon the Police performance and knowledge. Furthermore, it establishes a linking between the public safety policy in São Paulo State, in Brazil and in Mercosul. This study deepens in the role of Police Academy and its teaching staff, in collecting data about the teachers, what is taught in teachers training and development and what is practiced by Civil Police. Finally, the thesis brings out the perspectives to be faced and proposes actions that culminate in Human Dignity custody pointing out that the investigation police needs to aim the Human Rights performance.

Key-words: Teaching, human rights, human dignity, Civil Police of São Paulo State.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I. PROBLEMATIZAÇÃO	12
CAPÍTULO II. DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA	17
1. Desenvolvimento histórico e concepção contemporânea de Direitos Humanos ...	17
1.1. Antigüidade	17
1.2. Idade Média	18
1.3. Idade Moderna	19
1.4. Idade Contemporânea	20
1.5. Definindo, conceituando e alocando os Direitos Humanos	22
2. Direitos Humanos e a proibição da tortura.	28
2.1. Escorço Histórico da Tortura	32
2.1.1. Antigüidade	32
2.1.1. Idade Média	37
2.1.2. Inquisição	39
2.1.3. Idade Moderna	44
2.1.4. Iluminismo	45
2.1.5. Tortura no direito comparado	47
2.1.6. Tortura no Brasil	52
2.1.7. Tortura policial	61
2.2. Instrumentos de tutela da Dignidade Humana ante a tortura	64
2.2.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948	65
2.2.2. Pacto de Direitos Cíveis e Políticos de 16 de dezembro de 1966	67
2.2.3. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969	69
2.2.4. Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes de 10 de dezembro de 1984	72
2.2.5. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 09 de dezembro de 1985	74
2.2.6. Constituição Federal de 1988	75
2.2.7. Lei nº 9.455 de 1997	78
3. Normas internacionais reguladoras de ação policial focadas no respeito à Dignidade Humana	79
3.1. Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei	79
3.2. Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias	81
3.3. Princípios básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei	81
CAPÍTULO III. DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	85
1. Constituição de 1988 – Direitos Humanos e Segurança Pública	85
2. Funções do Estado e Dignidade Humana	97
3. Direitos Humanos e as polícias brasileiras: o Plano Nacional de Segurança Pública	130
4. Direitos Humanos e a Polícia do Mercosul	143
CAPÍTULO IV. DIREITOS HUMANOS NA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO	147
1. A polícia conhece os Direitos Humanos?	148
2. A polícia ensina os Direitos Humanos?	162

2.1. Acre	162
2.2. Alagoas	163
2.3. Amapá	163
2.4. Amazonas	164
2.5. Bahia	164
2.6. Ceará	164
2.7. Distrito Federal	165
2.8. Espírito Santo	166
2.9. Goiás	166
2.10. Maranhão	167
2.11. Mato Grosso	167
2.12. Mato Grosso do Sul	168
2.13. Minas Gerais	168
2.14. Pará	169
2.15. Paraíba	170
2.16. Paraná	171
2.17. Pernambuco	171
2.18. Piauí	172
2.19. Rio de Janeiro	172
2.20. Rio Grande do Norte	172
2.21. Rio Grande do Sul	173
2.22. Rondônia	173
2.23. Roraima	174
2.24. Santa Catarina	176
2.25. São Paulo	177
2.26. Sergipe	177
2.27. Tocantins	178
3. A polícia pratica os Direitos Humanos?	182
4. O Programa Estadual de Direitos Humanos	185
CAPÍTULO V. A POLÍCIA DO FUTURO E OS DIREITOS HUMANOS	192
1. Desafios e perspectivas	192
2. Propostas de ação em busca do aperfeiçoamento do aparato policial e do total respeito à Dignidade Humana e aos Direitos Humanos	193
2.1. Melhoria na seleção de policiais	193
2.1.1. Conteúdo mínimo nos cursos de formação	200
2.1.2. Implementação de cursos de aperfeiçoamento aos professores da Academia de Polícia de São Paulo	202
2.2. Tipificação do delito de perjúrio	204
2.2.1. Aperfeiçoar o Controle Externo da Atividade Policial	207
2.2.2. Dotação dos Delegados de Polícia das mesmas garantias institucionais presentes nas carreiras dos Magistrados e Promotores de Justiça	212
CAPÍTULO VI. CONCLUSÃO	216
BIBLIOGRAFIA	220

CAPÍTULO I. PROBLEMATIZAÇÃO

O sistema de apuração de crimes em nosso país está estruturado a partir da Constituição Federal de 1988, que inovou com a introdução de um capítulo próprio (Capítulo III – Da Segurança Pública) em título específico (Título V – Da defesa do Estado e das instituições democráticas). Essa inovação é deveras significativa ante o espírito de renovação com o qual o constituinte buscou impregnar todo o nosso sistema jurídico.

A nova ordem constitucional aponta a necessidade de uma estrutura de segurança pública comprometida com o Estado, e não com o Governante.

Nesse contexto, além das forças armadas, também as polícias receberam uma diretriz constitucional distinta do papel até então exercido, devendo atuar estritamente dentro da devida legalidade, uma vez que as limitações do Estado não estavam claramente assentes e havia um sentimento de normalidade quando alguém era “detido para averiguações”. Raramente se questionavam essas detenções e havia inclusive um sistema cartorial de registro de entrada e saída dessas pessoas, que recebia o nome de “ficha de recolha”, habitualmente apresentado em correições judiciais e chancelado pelo próprio Poder Judiciário como ato rotineiro de polícia judiciária.

É preciso se fazer uma pequena correção histórica quando apontamos que a diretriz atual da segurança deve ser diferente daquela até então vivenciada, em especial no período denominado como dos *anos de chumbo*. Na verdade, a Constituição tem como destinatários primeiros de seus mandamentos, além dos organismos de Segurança Pública, também os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público.

O Poder Legislativo recebeu contenções claras na fixação de direitos e garantias individuais que limitam o processo legislativo a ponto de se firmar como um corolário constitucional à segurança jurídica que impede a *novatio legis in pejus*, o próprio princípio da legalidade e anterioridade penal transformados em dogma

constitucional, a proibição da tortura, a individualização da pena, a proibição da pena de morte em tempo de paz, entre outros.

Ao Poder Judiciário impôs-se a obrigatoriedade da motivação e da fundamentação das decisões judiciais, a observância do princípio da presunção da inocência, bem como o *due process of law* com o contraditório e a ampla defesa que lhes cabe.

Ao Ministério Público atribuiu dupla missão, na primeira delas, atuar como fiscal da lei e, na segunda, acusar em nome da sociedade e do Estado.

Isso porque é fato que todos os abusos cometidos no período em questão pelos organismos de segurança pública tiveram, lamentavelmente, chancela desses órgãos, que viam na atuação em questão uma prática rotineira que não causava nenhum mal-estar, menos ainda o escândalo que a prática da tortura modernamente causa.

A revolução iniciada pela Declaração de 1948 desencadeou uma série de mudanças de comportamentos e nada mais correto e esperado do que a alteração de filosofia de trabalho e de postura dos organismos de segurança pública, obrigados funcionalmente à aplicação da lei.

A cultura de atuação policial em nosso país sempre foi vinculada ao mando político, haja vista a inexistência de garantias ao desempenho de atribuições de polícia, mormente a judiciária.

A estrutura criada para seleção, formação e treinamento de pessoal, vincada a ausência daquelas garantias mínimas já presentes aos agentes políticos do Estado (Magistrados e membros do Ministério Público), fez com que a própria estrutura policial preferisse a comodidade da companhia do poder temporal ao desenvolvimento árduo de sua missão institucional de prospecção da verdade, de forma livre e coerente.

Urge apontar mecanismos de exigibilidade da polícia judiciária no sentido de que esta preste um serviço público de segurança pessoal e patrimonial, de busca da verdade real dentro dos estreitos limites da legalidade e, mais, do respeito aos direitos inalienáveis do ser humano.

As vivências práticas em 20 anos dedicados à atividade de investigação policial me apontam que a tarefa de buscar a verdade real para o esclarecimento de crimes e contravenções penais hodiernamente ocorre em sua grande maioria de forma empírica, pois a improvisação ante a falta de recursos materiais e humanos é a maior habilidade do policial brasileiro¹.

Ainda hoje, infelizmente, aponta-se nos corredores da segurança pública que a evolução do reconhecimento dos Direitos Humanos pela população é um elemento impeditivo à atuação policial. Mudar essa cultura não é obra fácil e também não é isso o que se pretende neste trabalho.

O que busco é, num primeiro momento, diagnosticar como a imagem da temática dos Direitos Humanos chega ao policial, partindo-se dos próprios professores da Academia de Polícia, e por meio de um levantamento de campo, promover a real consciência dos professores que ensinam aos policiais civis com relação aos Direitos Humanos – a Polícia sabe o que são Direitos Humanos?

Em seguida, busca-se acompanhar como a disciplina Direitos Humanos está sendo apresentada aos novos policiais, bem como aos antigos, respectivamente nos cursos de formação técnica profissional e nos cursos de aperfeiçoamento. Para tanto, faz-se necessário efetuar um minucioso levantamento nos conteúdos programáticos ministrados na Academia de Polícia de São Paulo, efetuando o seu cotejo com o das Academias de Polícia dos demais Estados Federados e do próprio Distrito Federal – a Polícia ensina Direitos Humanos para os seus policiais nos cursos de formação?

Por último, obtida a diretriz inicial sobre o conhecimento e o ensino dos Direitos Humanos, é foco deste trabalho verificar sua prática no cotidiano das investigações policiais, em que a tortura era o instrumental único de busca da verdade – a Polícia pratica os Direitos Humanos ensinados em sua Academia de Polícia?

¹ A exceção fica a cargo das Delegacias e Equipes especializadas que orbitam paralelamente ao atendimento ordinário ao público e atuam em casos específicos e pontuais (v.g. anti-sequestro, anti-drogas, dentre outras poucas).

Essa cronologia de etapas da problematização aqui levantada (saber, ensinar e praticar), creio, não pode ser desprezada, sob pena de obtermos dados inexatos ou ao menos ineficientes.

Se a Polícia conhece os Direitos Humanos, então estará apta ao seu exercício. Somente se vive aquilo que se conhece, com uma agravante: neste caso, conhecer o que são Direitos Humanos vai além de uma obrigação legal e uma imposição constitucional, pois aponta um conhecimento que se reporta à própria dignidade da pessoa humana.

A temática dos Direitos Humanos em sede de Segurança Pública vem sendo lentamente apontada por aqueles que acorrem às carreiras policiais como motivo primeiro de ingresso, mas dificilmente foi este o motivo que trouxe o policial para a instituição.

Em análise superficial feita com meus alunos na Academia de Polícia de São Paulo constatei que os motivos que impulsionaram os policiais à carreira pretendida foram, pela ordem de resposta livre, o desejo de realizar justiça de forma ampla, a segurança que um cargo público traz ante as necessidades econômicas de cada um, as possibilidades de ascensão social e cultural e, mais timidamente, o valor humano como fato impulsionador do ingresso.

Por esses fatores passa, obrigatoriamente, o conhecimento da temática dos Direitos Humanos pelo policial. Conhecê-los, assimilar sua amplitude, alcance, importância e empatia serão condições para que sejam vividos diariamente pelo policial, que deverá colocá-los em prática quando do atendimento da população.

Para ensinar é preciso conhecer, e nesse aspecto as Academias de Polícia do Brasil possuem bons conteúdos programáticos e dispõem de bom quadro de professores, na sua maioria composto de policiais com formação específica, e apontam para a aceitação dos Direitos Humanos como uma gama de valores próprios do indivíduo na sociedade. Percebo que o pré-conceito estabelecido por uma grande quantidade de desinformação midiática causa certa dificuldade ao professor que recebe esse conteúdo para ministrar suas aulas aos policiais.

O conceito que a sociedade tem dos Direitos Humanos ainda é atrelado a uma visão de que é este o ramo do direito que se presta unicamente a proteger criminosos e a perseguir policiais e pessoas de bem, em desfavor daqueles que são

marginais. Romper com esse pré-conceito significa desconstruir conceitos, romper com falsos paradigmas e estabelecer outros em seu lugar, mais sólidos e valorados contemporaneamente. Não é tarefa fácil, porém, inexiste missão impossível quando o assunto é a ensinância de Direitos Humanos.

Dessa forma, a metodologia do presente trabalho deve partir de uma abordagem bibliográfica sobre temas de Direitos Humanos, desenvolvendo a seguir uma pesquisa de campo, com coleta de dados objetivos sobre o conhecimento dos direitos humanos por parte dos policiais encarregados das investigações criminais.

O trabalho de campo também terá por objeto a busca dos conteúdos programáticos em todas as academias de polícia do Brasil, a fim de se proceder a um cotejo de conteúdo.

Finalmente, será coletado também o número de ocorrências policiais que têm como incidência a violação de Direitos Humanos.

Essa abordagem passará, obrigatoriamente, pela formação do policial civil, em especial pelo conteúdo programático ministrado na Academia de Polícia. Além do levantamento do conteúdo em epígrafe, este será submetido à análise sob a ótica de sua atualidade.

As iniciativas locais, regionais e mundiais nesse sentido, na busca de uma polícia eficiente e cumpridora de suas atribuições funcionais, estarão permeando todo o trabalho.

CAPÍTULO II. DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA

1. Desenvolvimento histórico e concepção contemporânea de Direitos Humanos

1.1. Antigüidade

Não se falava em Direitos Humanos na Antigüidade (3.500 a.C. a 476 d.C.).

Naqueles tempos, não se tinha da pessoa humana o mesmo conceito que serve de fundamento a esses direitos. Nesse período, o direito tinha por finalidade a tutela da vida, a integridade física, a honra, a família e a propriedade privada. Admitiam-se a escravidão e o comércio de pessoas, a pena capital, as penas cruéis, a tortura e os tratamentos cruéis de presos e acusados de delitos e a inferioridade da mulher, com sua conseqüente sujeição total ao homem.

Segundo Almir de OLIVEIRA², destacou-se neste período o Código de Hammurabi (século XVII, a.C.) que tinha sua matéria distribuída em 282 parágrafos e continha matéria processual, penal, patrimonial, obrigacional, contratual, familiar, sucessória, e regulamentava profissões, preços e remuneração de serviços. Adotava-se o talião e as ordálias. Hammurabi proclamou-se o escolhido dos deuses “para fazer surgir justiça na terra, para eliminar o mau e o perverso, para que o forte não oprima o fraco”. Admitia a escravidão e protegia o escravo, não pelo seu valor de pessoa humana, mas pelo seu valor patrimonial. Reconhecia a existência de três classes sociais estanques: Awilum: homens livres, Mushkênum: classe intermediária e Wardum: escravos. Outro conjunto de regras do período foi o Código de Manu (século XIII a.C.), com 12 livros que regiam a sociedade hindu, composta de cinco castas também estanques: Brâmanes: sacerdotes, sábios e magistrados, Xátrias: Rei e guerreiros, Waisyas: agricultores, industriais e comerciantes, Sudras: servos e

² OLIVEIRA, Almir de. *Curso de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

escravos e Párias, subdivididos em abiçastas: malditos em razão do pecado, Vrâtias: excomungados, Apasadas: filhos de uniões ilegítimas ou delituosas. Também digna de nota está a Lei Mosaica (século XIII, a.C.) cujo conteúdo era os primeiros livros da bíblia (Pentateuco) e os dez mandamentos. Era composta por um conjunto de regras morais, sociais e religiosas. Para os judeus, os mandamentos eram superiores ao poder dos reis, que eram, por isso mesmo, limitados. Segundo a Lei Mosaica, todos – governantes e governados – estavam sujeitos às mesmas leis. A Legislação de Sólon (Atenas século VI, a.C.) dividiu a sociedade em quatro classes: Pentacosimedimnos: os que colhessem 500 medidas de produção, Hippeus: ps que colhessem 300 medidas de produção, Zeugitas: os que colhessem 200 medidas de produção, Tetas: os que colhessem menos de 200 medidas de produção, além de duas outras classes com possibilidade de ascensão: Metecos: estrangeiros e os Escravos. A Legislação Romana (212 a.C.) dividiu a sociedade em três classes: Patrícios, Plebeus e Escravos e promoveu a divisão do Poder pela abrangência: Imperium, Potestas e Dominium.

1.2. Idade Média

A temática relativa aos Direitos Humanos começou a surgir, não com esta denominação e nem com o foco atual, mas com igual conteúdo, desde a Idade Média (476 a 1453). Foi focada como tal, contudo, apenas no século XVII, tendo como referencial a obra de GROTIUS³ (“De jure Belli ac Pacis”), cuja tendência humanista se destacou. Naquela época, o sistema processual penal vigente era o inquisitivo puro, que colocava todo o patrimônio material e imaterial, a vida e a integridade física do investigado nas mãos do juiz. Raramente havia outra forma de obtenção da verdade sobre os fatos senão pela tortura, entendida tal como a melhor metodologia investigativa existente. O sistema era baseado na inquisição, que, desde o século XIII trazia como ferramentas instrumentais do processo a tortura, as prisões e as execuções motivadas por opiniões ou atitudes entendidas como

³ Apud João Mestieri, *Teoria Elementar do Direito Criminal*, p. 54.

hereges e contrárias à visão religiosa predominante. O Cristianismo trouxe como aporte de suas idéias os princípios da dignidade intrínseca do ser humano, o princípio da fraternidade humana e o princípio da igualdade essencial de todos por sua origem comum. Enquanto Aristóteles entendia que a dignidade do homem procede do entendimento e que os homens são diferentes das mulheres, os que nascem para ser livres e os que nascem para ser escravos, o Cristianismo apontava que a dignidade do homem decorria de sua semelhança com Deus e que, em razão desse entendimento, todos são iguais (São Paulo aos Gálatas 3,28).

Com o cristianismo, o Direito deixa de ser uma dádiva do rei, ou do Estado, para ser um imperativo da dignidade do ser humano. O Poder, por sua vez, perde sua aura de sacro, o que acabou por gerar o entendimento de que este poderia ser limitado. Originalmente com os germânicos, os reis passaram a ser aclamados pelo povo e, embora tivessem direitos distintos dos demais (Direito do Rei e Direito do Povo), seu poder não era divino, mas sim derivado do poder do povo, segundo Jellinek (*teoria da transmissão*). Nesse período, fortalece-se o feudalismo, calcado no contratualismo entre senhores feudais (suseranos) e o povo (vassalos), que, diferentemente da antiguidade, eram comumente redigido e ratificado de tempos⁴ em tempos⁵. Castán Torbeñas denominou de *fragmentismo jurídico da Idade Média* o fato de que os Direitos Humanos custavam a surgir neste período e, quando se viam, eram manifestações isoladas de privilégios ou concessões feitas a poucos ou a pequenos grupos de pessoas⁶.

1.3. Idade Moderna

A Idade Moderna (1453 a 1789) foi marcada por uma profunda modificação nas dimensões sociais, econômicas e culturais. Novas atitudes foram tomadas, de

⁴ Nicolau de Cusa (1433): “Visto que todos os homens são livres por natureza, toda a autoridade que os afasta do mal e lhes limita a liberdade, a fim de os manter no bem, por meio de ameaças de castigos, só pode provir da concordância e convênio dos súditos, quer se trate de uma lei escrita, quer se trate de uma lei viva, isto é, do soberano”.

⁵ Mangoldo de Lautembach (1038): “Nenhum homem se pode fazer imperador ou rei por si mesmo. Um povo coloca um homem acima de si para que ele governe justamente, dê a cada um o que lhe pertence, ajude os bons e castigue os maus (...)”

⁶ Concílios de Toledo de 638 e 653, Decretos da Cúria de Leão de 1189 firmados por Afonso IX, Magna Carta Libertarum – João sem terra 1215, Provisões de Oxford de 1258, Bula Áurea de 1222 firmada por André II da Hungria.

forma que a filosofia e as ciências ganharam novas dimensões. Nota marcante da Idade Moderna foi a discussão do conceito de autoridade. O Poder do Papa, do Governo e o próprio poder científico foi colocado em questionamento e avanços ocorreram em sua discussão. Houve retrocesso à monarquia absoluta com base e apoio científico, calcado nas idéias de Maquiavel, Bodin, Bosuet e Hobbes. Iniciava-se a discussão sobre o constitucionalismo. Com a era dos descobrimentos (aproximadamente em 1500), criou-se uma preocupação com os nativos das novas terras conquistadas, embora alguns anos antes documentos apontassem para o rumo do reconhecimento dos direitos individuais. Foi a Declaração dos Direitos do Bom Povo da Virgínia de 1776 que trouxe a expressão “direitos naturais” pela primeira vez. Em 1787 a Declaração da Independência dos Estados Unidos, ampliando esse entendimento, lançou a afirmação de direitos inalienáveis do ser humano e da fixação de limites ao próprio Estado e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, decorrente da Revolução Francesa (1789), selou esse entendimento.

1.4. Idade Contemporânea

Na Idade Contemporânea (1789 em diante), viveu-se o domínio do espírito científico, o Homem passou a ser visto como preocupação central das principais correntes filosóficas e o Estado como entidade suprema, coordenadora e diretora da vida social, aliado à forte expressão do comércio em franca globalização. A liberdade religiosa passou a ser ampla e o poder temporal definitivamente apartado do poder divino. Vimos o surgimento do Estado com fortes cores sociais (México 1917), que pela primeira vez fixou um salário mínimo, limitou as horas de trabalho, obrigou a higiene e a segurança no trabalho, estabeleceu o direito à sindicalização e greve, a indenização por despedida injusta e por acidente de trabalho, o descanso semanal remunerado etc. No mesmo ano, na Rússia, eclodia a Revolução Bolchevista, movimento radical que propunha a extinção da propriedade privada da terra, das fábricas, das minas e dos demais outros meios de produção (substituição do “lucro” pela “mais valia”). Em 1922, o fascismo surgiu na Itália e logo se expandiu para a Alemanha, Espanha e Portugal, de forma um pouco mais moderada, embora os

Direitos Individuais tenham sofrido profundas restrições. Esses regimes ditos totalitários fizeram com que a humanidade pensasse em novas formas de desenvolvimento global, revisando o liberalismo e criando normas reguladoras das relações entre o capital e o trabalho e a intervenção no domínio econômico buscando o bem comum. O Tratado de Versalhes (1919) – Estatuto da OIT – aponta em seu art. 427 que “o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores assalariados é de importância essencial do ponto de vista internacional”. Na reunião da Filadélfia (1944) a OIT reconheceu que a paz, para ser duradoura, deve assentar na justiça social e que todos os seres humanos, de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito ao bem-estar material e ao desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade econômica e com as mesmas possibilidades. Com o fim da Segunda Grande Guerra Mundial vieram à tona as atrocidades praticadas pelos nazistas e pela revolução russa de 1917, o que levou as Nações Unidas à edição da sua Carta de 1945 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Iniciava-se o pensamento mundial em torno do tema Direitos Humanos.

Paulo Sérgio PINHEIRO⁷ delimitou precisamente ter sido Jacques MARITAIN um dos primeiros a introduzir a moderna concepção dos direitos humanos. MARITAIN comenta que a tensão dinâmica entre pessoa e a sociedade provoca um movimento horizontal, um movimento de progresso da própria sociedade evoluindo no tempo⁸.

De acordo com Clarice DUARTE⁹, foi a Declaração Universal aprovada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948, que introduziu a chamada concepção contemporânea dos direitos humanos, reconhecendo a universalidade, indivisibilidade e interdependência desses direitos,

⁷ *A Concepção Contemporânea de Direitos Humanos: novas estratégias para sua efetivação*. Palestra proferida no I Colóquio anual de Direitos Humanos de São Paulo – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 02 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/academia/coloquio/psp_coloquio2.html>. Acesso em: 23 mar. 2006.

⁸ *Os Direitos do Homem e a Lei Natural*. Tradução de Afrânio Coutinho. Prefácio de Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967, p. 44: "Enquanto a pátina do tempo e a passividade da matéria dissipam e degradam naturalmente as coisas deste mundo e a energia da história, as forças peculiares ao espírito e à liberdade, e seu testemunho, as quais normalmente têm seu ponto de aplicação no esforço de alguns, – votados por isto ao sacrifício – fazem elevar-se de mais a mais a qualidade desta energia. A vida das sociedades humanas avança e progride assim ao preço de muitas perdas, avança e progride graças a essa elevação de energia da história devido ao espírito e à liberdade".

⁹ *Os documentos internacionais de proteção aos direitos humanos e a legislação brasileira*. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/opa/opa02.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2006.

prevendo, em um único texto, direitos civis e políticos (arts. 3 a 21) e direitos econômicos, sociais e culturais (arts. 22 a 28).

Também Flávia PIOVESAN, Alessandra Passos GOTTI e Janaína Senne MARTINS¹⁰ apontam que a Declaração de 1948 vem inovar, prevendo, de forma inédita, que não há liberdade sem igualdade e não há igualdade sem liberdade. Desse modo, traz uma concepção inovadora, ao atribuir aos direitos humanos o caráter de unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente.

1.5. Definindo, conceituando e alocando os Direitos Humanos

Partindo do pensamento de Hannah Arendt, trazido por Celso LAFER,¹¹ os direitos humanos não são um dado, mas um constructo, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução.

Creio que temos a possibilidade de apresentar novas cores a esse raciocínio, na busca de delinear um conceito de Direitos Humanos útil ao presente trabalho. Tal missão não se apresenta como a mais confortável ante a pluralidade de conceitos, bem como pelo fato de que o conteúdo de Direitos Humanos tomado em si próprio aponta que esse conceito é múltiplo, na medida em que vem sendo construído e aperfeiçoado pela experiência humana ao longo dos tempos. A tentativa que farei será no sentido de apresentar os Direitos Humanos, refinando estes da própria definição do que vem a ser Dignidade Humana, para tanto formando uma reputação do que são e, finalmente, alocando os Direitos Humanos, o que possibilitará uma melhor compreensão sobre o instituto.

A dificuldade que se apresenta nesse sentido está em no fato de que freqüentemente encontramos a definição dos Direitos Humanos plasmada com a definição da própria Dignidade Humana.

A Dignidade Humana é valor maior, cuja amplitude permite brotar de seu interior os chamados Direitos Humanos. A Dignidade Humana reside no mundo do

¹⁰ *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, p. 65 e seguintes.

¹¹ *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988, p. 134.

ser; na conceituação emprestada de Rizzatto NUNES¹², é uma conquista da razão ético-jurídica, fruto da reação à história de atrocidades que, infelizmente, marca a experiência humana. O ser humano é digno porque é. Dessa forma, a dignidade nasce com a pessoa, lhe é inata e inerente à sua essência e circunstância.

Os Direitos Humanos, por sua vez, no sentido adotado para este estudo, pertencem ao mundo do dever ser, cuja institucionalização de normas internas e internacionais nos remete a compreendê-los como uma criação sistêmica, de extrema validade e utilidade, pois permite a todos (ai incluído o próprio Estado) visualizar os limites das possibilidades atinentes a cada um. Para tanto, percebemos que dentro do sistema jurídico, ao lado das normas estruturantes do próprio Estado, existe um conjunto de normas que tutelam o ser humano, tendo em vista essa sua característica inata: o fato de ser um ser humano.

Temos que considerar que os Direitos Humanos representam um grupo de potencialidades do ser humano, ante outros seres humanos e ante também o próprio Estado ao qual ele se vincula e, ainda, outros Estados com os quais ele poderá vir a se relacionar, mesmo que ainda de forma tangencial (direito de passagem pacífica, por exemplo).

Entendo ser importante essa separação porque, não raras vezes, a Dignidade Humana é empregada como expressão sinônima do conjunto dos Direitos Humanos e é confundida com os próprios Direitos Individuais, com os Direitos Sociais, com os Direitos Políticos e assim por diante. Por entender que há uma indevida confusão entre tais institutos é que proponho sejam os Direitos Humanos destilados do conceito maior de Dignidade Humana, a fim de que possam ser compreendidos e conceituados para, daí então, serem correlacionados com os demais grupos. Os Direitos Humanos têm como raiz a Dignidade Humana.

Direito e Poder são faces da mesma moeda. Ambos são possibilidades que se têm de realização de algum ato ou fato, jurídico ou natural. Se esse ato ou fato tiver a capacidade de ser regulamentado por normas jurídicas (nelas incluídas a própria Constituição de um país), então estaremos diante de um fato ou um ato juridicamente relevante e capaz de ser classificado, limitado, interpretado e aplicado na sociedade ao qual foi ele criado. Assim, a possibilidade de se fazer alguma coisa

¹² *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.

tem essas duas vertentes: se for ela atribuída ao Estado, recebe o nome de Poder, contudo, se a possibilidade for atribuída à pessoa (física ou jurídica) recebe o nome de Direito.

Embora “Direito” e “Poder” tenham a mesma origem, posso definir o primeiro, Direito, como sendo uma possibilidade do cidadão ante outros cidadãos e também ante o próprio Estado, enquanto também posso definir o segundo, Poder, como uma possibilidade do Estado ante os cidadãos que a ele se vinculam por nacionalidade ou mesmo que a ele se vinculam precariamente por estarem em trânsito por seus limites geopolíticos.

Essa visão tem um significado importante quando tentamos definir ou mesmo conceituar os Direitos Humanos, apartando-os do conceito original de Dignidade Humana, pois, como visto, geralmente são tidos como sinônimos de direitos individuais, sociais, políticos etc., e, para que tenhamos a real dimensão de seu significado e alcance, essa diferenciação se torna necessária.

É sabido que a efetividade da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos dela originados está a depender de uma integração sistêmica com esses vários grupos de direitos.

Ao examinar a teoria da universalidade e interdependência dos direitos humanos, Hector Gros ESPIELL¹³ afirmou que

“só o reconhecimento integral de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma

¹³ GROS ESPIELL, Hector. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*. San José: Libro Libre, 1986. p. 16-17.

definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130).”

Contudo, para a finalidade aqui colimada proponho que os Direitos Humanos sejam diferenciados da sua matriz geradora, que é a própria Dignidade Humana.

Depois de freqüentar os conceitos atribuídos sobre eles e partindo-se da diferenciação feita entre Direito e Poder, entendo que a Dignidade Humana deve ser tomada por um feixe de ideários de cunho filosófico, sociológico e político e também de princípios embaixadores dos próprios sistemas jurídicos da mesma natureza, cuja capacidade de maior violação recai inexoravelmente nas mãos dos agentes políticos (legisladores e magistrados), diferentemente dos Direitos Humanos, que têm na figura dos agentes administrativos (membros da administração direta ou quem lhe represente por meio dos institutos próprios e específicos do Direito Administrativo) ou mesmo do cidadão comum e da pessoa jurídica os agentes destinatários das normas gerais de contenção e abstenção de avanço. Esse raciocínio não aponta que o particular não tenha a capacidade jurídica de ser um violador de Direitos Humanos, porém o estudo que é aqui apresentado tem como objeto apenas a participação de agentes estatais.

Explico. Se um cidadão viola a liberdade de outro, por exemplo, por meio do cárcere privado, ele tem contra si toda uma legislação penal e um sistema processual penal que apurará essa sua conduta, a qual deverá ser submetida ao Poder Judiciário, que oferecerá uma decisão final dentro das regras procedimentais, todas elas submetidas ao contraditório e à ampla defesa, decisão esta que poderá vir em forma de uma sanção penal.

Se uma pessoa jurídica (v.g., uma indústria de alimentos) fabrica, vende ou expõe a venda um produto alimentício para o consumo humano fora das especificações sanitárias ou dos prazos de validade, da mesma forma, sofrerá uma intervenção dos agentes do estado que resultará em uma decisão jurisdicional final,

tomada dentro das mesmas regras sistêmicas que poderá lhe impor uma sanção penal, cível ou administrativa.

Sob a mesma ótica, se um agente administrativo, um policial, para o esclarecimento de um delito, utiliza-se da tortura, submetendo um investigado a sevícias, dores ou mesmo outros sofrimentos psicológicos ilegais, da mesma forma, deverá ser submetido ao mesmo sistema jurisdicional, devendo ser investigado, processado e ao final julgado, recebendo a reprimenda estatal devida.

Em todos esses exemplos figurados, percebemos que os direitos atingidos aqui foram individuais e sociais – Direitos Humanos. Tomando-se em consideração as definições mais modernas para distinguir a Dignidade Humana dos Direitos Humanos podemos facilmente entender que em todos os exemplos dados os Direitos Humanos foram violados. Assim também o foi a Dignidade Humana em *ultima ratio*.

A tomar essa linha de raciocínio, poderemos incidir no erro de entendermos que somente os direitos individuais ou coletivos são Direitos Humanos e, a partir daí, compreender que estes podem ser definidos, tais como, por exemplo, os crimes hediondos: “São considerados hediondos os seguintes crimes (...)”¹⁴, quando na verdade temos por hedionda uma conduta depravada, sórdida, repugnante, asquerosa, imunda, como os delitos perpetrados contra o orçamento público, que não estão relacionados como tal pelo mencionado ordenamento jurídico.

A definição que proponho é a de que a Dignidade Humana, compreendida como tal, venha a ser reconhecida como a matriz ética, embasadora e geradora dos Direitos Humanos, com ela relacionados, sob a forma de direitos individuais, sociais, políticos etc., de forma que sua violação somente pode ser compreendida se vier a ocorrer em sua base principiológica mínima, ou seja, em um *locus* que se encontra assentado não no Direito, mas sim no alicerce da sociedade moderna, aí incluído o espaço pré-jurídico, em forma de princípio.

Se a Dignidade Humana preexiste ao sistema jurídico, logo esse sistema não deve ter o Poder de alcançá-la, violando-a ou mesmo tornando-a não efetiva ou ineficaz por meio da fraude legislativa, mas deverá concorrer para sua efetivação.

¹⁴ Artigo 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

Compreender que a Dignidade Humana existe apenas na legislação pátria, positivada unicamente nas denominadas normas de Direitos Humanos nela compreendidas as normas constitucionais, é possibilitar que ela venha a ser fraudada e violada, quando o que se busca na verdade é o contrário.

Esse é o problema que sofrem os princípios gerais do Direito quando são positivados ou mesmo constitucionalizados, pois dão a falsa impressão de que, se não estão na norma do sistema jurídico, não são válidos.

Veja o caos que seria criado se o legislador constitucionalista resolvesse retirar do texto constitucional os princípios relativos ao serviço público, estampados no artigo 37 da Constituição Federal¹⁵. Esses princípios não se revestem da imutabilidade típica das cláusulas pétreas, sua eventual subtração do texto da Constituição Federal não está vedada; o efeito gerado por essa verdadeira desconstitucionalização seria nenhum, pois, embora não constitucionalizado (em se levando em consideração a hipótese de sua retirada do texto constitucional), a moralidade, a impessoalidade, a eficiência, a publicidade e a legalidade são típicas e imanentes do serviço público. Contudo, tal experimento seria extremamente danoso, em especial ante um Estado possuidor de uma Constituição essencialmente analítica como a nossa.

A Dignidade Humana, pois, representa verdadeira matriz político-jurídica, em que se assentam os Direitos Humanos positivados, desempenhando o importante papel de balizar os responsáveis pelas funções administrativa, legislativa e jurisdicional, no tocante ao exercício de seus misteres, sempre com olhos postos a essa diretriz primeira. *Mutatis mutandis* seriam as chamadas células-tronco, que, sendo de uma cepa superior, têm a capacidade de se transformar em qualquer outra célula e desempenhar aquelas funções primeiras para as quais foram geneticamente apropriadas à realização.

Sob essa ótica é possível compreender a correlação estabelecida entre a Dignidade Humana e os próprios Direitos Humanos e a gama de tutela que estes alcançam, sob a forma de Direitos Individuais, Direitos Sociais, Direitos Políticos e

¹⁵ Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

assim sucessivamente, pois, independentemente da lei, de sua gestão ou mesmo do julgamento de eventual conflito de interesses dela resultante, o respaldo sugerido pelos Direitos Humanos (com a base maior da Dignidade Humana) seria certamente levado em consideração e a decisão, de quem quer que fosse, sobre a temática posta em análise culminaria com a efetividade dos Direitos Humanos.

Em síntese, a Dignidade Humana não reside unicamente no direito posto. Como conceito filosófico que representa, mostra-se muito mais como base estruturante dos Direitos Humanos (estes, sim, positivados local, regional ou globalmente) do que um conjunto de normas pendente de autorização legislativa que os declare, que os tutele ou que venha a limitá-los.

Hodiernamente, é essa efetividade que causa os maiores embaraços para a efetivação dos Direitos Humanos.

2. Direitos Humanos e a proibição da tortura.

Historicamente, percebe-se que a tortura sempre foi utilizada, sistemicamente, como uma metodologia de investigação. Tanto é assim, que dificilmente se vê tipificada a tortura como conduta isolada, criminalizada, senão na idade contemporânea.

O esboço histórico que se faz ao redor da tortura aponta isso. De acordo com Luis Carlos VALOIS¹⁶, os primeiros registros que assim apontam datam da época da Santa Inquisição. Em uma época em que o poder religioso confundia-se com o poder real, o Papa Gregório IX, em 20 de abril de 1233¹⁷, editou duas bulas que marcam o início da Inquisição, instituição da Igreja Católica Romana que perseguiu, torturou e matou vários de seus inimigos, ou quem ela entendesse como inimigo, acusando-os de hereges, por vários séculos. A bula "*Licet ad capiendos*", a qual verdadeiramente marca o início da Inquisição, era dirigida aos dominicanos, inquisidores, e era do seguinte teor: "Onde quer que os ocorra pregar estais

¹⁶ VALOIS, Luís Carlos. Disponível em: <<http://www.internext.com.br/valois/pena/1233.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

¹⁷ *Historia de la Inquisicion*, I. Grigulevich, Ed. Progreso, 1976.

facultados, se os pecadores persistem em defender a heresia apesar das advertências, a privar-los para sempre de seus benefícios espirituais e proceder contra eles e todos os outros, sem apelação, solicitando em caso necessário a ajuda das autoridades seculares e vencendo sua oposição, se isto for necessário, por meio de censuras eclesiásticas inapeláveis".

No mesmo ano, foi nomeado inquisidor da região de "Loira", Roberto el Bougre, que, com saques e execuções em massa, logo após dois anos foi promovido a responsável pela inquisição em toda a França. Em 1252, o Papa Inocêncio IV editou a bula "*Ad extirpanda*", a qual institucionalizou o Tribunal da Inquisição e autorizava o uso da tortura. O poder secular era obrigado a contribuir com a atividade do tribunal da igreja.

Nos processos da inquisição a denúncia era prova de culpabilidade, cabendo ao acusado a prova de sua inocência. O acusado era mantido incomunicável; ninguém, a não ser os agentes da Inquisição, tinha permissão de falar com ele e nenhum parente podia visitá-lo. Geralmente ficava acorrentado. O acusado era o responsável pelo custeio de sua prisão. O julgamento era secreto e particular, e o acusado tinha de jurar nunca revelar qualquer fato a respeito dele no caso de ser solto. Nenhuma testemunha era apresentada contra ele, nenhuma lhe era nomeada; os inquisidores afirmavam que tal procedimento era necessário para proteger seus informantes. A tortura só era aplicada depois que uma maioria do tribunal a votava sob pretexto de que o crime tornara-se provável, embora não certo, pelas provas. Muitas vezes a tortura era decretada e adiada na esperança de que o medo levasse à confissão. A confissão podia dar direito a uma penalidade mais leve e, se fosse condenado à morte apesar de confesso, o sentenciado podia "beneficiar-se" com a absolvição de um padre para salvá-lo do inferno. A tortura também podia ser aplicada para que o acusado indicasse nomes de companheiros de heresia. As testemunhas que se contradiziam podiam ser torturadas para descobrir qual delas estava dizendo a verdade. Não havia limites de idade para a tortura, meninas de 13 anos e mulheres de 80 anos eram sujeitas à tortura. As penas impostas pela inquisição iam desde simples censuras (leves ou humilhantes), passando pela reclusão carcerária (temporária ou perpétua) e trabalhos forçados nas galeras, até a excomunhão do preso para que fosse entregue às autoridades seculares e levado à fogueira. Esses castigos normalmente eram acompanhados de flagelação do

condenado e confiscação de seus bens em favor da igreja. Podia haver privação de herança até da terceira geração de descendentes do condenado. Obrigação de participar de cruzadas também foi pena durante o século XIII. Na prisão perpétua, considerada um gesto de misericórdia, o condenado sobrevivia a pão e água e ficava incomunicável. Nem o processo nem a pena suspendiam-se com a morte, pois a inquisição mandava "queimar os restos mortais do herege e levar as cinzas ao vento", confiscando as propriedades dos herdeiros. Havia também, muito comum na inquisição portuguesa e na espanhola, a execução em efígie, em que era queimada a imagem do condenado, quando este fugia e não era encontrado. Livros também eram levados à fogueira.

O inquisidor Nicolau Eymerich, em 1376, escreveu o "*Directorium Inquisitorum*" (Manual dos Inquisidores), no qual encontramos conceitos, normas processuais a serem seguidas, termos e modelos de sentenças a serem utilizadas pelos inquisidores.

Segundo Daniza Maria Haye BIAZEVIC¹⁸, a "história relata muitos momentos em que a prática de violências tornou-se rotina. São guerras, civis ou militares, ou simples desordens sociais decorrentes de motivos múltiplos. São instantes em que a força prevalece sobre a razão, de forma oficializada ou não. E o único ponto que aparece como comum em todas essas situações é a desumanização da humanidade."

A prática dos tormentos quase sempre esteve ligada ao próprio sistema penal vigente na sociedade, qualquer que seja ela, e a legislação de um povo deve ser encarada como um reflexo dos conceitos e valores do mesmo.

Sob o aspecto processual, historicamente, a tortura se apresentou como um instrumento útil para obtenção de (duvidosas) confissões, as quais já desfrutaram de valor superior a qualquer outra prova.

¹⁸ BIAZEVIC, Daniza Maria Haye. A história da tortura. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1074, 10 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8505>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

O século XVII pode ser citado como um momento de desumanização, em decorrência das lutas por territórios da Idade Média e da própria necessidade de manutenção do poder por meio da força.

Dalmo de Abreu Dallari¹⁹, entrando na discussão em torno da pergunta proposta por Maquiavel ainda em 1513, quando procurou saber se para um príncipe era melhor ser temido ou amado pelo povo, assim conclui: "Governantes sem legitimidade e sem escrúpulos, preocupados apenas com a preservação de seus privilégios, sem nenhuma possibilidade de serem amados, usaram amplamente o terror para manter o povo intimado e submisso. E o próprio povo, por sua ignorância, companheira inseparável dos preconceitos, muitas vezes colaborou para que seus dominadores usassem da violência".

A razão também, muitas vezes, se confundiu com a fé. A doutrina de São Tomás de Aquino defendia que "a fé não teme a razão, mas a solicita e confia nela. Assim como a graça supõe a natureza e a leva à perfeição, assim também a fé supõe e aperfeiçoa a razão"²⁰.

De acordo com Valdir SZNICK²¹, a tortura, em sua evolução histórica, foi empregada, de início, como meio de prova, já que, por meio da confissão e de declarações, chegava-se à descoberta da verdade; ainda que fosse um meio cruel, na Idade Média e na Inquisição, seu papel é de prova no processo, possibilitando, com a confissão, a descoberta da verdade. Foi a tortura, posteriormente, utilizada como *pena* (entre os antigos e romanos), bem como *prova* propriamente dita. Por fim, foi utilizada como *satisfação*, não só do crime cometido, mas, também, como meio de satisfazer os instintos baixos, em atos de verdadeiro sadismo. Isso porque "a tortura tem em si uma conotação muito ligada ao sadismo; o sadismo supera o poder – que leva à tortura – e, ainda, à vingança. No fundo, o torturador é um sádico".

Em estudo do tema, percebemos igualmente que o século XVIII foi um marco histórico, representando o momento em que a tortura passa a ser oficialmente restringida e abolida em praticamente todos os Estados, em decorrência da propagação das idéias iluministas.

¹⁹ Apud VERRI, 2000, p. VIII.

²⁰ MOURA, 2003, p. 27.

²¹ 1998, p. 14.

Nos tempos mais atuais, raramente a tortura é empregada no combate aos criminosos e na perseguição ao delito, como antigamente, surgindo os tormentos como medidas de defesa da sociedade contra aquelas pessoas que são consideradas ameaçadoras para a sociedade, como os terroristas.

É interessante notar que, quanto mais as legislações proibiram a tortura, mais ela era, na prática, utilizada, com os objetivos mais diversos.

2.1. Escorço Histórico da Tortura

Em sua trajetória pela humanidade, a tortura ganhou contornos distintos. Foi utilizada como forma de dominação, ferramenta de manutenção ou obtenção do Poder, instrumento de obtenção de prova em processos judiciais e eclesiásticos, pena e até como medida satisfativa de atendimento da vingança privada.

De uma forma ou de outra, continua presente até os dias de hoje, insistindo em existir, encontrando adeptos e combatentes. Compreender a história da tortura é importante no sentido de se diagnosticar a sua essência, a razão que a leva existir até os dias de hoje. A prática da tortura que neste trabalho interessa é aquela perpetrada por policiais civis em sua atividade de investigação da verdade real. Dessa forma se pretende facilitar a indicação de um norte para sua completa e desejada erradicação.

2.1.1. Antigüidade

Sabe-se que, desde a pré-história, o homem sentiu a necessidade de viver em grupo (pequenos, inicialmente), com laços muito fortes entre os seus componentes, seja pelos temores reais, seja pelos imaginários e sobrenaturais a que estariam sujeitos. Os entes sobrenaturais – acreditava-se – tanto podiam proteger o grupo como castigá-lo, dependendo de seu comportamento.

Aliado a esse entendimento compreendia-se que a infligência de sofrimentos e tormentos aos suspeitos de práticas criminosas era uma eficiente forma de obtenção

da confissão, prova bastante para ensejar uma condenação criminal entre os povos da antiguidade. Assim sendo, a tortura foi institucionalizada como uma importante instituição social, de uso comum e imprescindível na averiguação dos crimes e da sua respectiva autoria²².

A credence fazia parte do cotidiano, e a figura do *totem* apresenta-se muito comum no começo da civilização humana. Teria ele poderes mágicos extraordinários como aponta Mário COIMBRA²³, que recairiam sobre um animal, sobre qualquer força da natureza ou mesmo sobre uma planta. Também poderia ser representado por um próprio antepassado do grupo. Acredita-se, assim, que os primeiros castigos advieram de relações totêmicas. Nessa fase, a principal finalidade da tortura era mesmo a retribuição do mal causado pelo delito, daí aplicarem-se métodos de expiação que implicavam dores praticamente insuportáveis, num elo estreito entre prisão e tormento. Da mesma forma, floresceram, nessa fase histórica, os tabus, cuja palavra, de origem polinésia, expressa, ao mesmo tempo, o sagrado e o proibido. Tais proibições eram enfocadas como as leis dos Deuses, que não deviam ser infringidas. Tratava-se, por conseguinte, de uma lei religiosa, que garantia o controle social. Lembra-se ainda que as ofensas ao totem ou as condutas que se consubstanciavam em desobediência ao tabu eram severamente punidas, geralmente com a morte e os castigos eram determinados pelo chefe do grupo, que, também, era o chefe religioso.

Há muitos relatos de punições coletivas de todos os que pertenciam ao grupo. A justificativa era de que essa era a única maneira de acalmar a ira da divindade, obstando sua vingança pelo descumprimento de determinadas "obrigações". O próprio texto bíblico traz passagem descritiva de execução por lapidação, ou seja, por meio de pedras lançadas pelos integrantes da comunidade como punição pela prática de crimes. A antropologia, inclusive, considera as pedras como as primeiras armas às quais teve o homem acesso.

Antigas civilizações ofereciam suas crianças em sacrifício aos deuses então cultuados. Há textos da Bíblia e até mesmo do império greco-romano descrevendo massacres infantis e a natural matança de crianças portadoras de deficiências

²² Segundo Dario José Kist. *Tortura – da legalidade para a ilegalidade*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 15 e seguintes.

²³ 2001, p. 14.

físicas. No Novo Testamento, é bom lembrar, o açoite aparece como sevícia mais comum aos acusados. E se falarmos no início dos tempos, onde se confunde o poder com a religião, havia um quê de sacralidade na pena e punição. É dentro desse conceito sacral que se têm os totens, amuletos, sortilégios e oráculos. Esse mesmo espírito sacro permanece até os germanos, quando ainda subsistem as ordálias e os juízos de Deus, como instrumento de provas, mas com 'provas' cruéis como o uso de água fervendo, óleo fervente e outras. Era a época em que a confissão tinha um valor alto demais como prova, um valor também quase religioso que a considerava a 'rainha das provas'²⁴.

Nesse contexto, as infrações tinham uma natureza muito mais ligada ao conceito de pecado do que uma ofensa à sociedade. Esse caráter explicava a desproporção entre a conduta e a sua punição.

Podemos notar, entretanto, que mesmo quando a infração passa a ser considerada um crime político, deixando de ser considerada apenas pecado, não perdeu integralmente a pena a sua roupagem mística. Durante muitos séculos ainda o misticismo ensejará torturas e mortes. Pode-se dizer que a tortura foi uma importante instituição na antiguidade, definida como o tormento que se aplicava ao corpo, com o fim de averiguar a verdade, sendo que sua base psicológica sedimentava-se no fato de que, mesmo o homem mais mentiroso, tem uma tendência natural de dizer a verdade, e, para mentir, há a necessidade de exercer um autocontrole, mediante esforço cerebral. Na esteira de Coimbra, inflingindo-se a tortura ao indivíduo, ele tem que canalizar suas energias, para a resistência à dor, culminando, assim, por revelar o que sabe, no momento que sua contumácia é debilitada pelos tormentos aplicados²⁵.

De acordo com João Bernardino GONZAGA²⁶, em maior ou menor grau, essa violência foi utilizada por todos os povos da Antigüidade. O texto mais velho que dela nos dá notícia acha-se em fragmento egípcio relativo a um caso de profanadores de túmulos, no qual aparece consignado que se procedeu às

²⁴ Sznick, ob cit., p. 21.

²⁵ Ainda SZNICK, referindo-se a ASÚA, aponta que os persas, na Antigüidade, colocavam o condenado amarrado em dois botes, só com a cabeça e os membros de fora. Untavam-no com mel e leite o rosto, os membros e as costas. Viravam-no para o sol. Não demorava muito e o corpo era invadido pelas moscas que, aos poucos, o dilaceravam.

²⁶ 1993, p.32.

correspondentes averiguações, enquanto os suspeitos eram golpeados com bastões nos pés e nas mãos.

COIMBRA²⁷ aponta que, apesar desse relato, a doutrina majoritária prefere ensinar que os gregos foram os primeiros a usar da tortura sistematicamente na instrução criminal, como meio de prova, contra, principalmente, os escravos. A idéia era a de que a dor por eles sentida substituíra o juramento que os seus senhores prestavam de dizer a verdade. Assim, somente eram supliciados aqueles que, por serem carecedores de honra, não traziam, consigo, a dignidade de pessoa.

Nessa época, as principais provas eram testemunhais e documentais e o próprio e pessoal juramento. Os romanos, igualmente, tratavam seus escravos com extremada crueldade. A aplicação da tortura, nos procedimentos judiciais, somente foi regulamentada e limitada nos Códigos Teodosiano e Justiniano; seria usada apenas nos casos de adultério, de fraude cometida no censo e nos delitos de lesa majestade.

Nos dizeres de Pietro VERRI²⁸, a corrupção do sistema romano gerou o uso da tortura, estando as principais dignidades do Cônsul, do Tribuno da Plebe e do Sumo Pontífice concentradas na pessoa exclusiva dos Imperadores. É que a aniquilação da república, momento em que quase foi atingida a igualdade de tratamento entre os cidadãos livres, e a imposição de um governo despótico fizeram com que simplesmente desaparecessem liberdades públicas logradas em períodos anteriores.

Na fase do Império, o processo sofreu grande transformação, restringindo-se em grande parte o direito de acusação, que foi cedendo lugar à acusação *ex officio* e ao procedimento *extra ordinem*, tendo sido a tortura oficialmente introduzida. Em certo momento, até mesmo as testemunhas podiam ser torturadas, embora existissem alguns privilégios em razão da classe social do indivíduo. Assim, primeiramente César e depois Augusto respeitaram a memória da liberdade, ainda recente no espírito dos romanos; depois, gradualmente, ela se foi debilitando, e o natural desejo dos déspotas de ter um poder ilimitado sobre tudo se expandiu com menor comedimento. À medida que se consolidava a tirania, a tortura, utilizada

²⁷ Ob. cit..

²⁸ 2000, p. 106.

apenas contra os servos nos tempos felizes de Roma, foi estendida também aos livres.

Para os romanos, que desenvolveram inúmeros métodos de tortura, a confissão era prova suficiente para a condenação. Desde que sem defeitos e aceitável, não havia a necessidade de realizar mais nenhuma prova, interrompendo-se o processo. Para tanto, a confissão era avaliada com cautela, ainda mais quando obtida mediante tortura (*quaestio*)²⁹.

A tortura em crianças era uma realidade não combatida na época, dispondo o pai de poder disciplinar absoluto em relação ao filho, podendo, inclusive, matá-lo, vendê-lo ou dá-lo em doação ou penhor. Ocorre que com a evolução da civilização e a partir do cristianismo, tal poder – que se situava na órbita do exercício regular de direito – foi se abrandando com exigências de moderação, passando os excessos a ser punidos quando deles resultassem lesões corporais graves ou morte³⁰.

A chamada Lei de Talião, que tão drástica hoje nos parece, na verdade representou um imenso avanço com relação às penas aplicadas na época, pois ao menos respeitavam um critério de proporcionalidade e eram impostas por juízes (ainda que muitas fossem cruéis). A tortura não, pois não respeitava (e não respeita) nenhum direito de defesa, levando a situações aberrantes.

A Lei de Talião, conhecida pela frase "olho por olho, dente por dente", data de 2.000 a.C. e autorizava a intervenção corporal na medida do gravame causado. Constava do Código de Hamurabi, o qual admitia a fogueira, a empalação, a amputação de órgãos e a quebra de ossos.

A aplicação dessa Lei começou a se tornar mais difícil, o que acabou restringindo-a apenas aos crimes contra as pessoas, nos quais era possível retribuir o mal causado com um mal idêntico.

Na seqüência, adveio o que se denomina *Talião imaterial*, surgindo a idéia de aplicar a penalidade de forma indireta ou simbólica. Nos crimes contra os costumes a punição era a castração, nos delitos de difamação (verbal) se recorria à extirpação

²⁹ GOULART, Valéria Diez Scarance Fernandes. *Tortura e prova no Processo Penal*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 24.

³⁰ MACHADO, Nilton João de Macedo; VIDAL, Luís Fernando Camargo de Barros; GOMES, Luiz Flávio. *A eficácia da lei de tortura: aspectos conceituais e normativos*. *Revista CEJ*, Brasília, n. 14, p. 14-32, ago. 2001, p. 16.

da língua, nos delitos contra a propriedade, ora a perda da visão, ora do órgão que serviu de meio à subtração (mão).

2.1.1. Idade Média

Com a queda do Império Romano e a invasão da Europa pelos povos bárbaros, tem início a Idade Média. Os bárbaros visigodos dominaram a península em 622 d.C., sendo responsáveis pela elaboração de várias legislações, como o próprio Código Visigótico. Nesse diploma, as provas eram o juramento, as testemunhas, os juízos de Deus (sobre os quais discorreremos em seguida) e os tormentos. Segundo os relatos da época³¹, os medievais eram mais dados ao rigor da lógica e às verdades metafísicas do que à ternura dos sentimentos; o raciocínio abstrato e rígido neles prevalecia sobre o senso psicológico. Tão grande era o amor à fé (esteio da vida espiritual) que se considerava a sua deturpação pela heresia como um dos maiores crimes que o homem podia cometer.

Para ilustrarmos o pensamento da época, interessante a transcrição da seguinte passagem do texto de São Tomás de Aquino: “É muito mais grave corromper a fé, que é a vida da alma, do que falsificar a moeda, que é o meio de prover à vida temporal. Se, pois, os falsificadores de moeda e outros malfeitores são, a bom direito, condenados à morte pelos príncipes seculares, com muito mais razão os hereges, desde que sejam comprovados tais, podem não somente ser excomungados, mas também em toda justiça ser condenados à morte”.

Ademais, as crianças, durante a Idade Média, de acordo com Naura Liane de Oliveira ADED e Silvia FALCÃO³², por constituírem peso-morto (*sic*) e bocas a mais a serem alimentadas, em épocas de fome ou guerra, podiam ser abandonadas em florestas, ao nascer, ou então terem sua alimentação e cuidados postos como última opção, pois todos os recursos eram colocados à disposição dos guerreiros. Mulheres e crianças eram consideradas como pertencentes a uma classe inferior.

³¹ BETTENCOURT, Pe. Estevão Tavares. In: GONZAGA, João Bernardino. *A Inquisição em seu mundo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 11-12.

³² GOMES, Hélio. *Medicina Legal*. 33. ed., revista e ampliada. Atualizador Dr. Hygino Hercules. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003, p. 485.

Mas os medievais não podem historicamente ser classificados como bárbaros ou insensíveis, pois, a seu modo, buscavam a justiça e cultivavam a benevolência. Inúmeros benefícios aos presos foram registrados na época, como a possibilidade de afastamento para tratamento de saúde (até mesmo de familiares), de tirar férias em casa e até mesmo indulto total da pena.

No regime feudal, não estava formada a noção de interesse público em punir os crimes praticados dentro de uma sociedade, pertencendo apenas às pessoas lesadas o direito de acusação.

Dava-se especial importância aos juramentos e testemunhas. Se não existissem, restavam dois outros expedientes: o duelo (no qual se confrontavam acusador e acusado) e os Juízos de Deus, ou ordálios, que só desapareceram no século XIV. Ambos se fundamentavam na crença de um Deus onipresente a interferir nas relações humanas. A intervenção divina era provocada para a busca do real culpado.

Os Juízos de Deus surgiram no século XI, com a colonização dos bárbaros, e são considerados o início da tortura em juízo. Mais tarde, começam a surgir referências aos tormentos no processo criminal. Foi nesse período histórico que a confissão passou a ser considerada a rainha das provas – *regina probarum* – devendo ser buscada praticamente a qualquer custo.

Segundo João Bernardino GONZAGA³³, se por qualquer motivo não conviesse o duelo, recorria-se aos ordálios. Os métodos variavam muito, mas em regra consistiram na prova do fogo ou na prova da água. Por exemplo, o réu devia transportar com as mãos nuas, por determinada distância, uma barra de ferro incandescente. Enfaixavam-se depois as feridas e deixava-se transcorrer certo número de dias. Findo o prazo, se as queimaduras houvessem desaparecido, considerava-se inocente o acusado; se se apresentassem infeccionadas, isso demonstrava a sua culpa. Equivalentemente ocorria na prova da água, em que o réu devia submergir, durante o tempo fixado, seu braço numa caldeira cheia de água fervente. A expectativa dos julgadores era de que o culpado, acreditando no ordálio e por temor a suas conseqüências, preferisse desde logo confessar a própria responsabilidade, dispensando o doloroso teste.

³³ GONZAGA, João Bernardino. *A Inquisição em seu mundo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p.23.

Nesse ínterim, foi-se estruturando a chamada *Justiça da Igreja*, seguindo doutrina completamente diversa. Ainda na mesma esteira doutrinária, tratava-se mais propriamente de uma Justiça disciplinar do que judiciária; e, à vista dos seus objetivos, é natural que adotasse regras com eles condizentes: a apuração dos fatos devia ser discreta, isto é, secreta, para o bem do acusado e para evitar escândalo público. A confissão do réu passou a ter importância capital, visto constituir indício de arrependimento, suscitando esperança da almejada regeneração.

É muito importante aqui lembrarmos que a idéia de separação das funções do Estado somente veio a se concretizar no século XVIII, por influência de Montesquieu. A separação, sem dúvida, propiciou não só a liberdade da Justiça, como também sua imparcialidade e equilíbrio.

Na época em questão não se admitia a presença de um advogado, devendo o réu defender-se sozinho. Não só as acusações eram secretas, como todos os atos processuais em geral, e, ao contrário do que hoje ocorre, como regra todo acusado deveria permanecer detido durante o trâmite do processo.

O mais interessante é notar que, se fosse reconhecida a culpa do réu, as sanções aplicadas seriam, normalmente, apenas de natureza patrimonial.

Ademais, se o acusado fosse nobre ou de alta classe social, era-lhe permitido indicar algum subordinado para que participasse dessas provas.

Aos nobres raramente era aplicada a tortura. A própria maneira de cumprimento de pena era diferenciada de acordo com a classe social do acusado. A pena de morte, por exemplo, para os nobres, consistia na decapitação; os plebeus eram submetidos à forca.

2.1.2. Inquisição

O fenômeno da Inquisição, cuja designação correta era Tribunal do Santo Ofício da Inquisição, estendeu-se desde o século XII até o século XIX, ultrapassando as fronteiras da Idade Média e do Renascimento, chegando à Idade Moderna.

A Inquisição, como bem lembra Padre Estevão Tavares BETTENCOURT³⁴, nunca foi um tribunal meramente eclesiástico; sempre teve a participação (e participação de vulto crescente) do poder régio, pois os assuntos religiosos eram, na Antigüidade e na Idade Média, assuntos de interesse do Estado; a repressão das heresias era praticada também pelo braço secular, que muitas vezes abusou da sua autoridade. Quanto mais o tempo passava, mais o poder régio se ingeria no tribunal da Inquisição, servindo-se da religião para fins políticos.

Ainda no século XIII, aponta Valéria Diez Scarance Fernandes GOULART³⁵, Inocêncio III deu início à investigação de ofício, para os casos de notoriedade, fama e clamor público. Com o tempo, mesmo sem esses requisitos, o sistema inquisitivo passou a ser aplicado a todos os crimes, desenvolvendo-se largamente em decorrência das lutas contra hereges. Criou-se o Tribunal da Inquisição e, no século XV, os Tribunais do Santo Ofício, principalmente na Espanha e Portugal.

João Bernardino GONZAGA³⁶ logrou fazer um retrato imparcial e justo do período, fundamentado em fatos históricos. Despiu-se do quadro estereotipado dos inquisidores que tendemos a aceitar como verdadeiro e analisou profundamente todo o contexto social, político, econômico, religioso e até científico da época, para, enfim, concluir que as críticas atuais precisam ser repensadas à luz da realidade daquele momento. A Inquisição foi produto de sua época e a legitimidade da tortura utilizada não suscitava então dúvidas.

Realmente, os costumes do povo eram tão bárbaros quanto as leis; ele amava os suplícios como as festas públicas e os sofrimentos divertiam a massa.

De acordo com Pietro VERRI³⁷, a natureza do homem é tal que, superado o horror pelos males alheios e sufocado o benévolo germe da compaixão, se embrutece e se regozija com sua superioridade no espetáculo da infelicidade alheia, do que também se tem um exemplo no furor dos romanos pelos gladiadores^[26].

João Bernardino GONZAGA³⁸ descreve bem o quadro estereotipado mencionado, o qual, após infindáveis repetições, acaba sendo considerado verdade

³⁴ BETTENCOURT, Pe. Estevão Tavares, op. cit., p. 15.

³⁵ Op. cit., 26.

³⁶ *A Inquisição em seu mundo*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

³⁷ 2000, p. 80.

³⁸ 1994, p.17-18.

absoluta por aqueles que o ouvem: “nascida oficialmente no começo do século XIII e durando até o século XIX, a Inquisição dedicou-se, dizem eles, a semear o terror e a embrutecer os espíritos. Adotando como método de trabalho a pedagogia do medo, reinou, de modo implacável, para impor aos povos uma ordem, a sua ordem, que não admitia divergência, nem sequer hesitações. Ao mesmo tempo, pretende-se que o que havia por detrás dela, nos bastidores, era um clero depravado, ignorante e corrupto, em busca apenas do poder político e da riqueza material. A igreja teria conseguido entrar por longo tempo o desenvolvimento cultural da humanidade”.

Após minuciosa descrição das críticas feitas às condutas do período, o autor começa a questioná-las. Afinal, o que haveria de verdadeiro nisso tudo e como interpretar de maneira justa e objetiva o período? A análise deve começar por considerar a Inquisição como retrato da justiça criminal da época, por todos encarada com naturalidade, aprovada e defendida pelos juristas especialistas de então.

Os paradoxos, para GONZAGA³⁹, são gritantes. Parecem-lhe muito intrigantes o seguinte: os tribunais de fé, é inegável, foram violentos, usaram métodos processuais e penais que consideramos reprováveis; levaram efetivamente a padecimentos e à morte multidões de pessoas, somente porque elas ousavam ter suas convicções. Tudo isso nos causa a nós, hoje, forte repulsa. Como então conciliar, eis a questão, tanta prepotência e tanta maldade com a suave figura de Jesus de Nazaré; com a virtude da caridade, que deve ser o farol máximo a iluminar o caminho da Igreja? Será crível que, durante tão longo tempo, a Igreja haja abandonado Cristo? E, como bem lembra Pietro VERRI: “O único julgamento pronunciado por Cristo durante sua vida foi para absolver a mulher que queriam apedrejar; e os cristãos que imitam ou deveriam imitar a vida paciente, bondosa, humana e compassiva do Redentor escrevem tratados para torturar seus irmãos com as mais atozes e refinadas invenções”.

As respostas começam a aparecer quando tentamos analisar o período dentro dos valores que então regiam a sociedade, dentro do universo em que a Inquisição estava inserida e se modelou. A formação cultural, o estilo de vida, a relação das pessoas com a política, a economia e, principalmente, a religião

³⁹ Ibid., p.19.

explicam muitas condutas. Como bem assinala GONZAGA, ao homem de hoje, forjado por intenso processo de secularização que se iniciou com a Idade Moderna na civilização ocidental, torna-se incompreensível que a religião, outrora, haja assumido o papel de poderoso e efetivo ordenador da vida social.

A proliferação da criminalidade era caótica, ao mesmo tempo em que não havia uma política social eficaz. Coube, assim, à Justiça Penal ordenar a situação, contendo os insatisfeitos, o que foi feito por meio do terror. Nesses termos, diante de tantas dificuldades para uma eficaz proteção social, dois remédios foram adotados; as delações secretas (incentivadas ao máximo pela própria Justiça), de modo que qualquer pessoa do povo podia acusar outrem, conservando-se no anonimato e a salvo de represálias, e a confissão, que o juiz buscava extorquir do suspeito, mediante a tortura. Não se cogitava de penas com função reeducativa, exceto no Direito da Igreja. Os castigos da Justiça comum tinham mais propriamente o sentido de vingança, contra aquele que violara as ordens do rei e que era depois julgado pelos seus juizes. A par disso, a punição devia ser exemplar, escarmentando o povo, a fim de convencê-lo a respeitar as leis. Para tanto, quanto mais severa, melhor seria a pena.

Claro está, ante os estudos aqui apresentados, que a tortura e as condutas que a cercavam tiveram na história do homem um triste, mas importante, contexto social.

Nicolau Eymerich, em 1376, sistematizou o Manual dos Inquisidores, pelo qual a tortura só poderia ser empregada se houvesse acordo entre o inquisidor e o bispo e os meios empregados deveriam ser tais que o acusado saísse saudável para ser libertado ou executado; sempre o que se buscava era a confissão do suspeito. É interessante notar que não deviam ser torturados os menores de quatorze anos, os velhos e as mulheres grávidas e os torturadores não se importavam com as marcas deixadas nos corpos, pois eram marcas de expiação do crime cometido.

É fácil percebermos, pois, que não se observava o princípio da proporcionalidade entre o crime e a pena. As leis se limitavam a ordenar ou permitir a tortura, fixando algumas regras gerais para o seu uso, mas não especificavam no que ela poderia consistir; a forma e os meios a serem empregados para produzir a

dor seriam aqueles que os costumes indicassem, ou que fossem inventados por executores imaginosos. Facilmente, pois, ocorriam excessos⁴⁰.

O seguinte ensinamento de São Tomás de Aquino reflete bem a maneira como a tortura era encarada então: dizia que assim como ao médico é lícito amputar o membro infeccionado para salvar o corpo humano ameaçado, deve ser permitido ao príncipe eliminar o elemento nocivo ao organismo social.

Era inconcebível, em séculos passados, falar em liberdade religiosa, e isso se aplicava a todas as religiões, não somente à católica. Cada Estado exigia da sua população uma crença única, oficial. Religião e nacionalidade eram crenças que se confundiam.

Assim, não era possível exigir que a Igreja Católica respeitasse heterodoxias religiosas, quando o mundo era regido por dizimações ora de cristãos (pelos romanos, por exemplo), ora de pagãos, ora de anglicanos, ora de islâmicos. Ainda como ponto favorável à Igreja Católica temos que ela ao menos buscava, por meio da força, atacar rebeldes que procuravam minar uma religião já consolidada entre o povo, ao contrário de outras religiões, que queriam impor compulsoriamente ensinamentos a pessoas de antiga fé oposta.

É fato, ainda, que os escritores mais célebres e conhecidos da época foram defensores desse sistema.

A grande maioria das religiões era absolutamente intolerante com as demais nessa época. Assim, se assumissem os hereges o Poder seguramente dariam aos católicos o mesmo tratamento que a eles estava sendo dispensado. Nesse contexto, a Inquisição, portanto, não foi algo artificial, que a Igreja tenha impingido ao povo, mas produto de uma necessidade natural, que todos sentiam, e o seu severo modo de atuar foi condizente com o estilo da época. Somente muito mais tarde, presentes outras concepções e outros costumes, é que ela veio a ser criticada como atentatória às liberdades individuais⁴¹.

A Inquisição tinha um espaço hoje comparável à política, despertando amores e ódios, mas era considerada legítima pela população.

⁴⁰ GONZAGA, op. cit., p.33.

⁴¹ GONZAGA, op. cit., p.114.

O ritual de procedimento da Inquisição era bem definido, em quase todos os seus atos processuais, sendo a execução pública. Os motivos de o procedimento ser sigiloso são bem explicados por Nicolau Eymerich, em seu livro *Manual dos Inquisidores*: “Não deverão tornar-se públicos os nomes das testemunhas nem dá-los a conhecer ao Acusado, se disso advier algum dano para os Acusadores e só muito raramente é que tal dano não acontece. Efetivamente, se o Acusado não é de temer por causa de suas riquezas, nobreza ou família, é de temer muitas vezes a sua maldade ou a de seus cúmplices, os quais, sendo às vezes determinadas pessoas e nada tendo a perder, se tornam perigosos para as testemunhas. Foi isso que a experiência me ensinou. A forma secreta e escrita do processo confere com o princípio de que em matéria criminal o estabelecimento da verdade era o soberano e seus juízes um direito absoluto e um poder exclusivo”⁴².

A denúncia, que era oral, fazia-se com as mãos sobre o Evangelho, como um juramento, e a obrigação de denunciar os hereges era permanente.

A posição da Igreja Católica só começou a mudar pela meditação em torno de textos como os de Santo Agostinho, surgindo, posteriormente, a noção de caráter medicinal da pena, e não apenas vingativo.

2.1.3. *Idade Moderna*

A tortura, que até o século XIV era enfocada como instrumento processual, sobre a qual gravitavam certas garantias legais, agravou-se a partir do século XV, principalmente nos governos absolutistas. É que, nesse momento, a tortura torna-se indispensável para a defesa e segurança do próprio Estado. Observa Mário COIMBRA⁴³ que o processo inquisitivo, na Idade Moderna, com raras exceções, se desenvolveu de forma ainda mais atentatória aos direitos do acusado, porquanto todos os atos processuais eram realizados de forma secreta, sem que este tomasse conhecimento da acusação. É exatamente essa a realidade retratada por Pietro VERRI⁴⁴. Imperioso notar que a insegurança vivenciada pelos cidadãos da época

⁴² apud SZNICK, Valdir. *Tortura: histórico, evolução, crime*. São Paulo: Leud, 1998, p. 81

⁴³ Ob. cit.

⁴⁴ *Observações sobre a tortura*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

refletia a absoluta imperfeição do procedimento criminal destinado à apuração da verdade do fato delituoso, uma vez que a culpa não incidia sobre o acusado após a reunião de todas as provas no processo. Dessa forma, um pequeno indício de um crime grave, por exemplo, era suficiente para manchar uma pessoa com a pecha de *um pouco* criminoso.

Cada país europeu teve suas particularidades processuais, quase todos com o uso da tortura, mas provavelmente a Alemanha foi o palco das maiores atrocidades relacionadas à tortura no período. Eram comumente utilizadas a empolgadeira (que esmaga polegares), a chamada "virgem de Nuremberg" (um sarcófago de lâminas pontiagudas), bem como torturas por meio de azeite (o acusado era obrigado a ingerir grande quantidade de azeite fortemente temperado, sendo depois levado a uma sala de temperatura elevada) e de fogo (principalmente nos pés, devidamente untados com gordura).

Outra espécie de tormento consistia em se desnudar o acusado e colocá-lo, amarrado, num banco, colocando, sobre seu corpo, formigas, enormes ratos e insetos de toda classe, os quais, geralmente, penetravam no corpo do acusado, através do umbigo, por se encontrarem famintos.

2.1.4. Iluminismo

O primeiro país a abolir a tortura foi a Suécia, no ano de 1734, mantendo-a apenas para os delitos considerados mais graves e abolindo-a completamente em 1776. Pietro VERRI⁴⁵ deixa traspassar toda sua revolta com a prática dos tormentos por meio da reconstrução, com base em documentos, de um processo que tramitou em Milão no ano de 1630 e culminou com a tortura e morte de muitos acusados. Esse processo ficou conhecido como processo dos untos, já que os réus eram acusados de passar um óleo venenoso (untar) nas paredes da cidade, para assim espalhar a peste negra.

A ignorância e as superstições não deixaram que as pessoas aferissem o completo absurdo dessas acusações. O processo tinha como único objetivo

⁴⁵ Ob. cit.

confirmar aquilo que já se tinha como certo e, com a tortura (que tinha apoio na lei) e com a construção arbitrária da prova pelo juiz, foram obtidos quaisquer resultados e culpados.

Números oficiais mostram que, apenas na década de 1620, foram queimadas cerca de mil feiticeiras por ano nas cidades alemãs de Würzburg e Bamberg. A bruxaria consistia na venda da própria alma ao diabo em troca da aquisição de poderes sobrenaturais. Dois poderes constantemente apontados eram o de tornar os maridos cegos a respeito da desonestidade de suas esposas e o de fazer com que as mulheres dessem à luz filhos idiotas ou deformados.

Historicamente falando, é no mínimo interessante notar a que extremo de ódio pode chegar o homem medíocre dotado de força bruta, usando a violência como instrumento da justiça. E o mais inusitado é perceber o quão atual se apresenta, em pleno século XXI, tal discussão. Afirma-se que é nas verdadeiras catástrofes que a fraqueza humana tende a dar mais razão a causas absurdas do que às próprias leis físicas.

Iluministas como Verri, entre outras sugestões, propunham a total separação entre os Poderes Legislativo e Judiciário, para afastar deste as pressões de natureza política, os preconceitos e as superstições. Cesare BECCARIA⁴⁶ defendia que é querer subverter a ordem das coisas exigir que um homem seja ao mesmo tempo acusador e acusado, que a dor se torne o cadinho da verdade, como se o critério dessa verdade residisse nos músculos ou nas fibras de um infeliz. Esse é o meio seguro de absolver os celerados vigorosos e de condenar os inocentes fracos.

Pode-se dizer que já se apresenta a idéia de presunção de inocência do acusado, em lugar da presunção de culpa, que servia de justificativa para a tortura. De acordo com Dalmo de Abreu DALLARI⁴⁷, com muita agudeza observa Verri que nas situações excepcionais o povo tende a acreditar facilmente nas opiniões mais extravagantes. O povo quer que alguém seja punido por seus incômodos e por suas desgraças, mesmo que seja absolutamente ilógica essa pretensão punitiva.

⁴⁶ 1997, p.69.

⁴⁷ Apud VERRI, Pietro. *Observações sobre a tortura*. Tradução de Federico Carotti. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. XVII.

Como bem assevera Michel FOUCAULT⁴⁸ acerca da tortura judiciária no século XVIII: “O corpo interrogado no suplício constitui o ponto de aplicação do castigo e o lugar de extorsão da verdade. E do mesmo modo que a presunção é solidariamente um elemento de inquérito e um fragmento de culpa, o sofrimento regulado da tortura é ao mesmo tempo uma medida para punir e um ato de instrução”.

A verdade é que a tortura na Toscana só foi oficialmente abolida em 1783. Na Áustria, o acontecimento deu-se em 1787 e na Hungria, Boemia e Tirol, em 1776.

Os autores iluministas questionavam a posição dos escritores mais antigos que defendiam a tortura, dizendo que não acreditavam realmente na eficácia dos tormentos para a obtenção da verdade. Mostravam, inclusive, um paradoxo em seu raciocínio: em muitos períodos, somente determinadas camadas sociais eram torturadas; se os doutores considerassem a tortura como um meio para descobrir a verdade nos crimes, não excluiriam suas próprias pessoas das torturas, pois é tamanho o interesse da sociedade no desvendamento deles que ninguém pode se subtrair dos meios de descobri-los.

De qualquer forma, é um erro afirmar que a repulsa da tortura é uma nova invenção dos filósofos modernos, pois sempre existiram autoridades que se opuseram à prática dos tormentos.

2.1.5. Tortura no direito comparado

A abolição da tortura institucionalizada na Europa deu-se, primeiramente, por um decreto de Frederico II da Prússia, de 1740. O entendimento ganhou maior ênfase com a Revolução Francesa e a conseqüente expansão de idéias abolicionistas, alcançando cada vez mais Estados.

A partir do século XX, a tortura saiu do âmbito apenas dos períodos de guerra, invadindo o mundo por meio dos regimes antidemocráticos, principalmente.

⁴⁸ Apud VERRI, op. cit., p. XIX

Muitos governos militares, sem dúvida, contribuíram para esse panorama negativo, e o Brasil não ficou fora desse contexto.

A barbárie passa ao domínio público em decorrência da habitualidade, e faz com que também apareçam as torturas sofridas por presos comuns, não ligados a crimes de natureza política, em muitas partes do mundo. Esse panorama levou à feitura pela Assembléia da ONU da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, em 1984.

Os pensamentos humanistas evoluíram desde o século XVIII; a tortura deixa de ser legalmente aceita pela maioria dos Estados, mas prossegue à margem da lei, sem data previsível para término.

E como bem esclarece Paulo Sérgio PINHEIRO⁴⁹, os negros, os pobres e os miseráveis são as vítimas preferenciais da tortura nas delegacias, numa dupla discriminação racial e social. E uma coisa parece certa: só conseguiremos exterminar de vez a tortura do mundo civilizado quando lograrmos conscientizar todos os governantes e governados da importância da Dignidade Humana, materializada ou não sob a forma de Direitos Humanos, ou seja, quando a razão prevalecer sobre a ignorância e a brutalidade.

Sucessivos relatórios da Anistia Internacional mostram a persistência da tortura nos países democráticos, incluindo o Brasil. Em relatório publicado pela entidade no ano de 1971, foram apontadas oficialmente mais de mil pessoas vítimas de tortura no Brasil. Na grande maioria dos casos, ela é praticada por agentes públicos policiais e a todo esse problema se une, ainda, a falta de prestação de informações por parte, principalmente, dos Estados-membros, dificultando a feitura de qualquer relatório que se queira sério.

A Anistia Internacional confirma casos de tortura em 130 países, já que o próprio conceito de tortura dado pelas entidades de defesa dos direitos humanos é abrangente. Sobre a possibilidade de uma delimitação maior do conceito de tortura, o pesquisador Tim Cahill defende que não é possível fazer essa distinção, pois se se permitirem determinados tipos de tratamento, quando a ação estiver nas mãos de pessoas mal preparadas será fácil ultrapassar a linha que definiria tortura.

⁴⁹ Apud CHINELLI, Ana Paula; VITURINO, Robson. Dedo na ferida. *Superinteressante*. São Paulo, nº 208, dez. 2004, p. 57.

Em 2004, o relatório geral da Anistia Internacional revelou quatro situações em que as denúncias de tortura são especialmente preocupantes. São elas: nações sob governos ditatoriais, países onde a democracia sucedeu a ditadura, mas não houve reforma dos sistemas de investigação e da Justiça criminal, lugares onde a tortura aparece em casos isolados de abuso de poder e os eventos ocorridos na prisão iraquiana⁵⁰.

No nosso caso, em que a democracia sucedeu a ditadura, as instituições políticas representam hodiernamente um paradoxo. Em primeiro lugar, porque a mudança de regime inaugurada pela Constituição de 1988 foi seguida por uma alternância no Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), nas Assembléias Estaduais e nas Câmaras Municipais e Distrital; por uma mudança da chefia do Executivo da União, dos Estados Federados, dos Municípios e do Distrito Federal, contudo, o Supremo Tribunal Federal permaneceu com seus mesmos membros, julgando e decidindo com base em súmulas e precedentes desafinados com os novos ares. A desejada aeração do Supremo Tribunal Federal é recente e com ela, creio, a Dignidade Humana e os Direitos Humanos receberão uma carga de efetividade que até agora permanece tímida. Em segundo lugar, vale repetir as idéias lançadas no Capítulo I sobre o enfoque que receberam as três principais instituições estatais responsáveis pelo sistema judiciário criminal: a Magistratura, o Ministério Público e a Polícia Judiciária. Todas elas, sem exceção, foram coniventes e parceiras com o regime de violação de Direitos Humanos, de desrespeito à Dignidade Humana e de uma confortável situação de complacência com os desmandos praticados durante a ditadura. A nova Constituição emprestou as duas primeiras instituições ferramentas institucionais de autonomia que puderam conferir a seus membros força suficiente para garantir decisões contra o Governo (e não contra o Estado). A Polícia não recebeu o mesmo tratamento. Os Delegados de Polícia continuam sem inamovibilidade⁵¹, sem irredutibilidade de vencimentos⁵² e

⁵⁰ CHINELLI, op. cit., p. 59.

⁵¹ Todos os dias, o Diário Oficial do Estado de São Paulo publica transferências de Delegados de Polícia. Um simples contato com essas autoridades demonstrará a real natureza dessas transferências.

⁵² Geraldo Alckmin, então Governador do Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 50.085, de 06 de outubro de 2005, alterou o Decreto 39.391, de 18 de outubro de 1994, reduziu drasticamente o valor de honorário pago a título de horas-aula ministradas na Academia de Polícia, da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

sem vitaliciedade⁵³. Curioso o ataque sofrido pela Polícia Judiciária Paulista pelo Governo Estadual, que colidiu frontalmente com essas três garantias gozadas por juízes e promotores de justiça.

Não é difícil perceber também que os novos ares trazidos pela Constituição Federal de 1988 não foram capazes de incluir a Polícia na “anistia” (destaquei) que Magistratura e Ministério Público receberam de todos os setores da sociedade organizada, por terem concorrido diretamente com as violações de Direitos Humanos até então preconizadas.

Dessa forma, a Polícia Judiciária atua como uma extensão do Governo e não como braço do Estado, como deveria. Não é difícil apontar o quanto essa falta de liberdade na condução de investigações criminais deságua nas tortuosas águas da violência contra o investigado. O Governo quer resultados rápidos, pois a mídia merece mais respeito do que a própria Dignidade Humana.

Em pleno século XXI, também alguns Estados chegam a aceitar legalmente, sob determinadas circunstâncias, a utilização da tortura como instrumento para o interrogatório de terroristas. Em geral, justificam a tortura em razão da situação de guerra em que se encontram, como um meio, embora grotesco, necessário à preservação da segurança de seus cidadãos⁵⁴. Podemos citar o caso de Israel, que, em novembro de 1987, legalizou a tortura com a aprovação pelo governo do relatório da Comissão de Landau. Essa Comissão propôs que fossem autorizadas a pressão psicológica e a pressão física moderada nos interrogatórios de detentos de segurança feitos por oficiais do Serviço de Segurança Geral (SSG).

Entre os métodos aceitáveis estão: deter o preso em cárcere incomunicável, privá-lo de sono, sacudi-lo de forma violenta, mantê-lo em posturas doloridas,

⁵³ Manuseando alguns Processos Administrativos que aplicaram a pena de demissão, demissão a bem do serviço público ou mesmo que geraram o arquivamento desses feitos percebe-se que o parecer da comissão processante da própria Corregedoria Geral da Polícia Civil, em vários casos é completamente desconsiderado pelo Secretário de Segurança ou pelo Governador do Estado, tanto para punir quanto para absolver. Para agravar tal situação, a Lei Complementar Estadual 922/02, apelidada de “via rápida”, sancionada pelo mesmo Geraldo Alkmin, alterou substancialmente a Lei Complementar Estadual 207/79 (Lei Orgânica da Polícia), para permitir que o Secretário de Segurança Pública aplique a pena máxima de demissão, fato que viola flagrantemente os mais comezinhos conhecimentos de Direito Administrativo, que aponta que a autoridade competente para destituir um servidor do cargo somente pode ser a mesma que o conduziu a tal, no caso apenas o Governador do Estado.

⁵⁴ FARIAS, Maria Eliane Menezes de. *Por uma maior eficácia no combate à tortura*. Revista CEJ, Brasília, n. 14, ago. 2001, p. 75.

espancá-lo, submetê-lo continuamente a música alta e a extremos de frio e de calor⁵⁵.

No ano de 1999, a Suprema Corte desse país proibiu o uso da tortura de forma genérica, mas abriu exceção para os casos em que houvesse risco de morte de outras pessoas, casos em que a SSG precisa comprovar a existência de ameaça para justificar o uso da tortura.

Tais posturas sempre foram (em vão) duramente criticadas pela ONU e por entidades de defesa dos direitos humanos.

Nos Estados Unidos da América, até os fatídicos atentados ao World Trade Center, no ano de 2001, a prática da tortura parecia confinada aos porões das prisões. Mas, com a queda das torres gêmeas, a tortura ganhou status de doutrina de segurança, abertamente defendida em nome de sua suposta eficiência como arma de guerra contra o terrorismo⁵⁶.

O secretário de Defesa dos Estados Unidos Donald Rumsfeld assinou em novembro de 2002 um memorando endossando o emprego de quatorze técnicas de interrogatório nos suspeitos de terrorismo detidos em Guantánamo, só tendo sido tal documento revogado após forte reação de grupos defensores dos direitos humanos. Tal revogação, obviamente, não representa mudança de opinião, já que muitas provas de tormentos em prisioneiros têm vindo à tona.

Ao longo dos séculos, também as crianças foram muitas vezes torturadas, sob o argumento de educá-las corretamente. Apanharam e foram castigadas severamente de infindáveis maneiras, sem que ninguém questionasse tais comportamentos, que, por vezes, foram socialmente recomendados.

Na Medicina Legal, data do ano de 1868 o primeiro relato sobre crianças espancadas e queimadas até a morte. E é somente a partir do século XX que passa a criança a ser finalmente encarada como um ser social diferente dos adultos, com peculiaridades e necessidades próprias, de acordo com a sua condição de pessoa em desenvolvimento.

⁵⁵ CHINELLI, op. cit., p. 57.

⁵⁶ Ibid., p. 56.

A partir da década de 1970, as diversas formas de maus-tratos infantis vêm sendo estudadas sob a denominação de Síndrome da Criança Espancada, termo criado em 1971 para designar um quadro de abuso e violência contra ela.

2.1.6. Tortura no Brasil

A sociedade brasileira na época colonial era de cunho escravista, em que a crueldade perpetrada, principalmente, em relação aos negros, era encarada como algo natural, porquanto estes eram considerados sub-humanos, destinados à produção agrícola e de minérios⁵⁷. Os índios, como regra, sofreram menor opressão, pois receberam relativa proteção da Igreja. Ao tempo do Brasil Colônia, vigoraram as Ordenações Afonsinas (datadas de 1446), Manoelinas (de 1521) e Filipinas (de 1603), estas últimas as que realmente influíram no país, mesmo depois da Independência. Ainda segundo Mário COIMBRA⁵⁸, mesmo no Brasil Império, com a elaboração da Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, em que se aboliram os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as mais penas cruéis, se continuou a supliciar os escravos. Assim, o Código Criminal do império de 1830, esculpido sob o espírito liberal, dispunha, no seu artigo 60, que, quando se tratasse de acusado escravo e que incorresse em pena que não fosse a de morte ou galés, deveria receber a reprimenda de açoites e, após, ser entregue ao seu proprietário, para que este inserisse um ferro em seu pescoço pelo tempo que o juiz determinasse.

Assim, a Carta de 1824 trouxe diversos princípios de direitos humanos, abolindo a tortura para os considerados cidadãos brasileiros, mas os negros continuam sofrendo com os tormentos até 1888, ano marco da extinção oficial da escravidão. O Código Criminal de 1832 banuiu o sistema inquisitorial e adotou o acusatório, declarando expressamente que a confissão deveria ser livre e estar sustentada em outras provas.

⁵⁷ COIMBRA, Cecília Maria Bouças; ROLIM, Marcos. Tortura no Brasil como herança cultural dos períodos autoritários. *Revista CEJ*, Brasília, nº14, ago. 2001, p. 149-150.

⁵⁸ *Ibid.*, p.152.

A proclamação da República, apesar de pautar-se em idéias inegavelmente relacionadas a liberdades públicas, não alterou esse panorama. Os movimentos dissidentes da então elite governante, como o de Canudos, recebiam tratamentos muito violentos e a tortura seguiu seu caminho com igual força também nesse período.

Com o estabelecimento do Estado Novo, em 1937, e a implantação da ditadura getulista, que duraria até 1945, a tortura ganhou contornos e regulamentação institucionais.

Com o fim desse período obscuro de nossa história, a tortura passa a ser feita às escondidas, perdendo apenas seu caráter institucional.

Em 1964 chegam, via revolução, os militares ao poder, e a tortura institucional passou a ser um poderoso instrumento a serviço dos ocupantes do Governo, a fim de que pudessem obter das vítimas supliciadas informações relevantes, para a total extirpação dos opositores políticos. Ademais, sob o manto da barbárie instalada pelo governo militar, que perdurou por vinte anos, um dos generais, mediante intensa propaganda veiculada em todos os meios de comunicação, conseguiu dar um toque de romantismo na total suspensão das liberdades públicas, com o slogan “Brasil: ame-o ou deixe-o”⁵⁹. E segue Mário Coimbra explicando: “Para que o trabalho desenvolvido por tais grupos de opressão atingisse o fim almejado, foram criados, aproximadamente, duzentos e quarenta e dois centros secretos de detenção, muitos deles mantidos, diretamente, pelas Forças Armadas, como o DOI-CODI (Departamento de Operações de Informações/Centro de Operações de Defesa Interna) e o DOPS (Departamento de Ordem Política e Social), que efetuava investigações políticas no plano estadual”.

A tortura, ao longo dos séculos, tem sido utilizada contra os considerados "desclassificados sociais"; nessa época, entretanto, surge o fenômeno da tortura contra opositores políticos. Nessa época, o "mal" a ser atacado era o comunismo, cuja extirpação era o fim que justificava os meios.

⁵⁹ COIMBRA, op. cit., p. 156.

O papel da tortura nesse período é diverso do que registrara a História em outros momentos, pois, conforme bem assinala Cecília Maria Bouças COIMBRA⁶⁰, diferentemente da Inquisição, não é ela que absolve e redime o torturado. Ela, inclusive, não é garantia para a manutenção da vida; ao contrário, muitos, após terem confessado, foram – e continuam sendo – mortos e desaparecidos. Além disso, ela tem tido como principal papel o controle social: pelo medo, cala, leva ao torpor, a convivência e omissões.

No final de 1968, pressionado pela crescente oposição, o regime militar assumiu poder ditatorial total, por meio do Ato Institucional nº 5, que inaugurou o governo Médici (até 1974). O Congresso Nacional foi fechado e a tortura virou política oficial do Estado brasileiro. Elio GASPARI⁶¹, via relatos de pessoas e documentais do período, descreve a vergonhosa e conhecida aula de tortura, dada em dezembro de 1969, pelo então tenente Ailton Joaquim a oficiais do Exército no quartel da Vila Militar no Rio de Janeiro, momento em que, segundo o autor, a ditadura deixa de se envergonhar de si própria⁶².

Um ex-diretor de um órgão de informações no governo Médici explica que não é segredo para ninguém que os agentes dos órgãos de segurança recebiam prêmios mensais muitas vezes superiores a seus salários oficiais. E esses prêmios eram ainda mais reforçados quando ocorria a eliminação de algum dirigente subversivo considerado particularmente perigoso⁶³. E segue dizendo que se pode descobrir por si mesmo quem foram os grandes financiadores e beneficiários da tortura. Basta

⁶⁰ COIMBRA, op. cit., p. 07.

⁶¹ GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

⁶² Assim, os presos foram enfileirados perto do palco, e o tenente Ailton identificou-os para os convidados. Com a ajuda de slides, mostrou desenhos de diversas modalidades de tortura. Em seguida os presos tiveram de ficar só de cuecas. Um deles receberia choques elétricos: Depois de algumas descargas, o tenente-mestre ensinou que se devem dosar as voltagens de acordo com a duração dos choques. Chegou a recitar algumas relações numéricas, lembrando que o objetivo do interrogador é obter informações e não matar o preso. Outro preso, segue o autor, foi submetido ao esmagamento dos dedos com barras de metal. Um terceiro apanhou de palmatória nas mãos e na planta dos pés. O tenente explicava aos "alunos" que "a palmatória é um instrumento com o qual se pode bater num homem horas a fio, com toda a força". Pendurando ainda um outro no pau-de-arara, o tenente explicou – enquanto os soldados demonstravam – que essa modalidade de tortura ganhava eficácia quando associada de palmatória ou aplicações de choques elétricos, cuja intensidade aumenta se a pessoa está molhada. Citado pelo jornalista, finaliza o tenente-professor: "Começa a fazer efeito quando o preso já não consegue manter o pescoço firme e imóvel. Quando o pescoço dobra, é que o preso está sofrendo".

⁶³ Apud FON, Antonio Carlos. *Tortura: a história da repressão política no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Global, 1981, 1981, p. 56.

procurar identificar as grandes fortunas que se fizeram naquele período, de forma fácil e aparentemente inexplicável.

De acordo com Antonio Carlos FON⁶⁴, não apenas empresários nacionais e estrangeiros participaram do esforço para a montagem e manutenção dos órgãos em que se praticava a tortura. Além deles, diversas organizações de extrema-direita, como a TFP, Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, ou até mesmo religiosos e católicos conservadores justificaram ou participaram de torturas. Até mesmo alguns governos estrangeiros participaram, por meio do fornecimento de equipamento ou instrutores, das atividades dos órgãos de repressão política. Tais relatos falam principalmente em norte-americanos, sul-coreanos, sul-africanos e portugueses.

A tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog, chefe de jornalismo da TV Cultura de São Paulo, no dia 25 de outubro de 1975, nas dependências do DODI-CODI do II Exército, após apresentação voluntária para depoimento, teve repercussão inesperadamente grande para os inquisidores, que queriam apenas atingir escalões mais altos da administração estadual.

Na época, a polícia divulgou uma foto tentando convencer a opinião pública de que ele havia se suicidado. A notícia de sua morte não foi divulgada na televisão, mas apareceu nos jornais e milhares de pessoas se reuniram na praça da Sé para protestar contra o assassinato.

De acordo com Jaques de Camargo PENTEADO⁶⁵, vencido o estágio que privilegiava o mais forte e conquistada a solução de conflitos com a neutralidade que promove a confiança na autoridade, ficou realçado que não basta um procedimento legal para pôr fim às controvérsias, mas é imprescindível uma forma justa de realização da paz social. A preservação do homem exige que a ciência do Direito utilize todos os seus instrumentos para vedar a tortura. A condenação de um culpado baseada em prova obtida mediante tortura é a condenação da própria justiça.

A realidade do nosso país com relação ao tema segue alarmante, escondida nos porões de quartéis e delegacias e outros locais de acesso a poucos, mas com o

⁶⁴ Ibid., p. 60.

⁶⁵ *Justiça* nº 5, 1997, prefácio

conhecimento de muitos; não se trata, portanto, apenas de omissão, conivência e ou tolerância por parte das autoridades para com tais questões, mas de uma política silenciosa, não falada, que aceita e mesmo estimula esses perversos procedimentos⁶⁶.

Hoje, a idéia de inimigo interno não é mais dos opositores políticos, mas dos miseráveis. Como não é mais possível ignorá-los (porque em número espantoso), é preciso, pensa-se, fortalecer as políticas de segurança pública militarizada. É a cultura do medo, que deságua em movimentos como o da Lei e Ordem, que defende a adoção de política criminal radical, o endurecimento de penas, o corte de direitos e garantias fundamentais, o agravamento da execução, bem como a tipificação inflacionária de novas condutas desviantes.

O retrocesso à Lei de Talião e à imposição da pena capital para muitos se apresenta como solução. É até mesmo possível inferir nesse momento que a tortura é uma prática social solidamente incorporada à nossa tradição cultural, com a única diferença de que é tolerada, muitas vezes exigida, amparada culturalmente, a depender do perfil daqueles que serão vitimados. Há certos segmentos, certos grupos, sobre os quais a prática da tortura não oferece qualquer tipo de constrangimento público⁶⁷.

A verdade é que a tortura só é um horror se atinge "um dos nossos". Isso explica um sem número de casos registrados (quando o são) apenas como lesões corporais ou abusos de autoridade.

Essa tradição cultural contamina, sem dúvida, também nossas instituições, cujo fortalecimento começa a dar os primeiros passos.

Para Elzira VILELA⁶⁸, presidente do Grupo Tortura Nunca Mais, de São Paulo, a tortura institucionalizada pela ditadura militar hoje só mudou seus alvos, pois para ela: "o modo de agir dos integrantes da ditadura, o arbítrio, a violência que se dirigia contra os opositores do regime passa a se voltar contra a população mais pobre, negra, analfabeta, que se concentra, sobretudo nas favelas, cortiços e

⁶⁶ COIMBRA, op. cit., p. 06.

⁶⁷ Ibid., p. 11-12.

⁶⁸ 2004.

periferias das cidades. A ação dos agentes de segurança é discriminatória e depende da pessoa contra qual ela é dirigida”.

Paulo Sérgio PINHEIRO⁶⁹ salienta que durante séculos a tortura foi usada como meio de prova admitido pelo direito. Segundo ele, Pietro Verri fez várias observações sobre a Tortura. Alertando sobre sua ineficácia como meio de prova, é apresentada a montagem de um processo judicial, todo ele feito a partir de confissões obtidas por meio da tortura. Esse fato histórico teve lugar em Milão no ano de 1630. Ali essas confissões obtidas por meio de tortura criam uma história absurda em que os acusados acabam por confessar que causaram uma terrível peste em Milão, espalhando pela cidade uma unção que usavam para pregar cartazes. Apesar de ineficaz como meio de prova e método de investigação, a tortura, durante séculos, foi o método jurídico para descoberta da verdade dos fatos.

Fato paradoxal que atenta contra o próprio significado da ciência jurídica que vem a ser a ciência de *jus dicere* (dizer o justo). O autor indaga ainda se seria o ato de torcer alguém até transmitir uma informação a forma mais adequada e viável de revelar o justo? Em termos de técnica de investigação e do *due process of law*, devido processo da lei, ao que aponta negativamente a esse sentido de raciocínio. Apesar disso, essa é uma antiga crença que continua disseminada no planeta e no Brasil, onde o inquérito policial e o processo judicial continuam a ser profundamente inquisitoriais. Torturar não é investigar, mas desumanizar não só a vítima como também o torturador. A tortura subverte a própria lógica do aparato estatal, que de guardião da lei e assegurador de direitos transforma-se em violador da lei e aniquilador de direitos.

Da tortura e desaparecimento dos presos políticos da Ditadura militar há uma larga continuidade até a tortura contra os suspeitos do homicídio do navegador neozelandês Peter Burke no Amapá. De acordo com o balanço preliminar divulgado pelo SOS Tortura, no âmbito da campanha contra a tortura, desenvolvida pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos em parceria com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, durante o período de 30 de outubro de 2001 a 17 de janeiro

⁶⁹ TORTURA, INTOLERÂNCIA, DIREITOS HUMANOS. Paper, em versão preliminar, apresentado no Terceiro Seminário Internacional - Polícia e Sociedade Democrática: O Estado Democrático de Direito e as Instituições Policiais, Governo de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 1.2.2002. capturado em <<http://www.mj.gov.br/sedh/textos/tortura.htm>> em 07.11.2006.

de 2002 foram denunciados 803 casos de tortura no país. Pelo levantamento, conforme as denúncias que estão sendo apuradas, os instrumentos mais usados são o cassetete, aparelhos de choque elétrico, gás pimenta, sacos plástico e paus de arara⁷⁰.

Em dezembro de 2001, membros da Comissão Especial de Tortura do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, CDDPH, foram a Teixeira de Freitas, no sul da Bahia. Com apoio da Polícia Federal ingressaram de surpresa no Complexo Penitenciário daquela cidade. Lograram flagrar diversos presos apresentando ferimentos, equimoses e marcas. Quatorze foram levados a exame de corpo de delito e revelaram estar sofrendo castigos corporais diários e sistemáticos, além de encerramento num cubículo. O Diretor, o vice-diretor e vinte e um agentes penitenciários foram afastados⁷¹.

Atualmente há quem defenda a idéia de que em casos de extrema urgência (determinado prisioneiro possui uma informação que pode salvar a vida de dezenas de pessoas) a prática da tortura física e psicológica é legítima.

Usa-se o argumento de que em algumas circunstâncias a tortura é um mal menor. Essa toada, segundo Paulo Sérgio PINHEIRO⁷², apareceu na revista *Atlantic Monthly* ao refletir que sob condições extremas e em circunstâncias desesperadoras não seria o caso de se repensar o recurso à tortura: “Algumas vezes em más circunstâncias boas pessoas devem fazer coisas más”, obviamente, torturar. Em outro artigo na revista *Newsweek* um editorialista abre sua alma lembrando “que não podemos legalizar a tortura; é contra os valores americanos. Mas ao mesmo tempo em que continuamos protestando contra os abusos aos direitos humanos no mundo, precisamos manter uma mentalidade aberta sobre certas medidas de combate ao terrorismo, como interrogatórios psicológicos sancionados pela justiça”, e propõe a transferência desse trabalho sujo, para “nossos aliados menos escrupulosos”. Mas não é exatamente o que vem acontecendo faz muito tempo na cena internacional do século XX, quando as grandes potências delegavam a ditaduras da periferia o papel de contenção do comunismo? Não é o que acontece em várias novas democracias,

⁷⁰ Capturado em <[http://www.mndh.org.br/Tortura\(1\).pdf](http://www.mndh.org.br/Tortura(1).pdf)>, em 05 de janeiro de 2007 às 19:48 horas.

⁷¹ Capturado em < <http://www.mj.gov.br/sedh/textos/tortura.htm>> em 12 de dezembro de 2006 às 02:48 horas.

⁷² Ob. cit.

como a nossa, em que as elites instrumentalizam as polícias para sua proteção, fechando aos olhos para a tortura? Essa hipocrisia vem ocorrendo faz décadas.

Essa "mentalidade aberta", afirma o mesmo autor, para a tortura é mais perigosa ainda que sua defesa aberta que poucos ousam fazer. Essa legitimação da tortura como tema de debate muda dramaticamente o pano de fundo dos pressupostos e opções ideológicas.

O problema aqui, como bem apontou o filósofo esloveno Slavoj ZIZEK⁷³, é de pressupostos éticos fundamentais: é claro que se pode legitimar a tortura em relação a benefícios de curto prazo (salvar centenas de vidas), mas e as conseqüências em longo prazo para nosso universo simbólico? Onde devemos parar? Porque não torturar criminosos graves, um pai que raptou seu filho da ex-mulher? A idéia de que depois de deixar o gênio sair da garrafa a tortura possa ser mantida em um nível "razoável" é a pior ilusão liberal.

Legitimar a prática da tortura e dos tratamentos desumanos, sob qualquer circunstância, é dar a possibilidade da desrazão e da irracionalidade dirigir a vida de homens e de mulheres. É trocar qualquer indício de humanidade pela mais abjeta barbárie. O fato mais preocupante aponta PINHEIRO⁷⁴, e que conclama a um estado constante de alerta, é que após 11 de setembro de 2001 essas idéias passaram a ser enfaticamente veiculadas e defendidas em várias democracias consolidadas, nos quatro cantos do mundo. Mas, "se para vencer o terror tivermos que abrir mão das liberdades individuais, das garantias dos direitos civis, da proibição de uso da tortura, então nossa vitória será realmente um contra-senso", argumentou PINHEIRO, citando Fernando Henrique CARDOSO.

A crença na serventia da tortura é uma doença crônica brasileira que acomete os aparelhos policiais em todo o país. A Constituição de 1988, com sua carta de direitos do artigo 5º e garantias fundamentais, condena de forma enfática e veemente sua prática. Passados 18 anos da promulgação da Constituição de 1988, constatamos que a tortura deixou de ser praticada contra os prisioneiros políticos *stritu sensu* pelo simples fato não haver mais esses.

⁷³ *Bem-vindo ao deserto do real!*. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 54 e seguintes.

⁷⁴ Capturado em <[http://www.mndh.org.br/Tortura\(1\).pdf](http://www.mndh.org.br/Tortura(1).pdf)>, em 05 de janeiro de 2007 às 19:48 horas.

Entretanto, hoje, nos manicômios judiciais, penitenciárias, delegacias, instituições para adolescentes em conflito com a lei e demais lugares de encarceramento a tortura e as mais variadas formas de tratamentos desumanos continuam sendo perpetrados contra a população pobre e miserável, as "classes torturáveis", como as chamava o escritor Graham GREENE⁷⁵. Na época da ditadura militar o perverso argumento para justificar a tortura pelos aparelhos de repressão paralelos era a necessidade de preservar a segurança nacional.

Policiais, juízes, promotores e advogados devem saber que a tortura é proibida em qualquer circunstância pela lei internacional, que seu uso faz minar a autoridade e a legitimidade dos governos, que ela é perpetrada no contexto de outras graves violações de direito humanos, que ela não é um meio confiável para recolher informação sobre crimes e criminosos, que as tentativas de justificá-la não passam de ardis psicológicos para permitir os perpetradores desconectarem sua consciência moral de atos de extrema violência. E, no entanto, ela persiste. A tortura não pode ser justificada em nenhuma circunstância porque ela faz impugnar o mero sentido de nossa existência na nave Terra e impede toda a pretensão de sermos humanos.

A tortura praticada no Brasil não é somente organizada para obter informações, ainda que este aspecto esteja presente num sistema jurídico profundamente inquisitorial e baseado na confissão.

Certo que alguns passos fundamentais foram dados pelo direito brasileiro, entre os apontados pelo autor, os direitos e garantias fundamentais expressos no artigo 5º da Constituição de 1988, a ratificação em 1989 pelo Estado Brasileiro da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), a Lei 9.455, de 07 de abril de 1997, que tipifica o crime de tortura e a Lei 9.807, que estabelece o Programa de Proteção às vítimas e Testemunhas, conforme adiante enfocado.

⁷⁵ "O maior conjunto de práticas de tortura se dá quando cidadãos estão sob a custódia do Estado, em delegacias, cadeias e presídios. A tortura é um recurso constantemente usado por policiais para obter informações sobre crimes. Com frequência, pessoas detidas, em flagrante ou não, são torturadas para dar informações sobre como ocorreu ou foi planejado o crime, para apurar esconderijos ou denunciar outras pessoas envolvidas etc. Nessa mesma lógica sem o trabalho policial e pericial adequados, ao torturar um suspeito busca-se logo provocar sua confissão, como prova que dispensa a continuidade da investigação".

2.1.7. Tortura policial

O contexto social moderno aponta que a tortura percorreu vários caminhos ao longo da própria história da Humanidade. Esta já recebeu tratamento de legalidade, já caiu na ilegalidade após as luzes recebidas no pós-guerra, já foi amplamente condenada por todos os povos, em especial entre aqueles tidos como mais esclarecidos, e sobre ela já se voltou a pensar cogitando-se a possibilidade de sua permissividade em casos ditos de relevância contra o terror. Infelizmente a tortura enquanto instituto ainda é noticiada entre nós.

É interessante perceber que as condenações pelo delito de tortura ainda são raras, a ponto de se transformarem em manchetes de periódicos quando acontecem⁷⁶.

Mesmo assim, a tortura ainda é o ponto mais visível da violação da Dignidade Humana e colide frontalmente com toda uma gama de legislação internacional e nacional de tutela dos Direitos Humanos. Essa infelizmente é a nossa realidade.

A busca de uma razão para sua ocorrência não pode ser considerada como um esforço no sentido justificar ou mesmo de admitir sua prática de forma socialmente ou politicamente aceitável, uma vez que esse pensamento estaria esfacelando por inteiro os princípios basilares do moderno contratualismo social. Por

⁷⁶ Em 10 de outubro de 2006, a Justiça condenou pelo crime de tortura 14 funcionários e ex-funcionários da Febem. Dois deles, que tinham cargos de chefia, receberam uma pena de 87 anos. É a maior condenação por esse tipo de crime no Brasil, segundo especialistas. As supostas sessões de tortura de 35 internos ocorreram em novembro de 2000, no complexo da Febem na Raposo Tavares. Os jovens teriam sido espancados com pedaços de pau e barras de ferro. Agentes de Franco da Rocha também teriam participado das agressões. Segundo a decisão do juiz Marcos Zilli, da 15ª Vara Criminal, do dia 13 de setembro, Francisco Gomes Cavalcante (na época assessor da presidência da Febem) e Antonio Manoel de Oliveira, então diretor em Franco da Rocha, foram condenados a 87 anos. Dez monitores – Francisco Antonio Teodoro, Airtton Veríssimo da Costa, Nevair Vital Pimenta, Adilson Tadeu de Freitas, Paulo César Porfírio Vicente, Rubens Alves da Silva, Eduardo de Souza Filho, Ubaldo Pereira de Barros, Marco Aurélio Garcia Montovan e João Batista Gomes Pereira receberam pena de 74 anos e 8 meses. Margarida Maria Rodrigues Tirolo e Flávio Aparecido dos Santos, diretores em Raposo Tavares, foram condenados a 2 anos e 2 meses por omissão. O grupo pode recorrer da condenação em liberdade. "Funcionários de dois complexos estavam organizados em uma rede para promover a tortura", afirmou o promotor Carlos Daniel de Lima Jr., responsável pela denúncia. No Brasil ainda não há banco de dados sobre as sentenças sobre a lei de tortura, contudo, pelas informações coletadas no desenvolvimento deste trabalho esta é, sem sombra de dúvidas, a maior condenação por tortura em São Paulo. Capturado em <<http://ctv.incubadora.fapesp.br/portal/V.noticias/tortura>> em 14/01/2007.

sua vez, detectar sua existência e os motivos que movem os torturadores é o primeiro passo no sentido de sua completa erradicação.

Diante da atuação da polícia judiciária, objeto deste trabalho, a tortura é detectada em um momento muito próprio e específico: na busca da verdade dos fatos, geralmente antes do formal interrogatório do investigado, na fase de apuração.

De forma geral, a realidade que se apresenta estruturado o serviço de segurança pública no país, nos remete ao período da anistia que findou com o regime militar. Quando a Constituição Federal de 1988 apresentou como um seu objetivo fundamental a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, de uma hora para outra se passou a entender as estruturas básicas do Estado como garantidoras dos valores que permeavam a vida social brasileira. O mesmo fato não aconteceu com os organismos policiais. O ranço da tortura, do totalitarismo, da agressão e dos abusos sofridos pelas ações da polícia ainda hoje, passados quase vinte anos, não foi desvinculado das estruturas de segurança do país. Diferentemente se notou da atuação da Magistratura e do próprio Ministério Público, parceiros inarredáveis da polícia naquela época da opressão, conforme já apresentado anteriormente.

Há ainda um grande estigma que afeta as instituições policiais como um todo. Percebe-se que as demais instituições aqui mencionadas receberam praticamente um beneplácito, uma anistia ampla, geral e irrestrita. Suas atividades durante o regime militar opressor foram praticamente esquecidas e parte dessa pesquisa restou prejudicada, pois pareceres de membros do Ministério Público e decisões judiciais daquela época, contrariando toda a gama de institutos que permeiam a Dignidade Humana, nem sequer estão abertos à pesquisa. Já os atos da polícia que matou, que torturou, que agiu de forma a passar ao largo de todas as modernas formas intelectivas dos Direitos Humanos, estes sim estão presentes⁷⁷.

Não se pode esquecer o passado, uma vez que a humanidade caminha para o futuro calcada em suas experiências e movida por circunstâncias temporais próprias, contudo, a polícia de hoje não pode ser tomada como a polícia dos anos de chumbo em termos de linhas de atuação. Não se pense que a proposta é de um

⁷⁷ Uma rápida pesquisa pela internet em um portal de busca (Google) apontou 236.000 resultados para “tortura + policial”.

esquecimento total – muito pelo contrário –, contudo os dirigentes dos Poderes da República, ao traçarem as linhas de conduta e de atuação das polícias, devem despir-se do sentimentalismo pessoal, às vezes tacanho e vingativo, e lançar mão do seu melhor agir, no sentido de construir uma polícia cidadã, respeitadora e sensível com a causa da Dignidade Humana e, principalmente, cumpridora e promotora dos Direitos Humanos.

A mesma mentalidade que foi disseminada no Brasil com a Constituição de 1988 deve também irradiar seus ideários pelas instituições garantidoras da segurança pública no país.

Mesmo confundida, a polícia antes de 1988 e a polícia depois de 1988 infelizmente ainda contam com a tortura como ferramenta de investigação. A razão primeira que se percebe é a completa falta de investimento nos organismos de segurança pública, no sentido de se transformar a investigação policial em um momento concreto de busca da verdade real dos fatos de forma científica e metodológica.

Para se ter uma idéia da completa tragédia que se abate no Brasil, em termos de segurança pública, a investigação criminal está nas mãos das polícias judiciárias, existentes na união (Polícia Federal – art. 144, inciso I e § 1º, I, II, III, IV), nos Estados Federados e no Distrito Federal Polícia Civil, art. 144, IV e § 4º).

Não existe uma linha de atuação conjunta básica, tomada como procedimento de atuação, à exceção dos momentos de crise em que o Estado se vê refém da criminalidade e forças tarefas são organizadas, muito mais para remediar uma situação existente do que agir preventivamente e com inteligência no sentido de se debelar o crime organizado.

No Estado de São Paulo a situação é grave. A retirada do braço científico da Polícia Judiciária por meio da Lei Estadual 756, de 1994 (com sua estrutura organizacional disposta no Decreto 42.847, de 9 de Fevereiro de 1998), suprimiu definitivamente a atividade de uma investigação policial única.

Da mesma forma, a disposição do sistema jurídico criminal, em que as atividades de investigação criminal podem facilmente ser manipuladas inescrupulosamente por meio da possibilidade de mentir, empurrando a polícia a

empreender seus esforços em vão, precisa ser considerada no momento de se tentar buscar a origem da prática da tortura.

A sociedade moderna, contudo, apresentou sua repulsa à tortura por meio de vários documentos importantes, de cunho internacional, que buscam mais do que simplesmente declarar a impossibilidade da admissão da tortura (em hipótese alguma) e que precisam estar arraigados aos princípios mais íntimos do policial moderno, para o bem cumprimento de suas funções.

2.2. Instrumentos de tutela da Dignidade Humana ante a tortura

O Direito Internacional dos Direitos Humanos é entendido, segundo ABRANCHES⁷⁸, como o conjunto de direitos e faculdades que garante a dignidade da pessoa humana e beneficia-se de garantias internacionais institucionalizadas. Entre as dezenas de convenções regionais e universais, algumas delas buscaram enfatizar a problemática da tortura em seus textos. Nelas, está prevista a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos Direitos Humanos.

Existem basicamente dois modos reconhecidos pelos Estados de constatar a responsabilidade de um Estado pela violação de seus compromissos internacionais: o modo unilateral, que tem como características o fato de aquele Estado tido como ofendido afirmar ter ocorrido violação de seu direito e exigir reparação do Estado tido como ofensor, agindo como parte e juiz ao mesmo tempo, após ter decidido unilateralmente a *quaestio*; e o modo coletivo (também conhecido por institucional), em que organismos criados por tratados internacionais e compostos por pessoas independentes e imparciais analisam os fatos, ouvem as pessoas envolvidas e decidem sobre a responsabilidade internacional do Estado acusado de violar as normas pactuadas.

Essa responsabilização do Estado, até mesmo em homenagem aos princípios da separação das funções e das normas de moderna processualística, aponta no

⁷⁸ *Proteção internacional dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964, p. 164.

sentido de que as partes sejam tomadas como tal, enquanto o juiz da causa deve primar pela independência. Esse posicionamento aflora nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos.

2.2.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948

A Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷⁹ inaugurou uma nova fase no trato com os Direitos Humanos, uma vez que trouxe, pela primeira vez na história, como destinatários, não apenas os Estados signatários, mas todas as pessoas de todos os territórios e Estados, mesmo os não signatários da Declaração. Materialmente, seu conteúdo inova quando transpassa o campo dos direitos civis e políticos e alcança os direitos econômicos, sociais e culturais. Sempre interessante ressaltar que antes dessa Declaração a tutela dos Direitos Humanos tinha por objeto e fundamento da dignidade humana assentada majoritariamente na filosofia e na religião.

Os seus antecedentes históricos encontram aporte diretamente na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789⁸⁰, e na Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776⁸¹. Em nenhum desses documentos se

⁷⁹ Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948.

⁸⁰ “DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Os representantes do povo francês, constituídos em ASSEMBLÉIA NACIONAL, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos Governos, resolveram expor em declaração solene os Direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem, a fim de que esta declaração, constantemente presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre sem cessar os seus direitos e os seus deveres; a fim de que os atos do Poder legislativo e do Poder executivo, a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reclamações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral. Por consequência, a ASSEMBLÉIA NACIONAL reconhece e declara, na presença e sob os auspícios do Ser Supremo, os seguintes direitos do Homem e do Cidadão (...)”

⁸¹ “DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS. Quando, no curso dos acontecimentos humanos, se torna necessário a um povo dissolver os laços políticos que o ligavam a outro, e assumir, entre os poderes da Terra, posição igual e separada, a que lhe dão direito as leis da natureza e as do Deus da natureza, o respeito digno às opiniões dos homens exige que se declarem as causas que os levam a essa separação. Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes

vê expressamente prevista a questão da tortura, contudo seu ideário é claro quando assenta a igualdade dos homens e o respeito do Estado perante estes.

Os traços comuns entre a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a Declaração Universal dos Direitos Humanos residem na afirmação da liberdade, da propriedade, da segurança como direitos inerentes ao homem, do princípio da legalidade, da reserva legal, da presunção de inocência, da liberdade de opinião e de crença.

A inovação também surge no momento em que a Declaração dos Direitos Humanos traz em seu bojo uma tentativa de enumeração de quais seriam os Direitos Humanos na seara do Direito Internacional, conforme aponta Flávia PIOVESAN⁸², ao conjugar os valores da liberdade em conjunto com o valor da igualdade, apontando a visão contemporânea dos Direitos Humanos, no sentido de que estes passam a ser concebidos como uma unidade interdependente e indivisível.

A Declaração de 1948 é o início de todo um novo ramo do Direito: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Esse novo ramo do Direito Internacional Público é elaborado logo após a experiência totalitária dos campos de concentração, o holocausto, após a Segunda Guerra Mundial (uma guerra para acabar com todas as outras guerras), que terminou com o lançamento das bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki, que trouxeram – pela primeira vez na história da humanidade – a possibilidade do aniquilamento do planeta. Surgido neste contexto histórico o DIDH – segundo Guilherme de Almeida – tem como princípio de organização a não-violência. É por essa razão que a luta pelos direitos humanos é uma luta contra o Poder – isso já dizia René Cassin, um dos pais da Declaração de 1948.

Não que os direitos humanos prescindam do Poder, eles são contrários a uma determinada espécie de poder: aquele que tem como fundamento a violência arbitrária.

A não-violência como princípio aqui originada acabou sendo espargida para vários documentos do DIDH, tanto na esfera global como regional.

do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade (...)"

⁸² *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 145 e seguintes.

A Declaração Universal, conforme salienta Flávia Piovesan⁸³, foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução, e não Tratado, que por sua vez não lhe emprestaria força de lei. Teve como idéia principal tecer uma declaração de princípios básicos de direitos humanos e liberdades que fossem aceitos pelos povos de todas as nações. Contudo, o entendimento mais acertado e também defendido pela autora é aquele segundo o qual a Declaração tem força jurídica vinculante por integrar o direito costumeiro internacional e os princípios gerais de direito. As argumentações nesse sentido passam pela incorporação das suas previsões pelas Constituições nacionais, pelas freqüentes referências feitas por resoluções da ONU à obrigação legal de todos os Estados em observar a Declaração e pela corrente utilização da Declaração pelos tribunais nacionais, tendo-la como fonte de direitos.

Este posicionamento, mais acertado, já vem sendo amplamente amparado pela justiça brasileira, por intermédio do Supremo Tribunal Federal, que, em várias de suas decisões, aponta como suporte jurídico a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸⁴.

E nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 traz vedação expressa à tortura: “Artigo V - Ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante”.

2.2.2. Pacto de Direitos Civis e Políticos de 16 de dezembro de 1966

O Pacto de Direitos Civis e Políticos⁸⁵ é uma norma de abrangência global. No Brasil, foi aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Quando de sua elaboração, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, dois modelos foram idealizados. No primeiro deles, haveria um texto único, sob a forma de Pacto, que reuniria todos os direitos da pessoa humana. No outro,

⁸³ Ob. cit., p. 151 e seguintes.

⁸⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade 2992-4, HC 82424 / RS e HC 70389 / SP.

⁸⁵ Adotado pela resolução 2200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de Janeiro de 1992.

seriam dois documentos, um deles contendo os direitos civis e políticos e o outro, os direitos econômicos, sociais e culturais. O fundamento dessa cisão ficou por conta da auto-aplicabilidade dos direitos civis e políticos de forma indiscutível, contudo, as normas atinentes aos direitos econômicos, sociais e culturais carregam forte coloração programática, e a aplicação imediata seria inviável. Prevaleceu a idéia de dois pactos, contudo, aprovados na mesma data (mantendo-se o espírito da indivisibilidade).

Essa norma vincula de forma pétreia os estados signatários, quando dispõe em seu artigo 4º que quando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente, os estados-partes podem adotar, na estrita medida em que a situação o exigir, medidas que derroguem as obrigações decorrentes deste, desde que não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhes são impostas pelo Direito internacional e não acarretem discriminação alguma apenas por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social. A disposição precedente não autoriza qualquer derrogação dos arts. 6º, 7º, 8º (§§ 1º e 2º), 11, 15, 16 e 18.

O Pacto textualiza a proibição à tortura em seu artigo 7º: “Ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Será proibido, sobretudo, submeter uma pessoa, sem seu livre consentimento, a experiências médicas ou científicas”.

Importante avanço se verifica na segunda parte do Pacto, quando se atribui aos Estados, na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos nele reconhecidos, os estados-partes comprometem-se a tomar as providências necessárias, com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto. Um sinal que o conceito de soberania jamais seria o mesmo, haja vista que um importante fator de limitação do poder constituinte originário se levanta: os Direitos Humanos. Claro está que o Poder Constituinte Originário, amplamente tido como ilimitado e autônomo, doravante, vai receber importante baliza.

Na esfera legal o Brasil tem cumprido rigorosamente a ritualística da inclusão em seu ordenamento jurídico de normas garantidoras dos direitos elencados no Pacto (assim, desde a edição da Constituição Federal de 1988, com forte carga humanitária, foram editadas a lei que tipifica a tortura – 9.455/97, A Lei dos Crimes

Hediondos, que inclui a prática da tortura – 8.072/90, e o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente – 8.069/90), contudo, as medidas administrativas no sentido de efetivar a Dignidade Humana por meio da promoção dos Direitos Humanos, continuam sendo um grave problema.

O Pacto faz referência expressa às ações de segurança, ao impor limitações por razões de segurança nacional ou de manutenção de ordem pública. Nesse sentido, o art. 21 estipula que o direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança ou ordem públicas ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. Também o artigo 22 aponta que toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de constituir sindicatos e de a eles filiar-se, para proteção de seus interesses. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. Nenhuma das disposições desse artigo permitirá que os estados-partes, na Convenção de 1948, da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam – ou a aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na Convenção.

Da mesma forma esse dispositivo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos por membros das forças armadas e da polícia.

Ou seja, o Pacto não traz em si uma contradição ou conflito aparente, mas condiciona o exercício regular de um direito de forma a regular seu exercício e não lhe impor a extinção ou inviabilizar seu exercício.

2.2.3. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969

Com a sistematização regional dos Direitos Humanos na Europa, por meio da Convenção Europeia de Direitos Humanos em 1953, a América adotou a mesma

tendência, por intermédio da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁸⁶. Na visão de Alexandre de MORAES⁸⁷, o Pacto teve como propósito a consolidação, no continente americano, da aplicação de um regime de liberdades pessoais e justiça social, a ser alcançado com a reafirmação nas instituições democráticas dos direitos humanos fundamentais.

Conhecida como o Pacto de San José da Costa Rica, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos teve seus princípios consagrados inicialmente na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, fazendo um importante elo entre o sistema universal e o sistema regional de tutela e amparo aos Direitos Humanos. Para a América Latina é o documento que encima o sistema regional de tutela, posto que além de trazer normas de conteúdo material, processualmente inova ao estabelecer uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos e uma Corte Interamericana⁸⁸, órgãos responsáveis pela apuração e julgamento de eventuais violações nele pactuados.

O Pacto de San José da Costa Rica também traz a proibição da tortura em seu artigo 5º: “Direito à integridade pessoal 1. Toda pessoa tem direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. 2. Ninguém deve ser submetido a torturas nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”.

O Pacto sinaliza que a pena imposta a um condenado deverá, obrigatoriamente, ter o objetivo de recuperação e readaptação social.

Em 1988 foi firmado o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mais conhecido como Protocolo de San Salvador, que aponta a obrigatoriedade de os Estados-partes adotarem medidas reais que permitam a implementação efetiva dos direitos sociais, econômicos e culturais, observando-se as regras do direito interno e

⁸⁶ Ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Ao ratificar a Convenção Americana, o Brasil interpôs uma declaração interpretativa com o seguinte teor: “O Governo do Brasil entende que os artigos 43 e 48 (d) não incluem o direito automático de visitas e inspeções pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dependerão do consentimento expresso do Estado”.

⁸⁷ *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1997, p. 39

⁸⁸ O Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998.

a realidade de cada país, uma vez que a Convenção não disciplina esses direitos, mas recomenda aos Estados-partes a progressiva realização dos mesmos, que estão contidos na Carta da OEA.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos exerce sua competência sobre todos os Estados-partes da Convenção Americana, com foco na tutela dos Direitos Humanos, atuando por meio da investigação das reclamações promovidas por qualquer pessoa, ainda que entidade não governamental.

A atuação da Comissão é extremamente importante, posto que possui papel de admissibilidade aos casos que serão levados à Corte Interamericana de Direitos Humanos, esta com função jurisdicional. A Comissão poderá propor uma solução amistosa às partes, que, se aceita, põe termo ao conflito. Caso essa medida não venha a ser aceita, o caso poderá ser encaminhado à Corte Interamericana pela Comissão, que, ao lado dos Estados-partes, são os únicos legitimados a assim proceder.

A Corte, como dito, é o órgão jurisdicional do sistema regional Interamericano. Suas decisões, decidindo no plano contencioso, dizem respeito ao julgamento de casos concretos, atentatórios aos Direitos Humanos. Suas decisões condenatórias terão caráter indenizatório (determinação do parâmetro de danos percebidos) e simbólico (obrigação de fazer ou de não fazer).

Da mesma forma que o Pacto de Direitos Civis e Políticos, a Convenção criou norma pétrea de limitação às restrições de direitos e garantias individuais em seu artigo 27, ao dispor que em caso de guerra, de perigo público ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-Parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude da Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3º (Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (Direito à vida), 5º (Direito à integridade pessoal), 6º (Proibição da escravidão e servidão), 9º (Princípio da legalidade e da retroatividade), 12º (Liberdade de consciência e de religião), 17º (Proteção da família), 18º (Direito ao nome), 19º

(Direitos da criança), 20º (Direito à nacionalidade), e 23º (Direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.

2.2.4. Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes de 10 de dezembro de 1984

Voltando ao sistema global de tutela, apenas para se manter uma linha cronológica crescente, em 10 de dezembro de 1984 foi editada a Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes⁸⁹.

Para os fins buscados neste trabalho, entendo que a tortura venha a ser a submissão indigna e ilegal de um investigado, por meio do sofrimento físico, psíquico ou da ameaça de um mal injusto e grave, com a finalidade de se esclarecer um delito.

Como destaque, a Convenção Contra a Tortura apresenta uma definição material sobre a tortura. De acordo com essa Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido, ou seja, suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir essa pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram.

A Convenção também chama a atenção para os casos em que a legislação interna dos Estados-partes tenha uma definição mais ampla da tortura, ao prever que o artigo primeiro não será interpretado de maneira a restringir qualquer

⁸⁹ Adotada pela resolução n. 39/46 da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984 e ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989.

instrumento internacional ou legislação nacional que contenha ou possa conter dispositivos de alcance mais amplo.

A partir do seu artigo 17, esse documento institui a criação de um Comitê contra a Tortura, responsável pela análise dos relatórios dos Estados-partes relativos a medidas por eles adotadas no cumprimento das obrigações assumidas, ordinariamente a cada quatro anos, ou quando solicitado. Cada relatório será examinado pelo Comitê, que poderá fazer os comentários gerais que julgar oportunos e os transmitirá ao Estado-parte interessado. Este poderá, em resposta ao Comitê, comunicar-lhe todas as observações que deseje formular.

O Comitê poderá ainda, a seu critério, tomar a decisão de incluir qualquer comentário que houver feito, junto com as observações conexas recebidas do Estado-parte interessado, em seu relatório anual que apresentará.

O Comitê, no caso de vir a receber informações fidedignas que lhe pareçam indicar, de forma fundamentada, que a tortura é praticada sistematicamente no território de um Estado-parte, o convidará a cooperar no exame das informações e, nesse sentido, a transmitir ao Comitê as observações que julgar pertinentes.

Levando em consideração todas as observações que houver apresentado o Estado-parte interessado, bem como quaisquer outras informações pertinentes de que dispuser, o Comitê poderá, se lhe parecer justificável, designar um ou vários de seus membros para que procedam a uma investigação confidencial e informem urgentemente o Comitê.

No caso de realizar-se uma investigação nos termos do parágrafo 2º do desse artigo, o Comitê procurará obter a colaboração do Estado-parte interessado. Com a concordância do Estado-parte em questão, a investigação poderá incluir uma visita ao seu território.

Depois de haver examinado as conclusões apresentadas por um ou vários de seus membros, o Comitê as transmitirá ao Estado-parte interessado, junto com as observações ou sugestões que considerar pertinentes, em vista da situação.

Todos os trabalhos do Comitê serão confidenciais e em todas as sua etapas procurar-se-á obter a cooperação do Estado-parte. Quando estiverem concluídos os trabalhos relacionados com uma investigação o Comitê poderá, após celebrar

consultas com o Estado-parte interessado, tomar a decisão de incluir um resumo dos resultados da investigação em seu relatório anual.

O Comitê tratará de todas as questões que se lhe submetam somente após ter-se assegurado de que todos os recursos internos disponíveis tenham sido utilizados e esgotados, em conformidade com os princípios do Direito Internacional geralmente reconhecidos. Não se aplicará essa regra quando o uso dos mencionados recursos se prolongar injustificadamente ou quando não for provável que venha a melhorar realmente a situação da pessoa que seja vítima de violação do Pacto, daí por que se diz ser sua atuação subsidiária.

O Comitê apresentará um relatório anual sobre as suas atividades aos Estados-partes e a Assembléia Geral das Nações Unidas.

2.2.5. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 09 de dezembro de 1985

Em retorno ao sistema interamericano, foi instituída em 1985 a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura⁹⁰. Essa convenção também definiu o que vem a ser tortura, considerando para seus efeitos todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou com qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica.

Não estarão compreendidos no conceito de tortura as penas ou sofrimentos físicos ou mentais que sejam unicamente consequência de medidas legais ou inerentes a elas, contanto que não incluam a realização dos atos ou a aplicação dos métodos aqui referidos.

⁹⁰ Adotada e aberta à assinatura no XV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, em Cartagena das Índias (Colômbia), em 9 de dezembro de 1985 e ratificada pelo Brasil em 20 de Julho de 1989.

A Convenção aponta ainda serem responsáveis pelo delito de tortura: a) os empregados ou funcionários públicos que, atuando nesse caráter, ordenem sua comissão ou instiguem ou induzam a ele, cometam-no diretamente ou, podendo impedi-lo, não o façam; b) as pessoas que, por instigação dos funcionários ou empregados públicos a que se refere a alínea a, ordenem sua comissão, instiguem ou induzam a ele, cometam-no diretamente ou nele sejam cúmplices.

Em atenção à ação de funcionários, o fato de haver agido por ordens superiores não eximirá a responsabilidade penal correspondente.

No mesmo sentido, não se invocará nem se admitirá como justificativa do delito de tortura a existência de circunstâncias tais como o estado de guerra, a ameaça de guerra, o estado de sítio ou de emergência, a comoção ou conflito interno, a suspensão das garantias constitucionais, a instabilidade política interna, ou outras emergências ou calamidades públicas. Nem a periculosidade do detido ou condenado, nem a insegurança do estabelecimento carcerário ou penitenciário podem justificar a tortura, em clara inserção de norma pétrea, a exemplo do Pacto de Direitos Civis e Políticos e da própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Portanto, qualquer pensamento no sentido de se admitir a tortura em períodos de difícil combate à criminalidade ou mesmo de proliferação do terrorismo está descartado.

Sobre o aspecto que interessa ao presente processo, a Convenção aponta que os Estados Partes tomarão medidas para que, no treinamento de agentes de polícia e de outros funcionários públicos responsáveis pela custódia de pessoas privadas de liberdade, provisória ou definitivamente, e nos interrogatórios, detenções ou prisões, se ressalte de maneira especial a proibição do emprego da tortura. Os Estados Partes tomarão também medidas semelhantes para evitar outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

2.2.6. Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 expressamente trouxe a dignidade humana

como um fundamento da República (artigo 1º, inciso III) bem como proibiu a tortura e o tratamento desumano ou degradante a qualquer pessoa em seu artigo 5º, inciso III. Tais postulados, embora de forma tímida, já vêm sendo observados em algumas decisões do Supremo Tribunal Federal⁹¹. A Constituição Federal também se referiu

⁹¹ "A duração prolongada, abusiva e irrazoável da prisão cautelar de alguém ofende, de modo frontal, o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo" (HC 85.988-MC, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 10/06/05). No mesmo sentido (HC 85.237, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 29/04/05).

"Denúncias genéricas, que não descrevem os fatos na sua devida conformação, não se coadunam com os postulados básicos do Estado de Direito. Mais! Quando se fazem imputações vagas está a se violar, também, o princípio da dignidade da pessoa humana, que, entre nós, tem base positiva no artigo 1º, III, da Constituição. Como se sabe, na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais. O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações." (HC 84.409-EXS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, *DJ* 01/02/05)

"A mera instauração de inquérito, quando evidente a atipicidade da conduta, constitui meio hábil a impor violação aos direitos fundamentais, em especial ao princípio da dignidade humana". (HC 82.969, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* 17/10/03)

"O fato de o paciente estar condenado por delito tipificado como hediondo não enseja, por si só, uma proibição objetiva incondicional à concessão de prisão domiciliar, pois a dignidade da pessoa humana, especialmente a dos idosos, sempre será preponderante, dada a sua condição de princípio fundamental da República (art. 1º, inciso III, da CF/88). Por outro lado, incontroverso que essa mesma dignidade se encontrará ameaçada nas hipóteses excepcionalíssimas em que o apenado idoso estiver acometido de doença grave que exija cuidados especiais, os quais não podem ser fornecidos no local da custódia ou em estabelecimento hospitalar adequado." (HC 83.358, Rel. Min. Carlos Britto, *DJ* 04/06/2004)

"Sendo fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, o exame da constitucionalidade de ato normativo faz-se considerada a impossibilidade de o Diploma Maior permitir a exploração do homem pelo homem. O credenciamento de profissionais do volante para atuar na praça implica ato do administrador que atende às exigências próprias à permissão e que objetiva, em verdadeiro saneamento social, o endosso de lei viabilizadora da transformação, balizada no tempo, de taxistas auxiliares em permissionários." (RE 359.444, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* 28/05/2004)

"Fundamento do núcleo do pensamento do nacional-socialismo de que os judeus e os arianos formam raças distintas. Os primeiros seriam raça inferior, nefasta e infecta, características suficientes para justificar a segregação e o extermínio: inconciliabilidade com os padrões éticos e morais definidos na Carta Política do Brasil e do mundo contemporâneo, sob os quais se ergue e se harmoniza o estado democrático. Estigmas que por si só evidenciam crime de racismo. Concepção atentatória dos princípios nos quais se erige e se organiza a sociedade humana, baseada na respeitabilidade e dignidade do ser humano e de sua pacífica convivência no meio social. Condutas e evocações aéticas e imorais que implicam repulsiva ação estatal por se revestirem de densa intolerabilidade, de sorte a afrontar o ordenamento infraconstitucional e constitucional do País." (HC 82.424-QO, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 19/03/2004)

"O direito ao nome insere-se no conceito de dignidade da pessoa humana, princípio alçado a fundamento da República Federativa do Brasil". (RE 248.869, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 12/03/2004)

"Objeção de princípio – em relação à qual houve reserva de Ministros do Tribunal – à tese aventada de que à garantia constitucional da inadmissibilidade da prova ilícita se possa opor, com o fim de dar-lhe prevalência em nome do princípio da proporcionalidade, o interesse público na eficácia da repressão penal em geral ou, em particular, na de determinados crimes: é que, aí, foi a Constituição mesma que ponderou os valores contrapostos e optou – em prejuízo, se necessário da eficácia da persecução criminal – pelos valores fundamentais, da dignidade humana, aos quais serve de

ao combate à tortura por meio da imposição feita ao legislador de que a lei considerará crime inafiançável e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura.

salvaguarda a proscrição da prova ilícita: de qualquer sorte – salvo em casos extremos de necessidade inadiável e incontornável – a ponderação de quaisquer interesses constitucionais oponíveis à inviolabilidade do domicílio não compete *a posteriori* ao juiz do processo em que se pretenda introduzir ou valorizar a prova obtida na invasão ilícita, mas sim àquele a quem incumbe autorizar previamente a diligência”. (HC 79.512, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 16/05/2003)

“A simples referência normativa à tortura, constante da descrição típica consubstanciada no art. 233 do Estatuto da Criança e do Adolescente, exterioriza um universo conceitual impregnado de noções com que o senso comum e o sentimento de decência das pessoas identificam as condutas aviltantes que traduzem, na concreção de sua prática, o gesto ominoso de ofensa à dignidade da pessoa humana. A tortura constitui a negação arbitrária dos direitos humanos, pois reflete — enquanto prática ilegítima, imoral e abusiva — um inaceitável ensaio de atuação estatal tendente a asfixiar e, até mesmo, a suprimir a dignidade, a autonomia e a liberdade com que o indivíduo foi dotado, de maneira indisponível, pelo ordenamento positivo.” (HC 70.389, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 10/08/2001)

“DNA: submissão compulsória ao fornecimento de sangue para a pesquisa do DNA: estado da questão no direito comparado: precedente do STF que libera do constrangimento o réu em ação de investigação de paternidade (HC 71.373) e o dissenso dos votos vencidos: deferimento, não obstante, do HC na espécie, em que se cuida de situação atípica na qual se pretende — de resto, apenas para obter prova de reforço — submeter ao exame o pai presumido, em processo que tem por objeto a pretensão de terceiro de ver-se declarado o pai biológico da criança nascida na constância do casamento do paciente: hipótese na qual, à luz do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, se impõe evitar a afronta à dignidade pessoal que, nas circunstâncias, a sua participação na perícia substantivaria.” (HC 76.060, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 15/05/1998)

“Discrepa, a mais não poder, de garantias constitucionais implícitas e explícitas — preservação da dignidade humana, da intimidade, da intangibilidade do corpo humano, do império da lei e da inexecução específica e direta de obrigação de fazer — provimento judicial que, em ação civil de investigação de paternidade, implique determinação no sentido de o réu ser conduzido ao laboratório, 'debaixo de vara', para coleta do material indispensável à feitura do exame DNA. A recusa resolve-se no plano jurídico-instrumental, consideradas a dogmática, a doutrina e a jurisprudência, no que voltadas ao deslinde das questões ligadas à prova dos fatos.” (HC 71.373, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* 22/11/1996)

2.2.7. Lei nº 9.455 de 1997

Em acatamento à Constituição Federal, o legislador brasileiro editou em 07 de abril de 1997 a lei contra a tortura, tipificando como tal o constrangimento de alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa, para provocar ação ou omissão de natureza criminosa ou em razão de discriminação racial ou religiosa. Também tipificou a conduta ao prever a subsunção de alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Essa lei, infelizmente, não trouxe efetividade no combate da tortura. Um estudo publicado em setembro pelo jornal *O Globo* indicava que os procedimentos internos para fiscalizar abusos de civis cometidos por policiais foram totalmente ineficazes. Jornalistas estudaram todos os 53 inquéritos apresentados pela Divisão de Assuntos Internos da Polícia Civil sobre denúncias de tortura contra 67 policiais entre os dois anos e quatro meses entre a aprovação da Lei n. 9.455, que tipificou o crime da tortura, e agosto de 1999. Os inquéritos continham depoimentos e outras provas detalhando abusos, inclusive choques elétricos, estupros, afogamentos e espancamentos. Em todos os casos, com exceção de apenas um, os inquéritos não tinham sido concluídos; a respeito do único caso cuja conclusão fora alcançada, as autoridades optaram por arquivar o caso⁹². A responsabilidade reside no Poder Legislativo, que trouxe uma tipicidade de difícil enquadramento, levando a reafirmar a responsabilidade maior que o Legislativo e o Judiciário possuem na tutela da Dignidade Humana e na defesa dos Direitos Humanos.

⁹² Disponível <http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/2000/americas/brasil.html>, capturado em 03 de janeiro de 2007.

3. Normas internacionais reguladoras de ação policial focadas no respeito à Dignidade Humana

Da mesma forma como a comunidade internacional idealiza a tutela e proteção da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos como um todo, também faz prescrições no sentido de que os organismos estatais responsáveis pela prevenção e apuração de delitos tenham limites claros e específicos para atuar.

3.1. Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei

A atuação do Estado por meio de seus braços encarregados de fazer cumprir a lei, em especial policiais, recebeu especial atenção da Assembléia Geral da ONU que fez aprovar a presente norma, denominada como Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei⁹³ em 1979.

A preocupação com a contenção do poder e o uso do aparato policial em face da tortura se fez presente em alguns de seus dispositivos.

Em primeiro lugar, logo na fundamentação da norma, o Código faz referência à Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembléia Geral na sua resolução 3452 (XXX), de 9 de dezembro de 1975.

Na seqüência, em seu artigo 2º esclarece que, no cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas. O comentário a este artigo dispõe que os direitos do homem em questão são identificados e protegidos pelo direito nacional e internacional. Entre os instrumentos

⁹³ Adotada pela Assembléia Geral em sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

internacionais relevantes contam-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos, e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares.

Prossegue o Código em seu art. 5º, apontando que nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura ou qualquer outra pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante, nem invocar ordens superiores ou circunstanciais excepcionais, tais como o estado de guerra ou uma ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública como justificação para torturas ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Essa proibição decorre da Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembléia Geral, de acordo com a qual tal ato é uma ofensa contra a dignidade humana e será condenado como uma negação aos propósitos da Carta das Nações Unidas e como uma violação aos direitos e liberdades fundamentais afirmados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (e em outros instrumentos internacionais sobre os direitos do homem).

A Declaração define tortura como sendo qualquer ato pelo qual uma dor violenta ou sofrimento físico ou mental é imposto intencionalmente a uma pessoa por um funcionário público, ou por sua instigação, com objetivos tais como obter dela ou de uma terceira pessoa informação ou confissão, puni-la por um ato que tenha cometido ou se supõe tenha cometido, ou intimidar a ela ou a outras pessoas. Não se considera tortura a dor ou sofrimento apenas resultante, inerente ou consequência de sanções legítimas, na medida em que sejam compatíveis com as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos.

A expressão “penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes” não foi definida pela Assembléia Geral, mas deve ser interpretada de forma a abranger uma proteção tão ampla quanto possível contra abusos, quer físicos quer mentais.

3.2. Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias

Em sede de investigação dos delitos de execuções ilegais, a norma ensejadora dos Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias⁹⁴ aponta que o corpo da pessoa falecida deverá estar à disposição daqueles que realizem a autópsia durante um período suficiente para se proceder a uma investigação minuciosa. Na autópsia se deverá tentar determinar, pelo menos, a identidade da pessoa falecida e a causa e forma de sua morte. Na medida do possível, deverão precisar-se também o momento e o local em que a morte ocorreu. Deverão ser incluídas no laudo da autópsia fotografias detalhadas, a cores, da pessoa falecida, com o fim de documentar e corroborar as conclusões da investigação. O laudo da autópsia deverá descrever todas e cada uma das lesões apresentadas pela pessoa falecida e incluir qualquer indício de tortura.

3.3. Princípios básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei

Em 1990, a Assembléia Geral da ONU adotou princípios básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei⁹⁵.

Entre as normas orientadoras da ação dos organismos encarregados de fazer cumprir a lei, esta é a mais completa, pois aponta um roteiro de procedimentos a serem adotados que viabilizam a ação policial sem, contudo, agredir a Dignidade

⁹⁴ Adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em 24 de maio de 1989, pela Resolução 1989/85 e aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 15 de dezembro de 1989, pela Resolução 44/162

⁹⁵ Adotada no 8º. Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção de Delitos e Tratamento de Delinquentes, em Havana/Cuba, entre 27 de agosto e 07 de setembro de 1990

Humana. De acordo com o comentário redigido ao artigo primeiro desse rol de condutas mínimas, funcionário encarregado de cumprir a lei inclui todos os agentes da lei, nomeados ou eleitos, que exercem funções de polícia, especialmente com a possibilidade jurídica de detenção e prisão de outras pessoas. Faz-se ainda recomendação expressa aos países, como o Brasil, que se utilizam de militares no exercício de funções de policiamento, de que o Código a eles também se aplique.

A medida prevê em suas disposições gerais que os meios não violentos deverão ser tentados antes do uso da força, podendo-se recorrer ao uso da força e de armas de fogo apenas se os outros meios apresentarem-se ineficazes, mesmo assim, quando o emprego de armas de fogo seja inevitável, deverão ser observadas a moderação e a proporcionalidade entre a gravidade do delito e o objetivo legítimo que se busca; os danos e lesões deverão ser minimizados, em especial a vida humana deverá ser protegida; a assistência médica aos necessitados deverá ser priorizada; os amigos e os familiares dos feridos deverão ser comunicados sobre o ocorrido no menor espaço de tempo possível; quando o emprego de armas de fogo decorrer em óbito, o fato deverá ser comunicado imediatamente aos superiores hierárquicos; os governos adotarão as medidas necessárias para que na legislação se puna como crime o emprego arbitrário ou abusivo da força ou de armas de fogo por parte dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei; os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, por sua vez, não poderão alegar circunstâncias excepcionais, tais como a instabilidade política interna ou qualquer outra situação pública de emergência para descumprir esses princípios.

Como disposições especiais, se esclarece que os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei não farão uso de arma de fogo contra as pessoas, salvo em defesa própria ou de terceiros, em caso de perigo de morte ou lesões graves iminentes, com o propósito de deter a prática de um delito grave, gerador de ameaça para a vida ainda, com o objetivo de deter uma pessoa que represente esse perigo e oponha resistência a sua autoridade, ou para impedir a sua fuga, mesmo assim apenas nos casos em que as medidas menos extremas resultem infrutíferas. Em qualquer caso somente se poderá fazer uso de armas letais quando for estritamente inevitável para a proteção da vida.

Para que o uso de arma de fogo ou da força seja validado o funcionário encarregado de fazer cumprir a lei deverá se identificar como tal e ainda deverá

proceder de forma a claramente demonstrar sua intenção de empregar armas de fogo, deixando tempo suficiente para que o indivíduo seja cientificado da situação de fato existente, a menos que esse tempo seja tido por inadequado ou venha a se transformar em um óbice para a tutela da vida, quer de terceiros, quer do próprio funcionário encarregado de fazer cumprir a lei.

Os princípios apontam também que existirão diretrizes no sentido de que a legislação interna: a) especifique as circunstâncias em que os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei estejam autorizados a portar armas de fogo, bem como sejam efetuadas as especificações de armas e munições de uso permitido; b) assegure que as armas de fogo sejam utilizadas somente em circunstâncias apropriadas e de maneira a reduzir danos desnecessários; c) proíba o emprego de armas de fogo e munições que possam provocar lesões desnecessárias ou que signifiquem um risco injustificado; regulamente o controle, armazenamento e a distribuição de armas de fogo, assim como as normas para assegurar o controle das armas e munições a cargo dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei; d) aponte claramente quais os sinais de advertência que devem ser utilizados, sempre que se vai utilizar uma arma de fogo; e) estabeleça um sistema de relatórios todas as vezes que o uso de arma de fogo ocorrer no desempenho de suas funções.

A norma faz previsão para a utilização da força em caso de reuniões ilegais ou irregulares. É sabido que todas as pessoas podem realizar reuniões de caráter lícito e pacífico sem a necessidade de solicitação de autorização alguma. A exceção, no caso da legislação brasileira, é quanto à utilização de espaços públicos, que deverá ser precedida de comunicação à autoridade competente. Contudo, a força poderá ser utilizada para dispersar reuniões ilícitas, porém não violentas, desde que essa utilização se faça de maneira a limitar ao mínimo necessário, evitando-se assim o abuso. No mesmo sentido, a utilização de armas de fogo aqui também é permitida quando a força apenas não for suficiente para a retomada da paz pública

Ao tratar da vigilância de pessoas sob custódia ou detidas, os princípios direcionam a ação dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei da mesma forma, ou seja, uso da força apenas quando seja estritamente necessário ou quando ocorra perigo para as pessoas. O mesmo em face do uso de arma de fogo, reservado apenas para quando ocorrer perigo de morte, de fuga ou lesões graves às

pessoas. A norma também faz referência direta às Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos, que devem também ser observadas.

Passo importante foi dado por essa norma ao prever que os funcionários encarregados de fazer cumprir as leis sejam selecionados mediante procedimentos adequados, possuam atitudes éticas psicológicas e físicas apropriadas para o eficaz exercício de seus misteres e recebam capacitação profissional continuada e completa. Ainda, tais aptidões e treinamentos deverão ser objeto de avaliações periódicas.

Os governos e os organismos encarregados de fazer cumprir as leis observarão que todos os funcionários recebam capacitação para o emprego da força e sejam examinados de acordo com normas de avaliação adequadas. Aqueles que obrigatoriamente deverão portar armas de fogo devem estar autorizados a assim proceder apenas após terem finalizado a capacitação especializada em seu emprego. Nesse treinamento, a ética policial e os Direitos Humanos deverão estar presentes, em especial quanto à possibilidade de utilização de outros meios alternativos, tais como procedimentos de questionamento pessoal, técnicas de persuasão, técnicas de negociação e mediação, assim como os meios de solução pacífica dos conflitos. Tais ensinamentos devem ser operacionais e trazer ao estudo casos concretos.

O funcionário deverá receber orientação quando se envolver em situação real de utilização de arma de fogo, visando a melhor assimilar as tensões advindas de tais embates.

CAPÍTULO III. DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

1. Constituição de 1988 – Direitos Humanos e Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988 pela primeira vez na história constitucional brasileira tratou da segurança pública interna, por meio da sistematização dos organismos policiais dos entes federados. Nos textos constitucionais anteriores, os organismos de segurança pública sempre foram tratados de uma forma dissociada da segurança, em expressões desconexas.

Efetuando uma busca pelos termos “segurança” e “polícia” encontramos que na Constituição de 1824 o termo “polícia” aparece para regulamentar a ação de segurança pública afeta ao Império (artigo 21), às cidades e vilas das Províncias (artigos 89, 149 e 169), e a “segurança” aparece com dois enfoques, no primeiro, ao se referir à própria incolumidade pública (artigos 34, 102, 148) e ao assegurar a segurança como um direito individual (artigo 179)⁹⁶.

⁹⁶ Art. 21. “A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice Presidentes, e Secretarios das Camaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua policia interior, se executará na fórma dos seus Regimentos. Art. 34. Se por algum caso imprevisto, de que dependa a segurança publica, ou o bem do Estado, fôr indispensavel, que algum Senador, ou Deputado saía para outra Commissão, a respectiva Camara o poderá determinar; Art. 89. O methodo de proseguirem os Conselhos Geraes de Provincia em seus trabalhos, e sua policia interna, e externa, tudo se regulará por um Regimento, que lhes será dado pela Assembléa Geral. Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado (...) VIII. Fazer Tratados de Alliança offensiva, e defensiva, de Subsidio, e Commercio, levando-os depois de concluidos ao conhecimento da Assembléa Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permittirem. Se os Tratados concluidos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Territorio do Imperio, ou de Possessões, a que o Imperio tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido approvados pela Assembléa Geral (...) IX. Declarar a guerra, e fazer a paz, participando á Assembléa as comunicações, que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado (...) XV. Prover a tudo, que fôr concernente á segurança interna, e externa do Estado, na fórma da Constituição. Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis I. Por traição, II. Por peita, suborno, ou concussão, III. Por abuso do Poder, IV. Pela falta de observancia da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos. Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do Imperio. Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar. Art. 179. A

Essa estrutura de organização dos serviços de polícia em forma de base territorial, atrelada ao fator político que emergiu da Proclamação da República, fez com que o Poder Legislativo também tivesse uma força policial própria na Constituição de 1891 (artigo 18, parágrafo único)⁹⁷. Da mesma forma, a temática da Segurança foi tratada com dois vértices: o das liberdades públicas (artigo 72) e o da incolumidade pública (artigos 34, 54, 72 e 80). Interessante ressaltar que o termo “polícia” não apareceu na Constituição de 1891.

A Constituição de 1934 manteve a mesma linha de agrupamento das funções de segurança: individual e social. Estruturou os serviços de segurança pública conforme a base territorial de entes federados⁹⁸. Cuidou para que a autoridade

inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte (...) VI. Qualquer pôde conservar-se, ou sahir do Imperio, como lhe convenha, levando comsigo os seus bens, guardados os Regulamentos policiaes, e salvo o prejuizo de terceiro. XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdede individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito.” (*sic*)

⁹⁷ Art. 18: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. Parágrafo único – A cada uma das Câmaras compete: verificar e reconhecer os poderes de seus membros; eleger a sua mesa; organizar o seu regimento interno; regular o serviço de sua polícia interna; e nomear os empregados de sua Secretaria. Art. 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional: 16º) adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras; Art. 54 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 5º) a segurança interna do País; Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes. Art. 80 – Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina” (art. 34, nº 21).

⁹⁸ Art. 5º: “Compete privativamente à União: XI - prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados; XIX - legislar sobre: l) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra; Art. 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: 7) transferir temporariamente, a sede do Governo, quando o exigir a segurança nacional; Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição e a forma de Governo federal; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; e) a segurança interna do País; f) a proibidade da administração; g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; h) as leis orçamentárias; i) o cumprimento das decisões judiciárias. Art. 84 - Os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas terão foro especial nos delitos militares. Este foro poderá ser estendido aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país, ou contra as instituições militares.

policial fosse inelegível no município, em clara tentativa de evitar abusos ou

Art. 112 - São inelegíveis: 3) nos Municípios: b) as autoridades policiais; Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: TÍTULO VI *Da Segurança Nacional* Art. 159 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização. § 1º - O Conselho Superior de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e dele farão parte os Ministros de Estado, o Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Armada. § 2º - A organização, o funcionamento e a competência do Conselho Superior serão regulados em lei. Art. 160 - Incumbirá ao Presidente da República a direção política da guerra, sendo as operações militares da competência e responsabilidade do Comandante em Chefe do Exército ou dos Exércitos em campanha e do das Forças Navais. Art. 161 - O estado de guerra implicará a suspensão das garantias constitucionais que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional. Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei. Art. 163 - Todos os brasileiros são obrigados, na forma que a lei estabelecer, ao Serviço Militar e a outros encargos, necessários à defesa da Pátria, e, em caso de mobilização, serão aproveitados conforme as suas aptidões, quer nas forças armadas, quer nas organizações do interior. As mulheres ficam excetuadas do serviço militar. § 1º - Todo brasileiro é obrigado ao juramento à bandeira nacional, na forma e sob as penas da lei. § 2º - Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado que não está quite com as obrigações estatuidas em lei para com a segurança nacional. § 3º - O serviço militar dos eclesiásticos será prestado sob forma de assistência espiritual e hospitalar às forças armadas. Art. 164 - Será transferido para a reserva todo militar que, em serviço ativo das forças armadas, aceitar qualquer cargo público permanente, estranho à sua carreira, salvo a exceção constante do art. 172, § 1º. Parágrafo único - Ressalvada tal hipótese, o oficial em serviço ativo das forças armadas, que aceitar cargo público temporário, de nomeação ou eleição, não privativo da qualidade de militar, será agregado ao respectivo quadro. Enquanto perceber vencimentos ou subsídio pelo desempenho das funções do outro cargo, o oficial agregado não terá direito aos vencimentos militares; contará, porém, nos termos do art. 33, 3º, tempo de serviço e antigüidade de posto, e só por antigüidade poderá ser promovido enquanto permanecer em tal situação, sendo transferido para a reserva aquele que, por mais de oito anos contínuos ou doze não contínuos, se conservar afastado da atividade militar. Art. 165 - As patentes e os postos são garantidos em toda a plenitude aos oficiais da ativa, da reserva e aos reformados do Exército e da Armada. § 1º - O oficial das forças armadas só perderá o seu posto e patente por condenação, passada em julgado a pena restritiva de liberdade por tempo superior a dois anos, ou quando, por Tribunal militar competente e de caráter permanente, for, nos casos especificados em lei, declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível. No primeiro caso, poderá o Tribunal, atendendo à natureza e às circunstâncias do delito e à fé de ofício do acusado, decidir que seja ele reformado com as vantagens do seu posto. § 2º - O acesso na hierarquia militar obedecerá a condições estabelecidas em lei, fixando-se o valor mínimo a realizar para o exercício das funções relativas a cada grau ou posto e as preferências de caráter profissional para promoção. § 3º - Os títulos, postos e uniformes militares são privativos do militar em atividade, da reserva ou reformado, ressalvadas as concessões honoríficas efetuadas em ato anterior a esta Constituição. § 4º - Aplica-se aos militares reformados o preceito do art. 170, § 7º. Art. 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o domínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração. § 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional. § 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados. § 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação. Art. 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.”

favorecimentos indevidos no exercício da ação policial (artigo 112), foi dado foro especial aos militares e civis, nos termos da lei, para apurar os delitos relativos à segurança externa do país ou contra as instituições militares (artigo 84). Essa Constituição também inovou ao tratar da segurança nacional em uma partição específica do seu texto (Título VI), como era de se esperar tendo em vista o momento político de sua vigência. Nesse momento, em que as forças de segurança são colocadas a disposição do governo e não do Estado, houve uma ruptura entre os modelos até então adotados de segurança, em que o governante passava a utilizar-se desse se pequeno exército de policiais como braços reservas a operar uma ferramenta poderosa não de manutenção da ordem e da paz pública, mas sim de obtenção e manutenção de informações privilegiadas e de inflição do terror estatal por meio da força. As polícias estaduais, nesse momento, passaram a desempenhar um triste papel em nossa história, quando foram relegadas a abandonarem seu mister inicial de garantir a prestação estatal positiva de incolumidade pública.

A Constituição de 1937, de conhecido teor golpista, teve a segurança como seu “mot”, a ponto de lançar seu suporte fático na turbação da ordem pública já em seu preâmbulo⁹⁹. Nesse texto, a Justiça Militar foi reorganizada (artigo 111),

⁹⁹ “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País. Art. 15 - Compete privativamente à União: IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras; Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: II - a defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras; V - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de unia regulamentação uniforme; XV - a unificação e estandardização dos estabelecimentos e instalações elétricas, bem como as medidas de segurança a serem adotadas nas indústrias de produção de energia elétrica, o regime das linhas para correntes de alta tensão, quando as mesmas transponham os limites de um Estado; XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército; Art. 111 - Os militares e as pessoas a eles assemelhadas terão foro especial nos

mantido o direito à segurança de forma social, uma vez que a segurança como direito individual fora completamente mitigada por meio da limitação aos direitos de reunião, manifestação do pensamento – constitucionalização da censura, criação de tribunais especiais (artigo 172), culminando com a possibilidade da aniquilação dos direitos e garantias individuais que não estivesse alinhados com o regime (artigo 122

delitos militares. Esse foro poderá estender-se aos civis, nos casos definidos em lei, para os crimes contra a segurança externa do País ou contra as instituições militares. Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 10) todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditadas em caso de perigo imediato para a segurança pública; 15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. A lei pode prescrever: a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação; c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado. 17) os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprego da economia popular serão submetidos a processo e julgamento perante Tribunal especial, na forma que a lei instituir. Art. 123 - A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição. DA SEGURANÇA NACIONAL Art. 161 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República. Art. 162 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização. O Conselho de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha. Art. 163 - Cabe ao Presidente da República a direção geral da guerra, sendo as operações militares da competência e da responsabilidade dos comandantes chefes, de sua livre escolha. Art. 164 - Todos os brasileiros são obrigados, na forma da lei, ao serviço militar e a outros encargos necessários à defesa da pátria, nos termos e sob as penas da lei. Parágrafo único - Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado não haver cumprido as obrigações e os encargos que lhe incumbem para com a segurança nacional. Art. 165 - Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional. Parágrafo único - As indústrias que interessem à segurança nacional só poderão estabelecer-se na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, que organizará a relação das mesmas, podendo a todo tempo revê-la e modificá-la. Art. 166 - Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existências de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos, poderá o Presidente da República declarar em todo o território do País, ou na porção do território particularmente ameaçado, o estado de emergência. Art. 172 - Os crimes cometidos contra a segurança do Estado e a estrutura das instituições serão sujeitos a justiça e processo especiais que a lei prescreverá. § 2º - O oficial da ativa, da reserva ou reformado, ou o funcionário público, que haja participado de crime contra a segurança do Estado ou a estrutura das instituições, ou influído em sua preparação intelectual ou material, perderá a sua patente, posto ou cargo, se condenado a qualquer pena pela decisão da Justiça a que se refere este artigo. Art. 173 - O estado de guerra motivado por conflito com país estrangeiro se declarará no decreto de mobilização. Na sua vigência, o Presidente da República tem os poderes do art. 166 e os crimes cometidos contra a estrutura das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos serão julgados por Tribunais militares.”

e 123). A segurança nacional ganha destaque (artigos 161 a 166), não com a finalidade de se apurarem crimes, mas sim com vistas ao recrudescimento do controle dos cidadãos pelos mecanismos apresentados como novidades por esse regime de aniquilação de direitos individuais. A própria atuação policial, por força do § 2º do artigo 172, via-se impedida constitucionalmente de defender as liberdades públicas e nesse vergonhoso episódio histórico, foi ladeada pelo Ministério Público e pela Magistratura, instituições que preferiram quedar-se silentes ante a força do governante a aderir à luta aberta em defesa da sociedade e do próprio Estado.

A Constituição de 1946¹⁰⁰ manteve a temática da segurança pautada em dois focos. O primeiro, da segurança como direito individual e como ação estatal positiva. A União ficou incumbida de organizar as forças de segurança interna e externa

¹⁰⁰ Art. 5º: “Compete à União: IV - organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa; VII - superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras; Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos. Art. 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: IV - a segurança interna do País; Art. 108 - A Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são, assemelhadas. § 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos, expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do País ou as instituições militares. Art. 139 - São também inelegíveis: I - para Presidente e Vice-Presidente da República: e) até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, os Chefes de Estado-Maior, os Juizes, o Procurador-Geral e os Procuradores Regionais da Justiça Eleitoral, os Secretários de Estado e os Chefes de Polícia; II - para Governador: c) em cada Estado, até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os Secretários de Estado, os Comandantes das Regiões Militares, os Chefes e os Comandantes de Polícia, os Magistrados federais e estaduais e o Chefe do Ministério Público; V - para as Assembléias Legislativas, os Governadores, Secretários de Estado e Chefes de Polícia, até dois meses depois de cessadas definitivamente as funções. Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 11 - Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite. Art. 179 - Os problemas relativos à defesa do País serão estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos, de prepará-las para a mobilização e as operações militares. § 1º - O Conselho de Segurança Nacional será dirigido pelo Presidente da República, e dele participarão, no caráter de membros efetivos, os Ministros de Estado e os Chefes de Estado-Maior que a lei determinar. Nos impedimentos, indicará o Presidente da República o seu substituto. § 2º - A lei regulará a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional. Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. Art. 207 - A lei que decretar o estado de sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor. Especificará também os casos em que os crimes contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais devam ficar sujeitos à jurisdição e à legislação militares, ainda quando cometidos por civis, mas fora das zonas de operação, somente quando com elas se relacionarem e influírem no seu curso.”

(artigo 5º), tipificou como crime próprio do Presidente da República o atentado contra a segurança interna do país (artigo 89), manteve a competência da Justiça Militar para processar e julgar os crimes militares (artigo 108), apresentou a segurança jurídica como direito individual (artigo 141), determinou que o Conselho de Segurança promovesse estudos relativos à temática da defesa do Estado (artigo 179), as polícias militares foram consideradas como forças auxiliares e reservas do Exército (artigo 183) e foi prevista a decretação do Estado de Sítio nos casos em que especificou (artigo 207). Como ação policial específica, fez a previsão da manutenção da Polícia marítima, aérea e de fronteiras como competência da União (artigo 5º), a previsão de uma força policial do próprio legislativo (artigo 40), manteve a inelegibilidade relativa dos chefes de polícia (artigo 139). De se notar a preocupação em se separar a atividade de polícia da atividade política. Essa separação, além de muito importante para o desempenho de ambas as atribuições estatais, também contribuía para a indesejável utilização dos poderes dos cargos que especificou como forma de se almejar a cargos eletivos.

A Constituição de 1967¹⁰¹ e sua posterior emenda em 1969, da mesma forma que suas antecessoras outorgadas, limitaram profundamente as liberdades públicas.

¹⁰¹ Art. 8º: “Compete à União: IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional; c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; Art. 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: § 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército. Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada: § 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo. Art. 32 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos. Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional; Art. 122. - A Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas. § 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares, com recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal. Art. 146 - São também inelegíveis: I - para Presidente e Vice-Presidente da República: b) até seis meses depois de afastados definitivamente de suas funções, os Ministros de Estado, Governadores, Interventores Federais, Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, Comandante de Exército, Chefes de Estado-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica, Prefeitos, Juizes, membros do Ministério Público Eleitoral, Chefe da Casa Militar da Presidência da República, os Secretários de Estado, o responsável pela direção geral da Polícia Federal e os Chefes de Polícia, os Presidentes Diretores e Superintendentes de sociedades de economia mista, autarquias e empresas públicas

Manteve na esfera da União a possibilidade de organizar as forças armadas, planejar e garantir a segurança nacional, apurar as ações contra a segurança nacional (artigo 8º), mantida a força policial como reserva do Exército (artigo 13), o pacto federativo foi profundamente vilipendiado com a nomeação de prefeitos municipais pelo Presidente da República ou pelos Governadores dos Estados (artigo 16) e a possibilidade de edição de Decretos lei em temática relativa a segurança nacional (artigo 58), foi mantida a justiça militar (artigo 122) e apontada a existência de direitos e garantias individuais (artigo 150), previ o Estado de Sítio nos casos em que especificou (artigo 152), bem como a intervenção na atividade econômica (157). Como atividade de policiamento, manteve-se a existência de uma polícia no legislativo (artigo 32) e a inelegibilidade relativa de chefes de polícia (artigo 146).

A Constituição Federal de 1988 apresentou nova atribuição para as mesmas funções de segurança pública e de polícia, além de alargar seus horizontes e respeitar o pacto federativo, agora com o ingresso do município na federação de forma a finalizar com as discussões que até então se faziam sobre essa temática. De fato, se uma análise material for realizada comparando-se a Constituição de 1969 com a Constituição de 1988 teremos apenas três inovações percebidas: a criação do Superior Tribunal de Justiça (em uma tentativa de limitar as ações dirigidas ao Supremo Tribunal Federal originadas da justiça comum, federal ou estadual) e a instituição de dois importantes remédios constitucionais até então inexistentes em nosso sistema: o *habeas data* e o mandado de injunção. Afora essas inovações materiais, a maior diferença havida entre os textos ficou por conta mesmo do contexto em que foi elaborada a Constituição de 1988, em que as mesmas conotações de liberdades públicas ganharam uma releitura mais arejada e própria de um país democrático. O texto pouco sofreu em sede de novos traços, em termos de grafia ou mesmo de semântica, porém o Estado e a nação buscaram inovar na forma como ambos se viam e se respeitavam. Essa alteração culminou com uma descrição das forças armadas não mais como garantidoras do Governo,

federais; Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: Art. 152 - O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio nos casos de: Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: § 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.”

mas sim como guardiãs do próprio Estado¹⁰². As atividades policiais, por sua vez, receberam uma explicitação inédita em nossa história constitucional, não apenas na descrição de suas funções, mas também na distribuição de sua existência entre os entes federados¹⁰³.

Toda essa releitura das funções de segurança pública, aliada à compreensão dos direitos e garantias individuais, das liberdades públicas e da novel compreensão da Dignidade Humana e de sua referência espargida no sistema jurídico do país por meio dos Direitos Humanos, aponta para a necessidade de uma reformulação completa na forma de agir dos organismos de segurança pública. No caso do presente trabalho, a ação da polícia judiciária, incumbida da apuração de crimes de sua respectiva autoria, também merece a adoção de novos rumos.

De uma forma geral, a atuação policial cinge-se a duas atividades respectivamente: prevenção e repressão. A prevenção atua no sentido de se adotarem políticas e planos de ação que visem a impedir o cometimento de crimes.

¹⁰² Art. 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

¹⁰³ “CAPÍTULO III - DA SEGURANÇA PÚBLICA. Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. § 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. § 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. § 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39”.

Assim, o policiamento constante, de forma ostensiva por policiais uniformizados, a utilização de modernas tecnologias de obtenção de imagens e monitoramentos, a presença do Estado com seus serviços nas comunidades mais carentes, entre outras atividades, demonstram a ação preventiva, também chamada de administrativa.

A atividade preventiva no Brasil é realizada pelos órgãos federais (Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal¹⁰⁴) pelos órgãos estaduais e do Distrito Federal e Territórios (Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares – estes ainda atuantes sob a forma de forças auxiliares do Exército) e pelos órgãos municipais (Guardas Municipais).

A atividade repressiva, da mesma forma, é realizada pela Polícia Federal na União e pela Polícia Civil nos Estados e no Distrito Federal.

Privilegiando os atributos de eficácia e eficiência, a própria Constituição Federal aponta a necessidade de que a lei instituidora e organizadora dos órgãos de segurança pública deverá garantir a eficiência de duas atividades, em completa sintonia com o artigo 37, *caput*, da Constituição que tem a eficiência como princípio da própria administração pública.

Tomados esses parâmetros dentro do respeito à Dignidade Humana e com os olhos postos nos Direitos Humanos, a eficiência policial ocorre quando os delitos são prevenidos ou esclarecidos, mas sempre em obediência a esses postulados maiores.

Na mesma esteira, visando a se garantir uma polícia que cumpra seus misteres dentro desses princípios (respeito à Dignidade Humana e aos Direitos Humanos e buscando eficácia em suas ações) a própria Constituição estabeleceu parâmetros remuneratórios específicos, que, infelizmente, depois de transcorridos mais de dezoito anos, ainda não estão sendo respeitados (art. 39, § 4º).

A vontade política também não despertou para o respeito devido ao serviço de segurança pública. Modernamente, a interferência política na designação e promoção de policiais é brutal, o escalonamento das classes é arcaico e as carreiras

¹⁰⁴ Está apenas prevista constitucionalmente, porém ainda não efetivada.

integralizadas com vários policiais que não conseguem alcançar as classes superiores. Todos esses fatores contribuem para a ineficiência do serviço.

Da mesma forma, analisando-se a estrutura das polícias estaduais, percebe-se que o modelo adotado de duas forças não está apontando para resultados satisfatórios. Por um lado, a polícia militar age em atividades de investigação criminal, a ponto de promover investigações ao arrepio da lei e da própria constituição que lhe reservou apenas a investigação de crimes militares, e de outro a estrutura defasada da polícia civil com serviços de prevenção ostensiva, retirando uma quantidade enorme de policiais das investigações para prestá-los.

Há, visivelmente, uma competitividade negativa, no sentido de que comumente as duas forças policiais estatais entram em confronto com clara complacência do Estado. O fato é grave, mais ainda no caso do Estado de São Paulo, quando a Constituição Federal vê descumprida a determinação exarada no artigo 144, § 6º, de subordinação direta das polícias civis e militares aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal. Cuidou-se de politicamente controlar a polícia por meio do cargo de Secretário da Segurança Pública. A nossa legislação permite que qualquer pessoa, independentemente de sua qualificação profissional, assumo o cargo de Secretario de Segurança Publica. Isso significa que a Polícia Militar e a Polícia Civil estão sob a direção de pessoas que nem sempre têm qualquer conhecimento técnico e operacional para exercer tal função pública. Isso significa também que o Governador eleito pelo povo indica o Comandante da Polícia Militar e o Chefe de Polícia civil, que podem ser demitidos a qualquer momento. Estes por sua vez indicam os comandantes de cada Batalhão e os Delegados Titulares de cada delegacia, que por sua vez são também afastados de seus cargos sem qualquer motivo. Assim, a Polícia Civil é absolutamente política e serve aos interesses políticos dos que foram eleitos pelo povo. Quando os afastamentos de Delegados são políticos e não motivados por sua competência jurídica e operacional o resultado é a total falta de profissionalismo no exercício da função. Este é o primeiro indicio de como nossa Lei trata a Polícia.

Se a polícia é política não há como investigar amplamente com liberdade, em especial os próprios políticos e seus apaziguados. O papel da Polícia Militar é exclusivamente o patrulhamento ostensivo das nossas ruas. É por isso é a Polícia que anda fardada e caracterizada e deve mostrar sua presença ostensiva, nos

dando a sensação de segurança. O papel da Polícia Civil é investigar os crimes ocorridos, colhendo todos os elementos de autoria e materialidade, e o destinatário dessa investigação é o Promotor de Justiça, que por sua vez a levará ao Juiz de Direito que julgará, absolvendo ou condenando.

Fácil verificar que nossos governadores compram viaturas caracterizadas para sua polícia investigativa numa simples alusão ao marketing público, que não visa à eficiência policial. Ao determinar que a Polícia Civil patrulhe as ruas está se afastando esse órgão de suas funções primeiras de investigação. Infelizmente, é a nossa realidade.

O Poder Judiciário e o Ministério Público são independentes da política e a Polícia Civil absolutamente dependente. Assim, a Polícia Civil é uma das bases que sustenta todo nosso sistema criminal juntamente com o Judiciário e o Ministério Público. Se o Delegado de Polícia tem esta tamanha importância, não há nenhuma finalidade pública legítima que sustente a subordinação administrativa a Secretários de Segurança. Porque ter o comando administrativo da Polícia Civil de alguma forma serve aos seus próprios objetivos políticos, que passam muito longe dos objetivos jurídicos e de segurança Pública.

Se o controle da Polícia Civil esta na mão da política, isto é, do poder executivo, tais políticos controlam um dos tripés do sistema criminal, o que gera prejuízos tremendos e muita impunidade. Não é preciso grandes ilações para concluir que sem independência não se investiga livremente.

O policial civil e o policial militar no Estado de São Paulo percebem a segunda pior remuneração do país. Como exigir deles a eficácia preconizada pela Constituição Federal? O que temos hoje são procedimentos paliativos de segurança pública destinados à mídia e com fins eleitoreiros, pois são meticulosamente elaborados. E o respeito à Dignidade Humana e aos Direitos Humanos e a eficiência são relegados a segundo plano.

A legislação deve conferir independência funcional e financeira à Polícia Civil com seu Chefe eleito por lista tríplice, como é no Judiciário e no Ministério Público. Realmente, a política de segurança pública que se preconiza no Estado de São Paulo beira a hipocrisia. Todos sabem da consequência de uma polícia forte, a exemplo da Polícia Federal moderna. Ao retirar as peças da Polícia Federal, o

Governo sentiu o peso da lei quando *todos* (destaquei) foram investigados e os muros dos palácios e dos tribunais não puderam conter investigações levadas a efeito dentro dos princípios da legalidade e com total respeito ao indivíduo.

Certamente, o Governo teme ser investigado ao manter sob completo controle sua própria Polícia. Todos esses fatos criam terreno fértil para a violação dos Direitos Humanos.

A Polícia precisa investigar, tem metas a serem cumpridas, mas não recebe salários dignos e nem possui equipamentos adequados para isso, daí a constatação da tortura como método investigativo que aflora em forma de abuso.

Pelo apresentado, claro está que a segurança, constitucionalmente tratada no Brasil, sempre se notabilizou por ser um direito social, ou seja, um direito de contraprestação estatal negativa (ao versar sobre direitos e liberdades públicas), como também em um direito de contraprestação estatal positiva (ao apontar a segurança como um direito social).

2. Funções do Estado e Dignidade Humana

Essa discussão sobre a politização da polícia passa obrigatoriamente pela compreensão do Estado, de seus Poderes e de suas funções.

O Estado brasileiro atual está organizado em três Poderes expressos no artigo 2º da Constituição Federal (Legislativo, Executivo e Judiciário). Todos os Poderes – à exceção do Poder Judiciário – existem estruturalmente em todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios – este último, sem a presença de um Poder Judiciário).

Como normas-matrizes, geradoras, garantidoras e fundamentadoras das normas positivas, estas por sua vez têm em si alicerçadas normas já positivadas que, na eventualidade de serem descumpridas, irão impingir uma sanção ao seu violador.

É interessante observar que no sistema jurídico brasileiro, ante o princípio da legalidade e da anterioridade, a observância das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos depende, ao menos agora, da ratificação por ambas as casas do Congresso Nacional, em dois turnos e com quorum qualificado, para ingressar nesse mesmo sistema e autorizar a ação do Estado contra o ato lesivo.

Mesmo dessa forma, embora a exegese nos leve a entender que a norma tutelava os Direitos Humanos, em essência, a norma violada foi aquela que derivou ontologicamente daquela primeira norma matriz político-jurídica de Dignidade Humana.

Em sendo assim, o indivíduo somente seria capaz de ferir as normas de direito posto, diferentemente do Estado, que poderá ser responsabilizado pela violação daquelas normas típicas de Dignidade Humana, referendada nos protocolos, Tratados e Cartas que vier a assinar.

Essa violação de um Direito Humano, assim tomado como tal, ocorre por parte do Estado, por intermédio de seus agentes, haja vista que em seu momento mais sensível os Direitos Humanos violados se afiguram como aquela parcela mínima de liberdade, relacionada em nossa Constituição Federal, no Título II, sob a forma de direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos da nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos, respectivamente. Cabe-nos, então, na busca da essência da Dignidade Humana, passar, necessariamente pela identificação das funções do Estado.

Após a Revolução Francesa, que marca o surgimento do Direito Administrativo como um ramo do Direito cuja finalidade venha a ser reger a gestão do Estado e de seus agentes, o Direito enquanto ciência passou a se difundir e a ver seus postulados mais e mais conhecidos e aplicados, dentro dos limites temporais e tecnológicos dos tempos.

Com a compreensão dos Direitos Humanos, também, como parcela desse ramo científico, os poderes passaram a articular seus esforços no sentido de reger as respectivas sociedades aos quais estavam vinculados com a nítida atribuição de controle social.

É esse controle social, produto derivado da atuação do direito, que forma o sistema jurídico de um Estado, no qual as regras de aplicação, os agentes de

atuação e os produtos de sua ação devem estar consoantes com os Direitos Humanos. Ocorre que o sistema legal interage com os Poderes do Estado de formas distintas. Em alguns momentos, criando as normas, em outros as aplicando e em outras oportunidades decidindo os conflitos de interesse delas advindas.

Nesse diapasão, tive a oportunidade de promover a busca pela delimitação das funções do Estado, alinhadas direta ou indiretamente aos Poderes orgânicos, quando da elaboração da dissertação de mestrado, cujo objetivo era traçar os contornos constitucionais da investigação policial¹⁰⁵. Busquei suporte nos trabalhos de Agostín GORDILLO¹⁰⁶, Renato ALESSI¹⁰⁷, Otto MAYER¹⁰⁸, Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO¹⁰⁹, Fernando Garrido FALLA¹¹⁰ e Marcello CAETANO¹¹¹. Para poder compreender essa relação entre o Estado, seus órgãos e agentes e o ser humano, creio ser importante resgatar esses pontos de vista. Naquela oportunidade, partindo da análise de MONTESQUIEU, GORDILLO aponta que os germes dos conceitos de Legislação, Administração e Justiça nasceram do Barão de La Brède e de Montesquieu, em sua obra *L'esprit des lois*, conceitos que, todavia, estão em constante elaboração. Precisando mais a linguagem, fala-se mais em separação de funções do que em separação de poderes, já que o poder é um só, porém se mantém o princípio de que ela – a separação – tenha por finalidade coordenar o exercício do poder público e evitar que possa ser fonte de despotismo ou arbitrariedade.

É errado supor que cada um dos poderes é soberano em sua esfera, dizer que cada um dos poderes legisle, administre e julgue no que seja relativo à sua própria atividade. Tal concepção, segundo GORDILLO, é completamente equivocada, pois o essencial da teoria analisada é a divisão de *funções*, e não só a divisão em *órgãos*. Uma divisão em órgãos não acompanhada de uma divisão de funções não é verdadeiramente garantia de liberdade e nem responde à finalidade buscada.

¹⁰⁵ SILVA, Carlos Afonso Gonçalves da. *Presunção de Inocência e Inquérito Policial – Alguns aspectos Constitucionais da atividade de investigação policial*. São Paulo. PUC/SP, 1999.

¹⁰⁶ GORDILLO, Agustin. *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Ed. Macchi, 1974.

¹⁰⁷ ALESSI, Renato. *Sistema Instituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milão, 1960.

¹⁰⁸ MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Aleman*. Buenos Aires: Depalma, 1949.

¹⁰⁹ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

¹¹⁰ *Diritto Amministrativo*, vol. I, Padova, 1922, p. 101, apud FALLA, ob. cit.

¹¹¹ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1947.

Divisão de poderes significa que cada órgão do Estado tem a seu cargo *uma só função do Estado*; que isso não se realize com perfeição na prática não significa que a teoria se poderá verificar no sentido criticado. Resulta, pois, que a *divisão de poderes* se manifesta em uma *separação de funções* correspondente a uma *separação de órgãos*. Sustenta então o referido doutrinador o princípio de que para que o poder contenha o poder, para que não exista absolutismo nem a soma do poder público, *é imprescindível que o poder estatal seja exercido por órgãos diferenciados*.

O Estado terá assim três tipos de órgãos: Legislativos, Judiciais e Administrativos.

Os órgãos *Legislativos* são as câmaras que integram o Congresso Nacional; os *Judiciais* se caracterizam por constituírem órgãos imparciais (alheios à contenda) e *independentes* (não sujeitos a ordens de nenhum superior hierárquico a respeito de como devem desempenhar sua função específica). Os órgãos *Administrativos* se diferenciam dos judiciais por serem estruturados hierarquicamente, isto é, dão ou recebem ordens, *não são, pois, independentes*.

Segundo GORDILLO, tudo seria simples se as funções legislativa, administrativa e jurisdicional estivessem, respectiva e exclusivamente, a cargo dos órgãos legislativo (Congresso), administrativos (órgãos dependentes do Poder Executivo) e judiciais (órgãos independentes). Mas não é bem assim.

A doutrina e a prática foram elaborando soluções para casos concretos, e não lineamentos gerais convincentes. Das soluções existentes vejamos, por exemplo, os atos e fatos que realiza o Congresso. Convém que sua atividade de controle sobre o Poder Executivo (investigações, pedidos de informações, licenças, autorizações etc.) seja atividade administrativa; o mesmo se admite para outras obras, propriamente executivas do mesmo corpo, assim, tudo que se refere à biblioteca e à imprensa, serviço de confeitaria e, em geral, à nomeação e remoção dos empregados do Congresso. Esses atos que *organicamente* (quer dizer, em razão do órgão que os dita) são legislativos, *materialmente* (substancialmente em razão de sua essência) são administrativos.

O mesmo ocorre com o Poder Judicial: quando este nomeia ou remove seus empregados, quando aluga suas instalações ou as compra, quando edita livros ou

adquire papel, evidentemente realiza atividade materialmente administrativa, apesar de não ser um órgão administrativo que a realiza, mas, sim, judicial que a executa.

Não se resolve o problema afirmando-se que estas atividades são “*pseudo-administrativas*” ou que tão-só apresentam certa “*semelhança*” com a atividade administrativa *strictu sensu*, pois é claro que nenhuma diferença pode haver em se nomear um ordenança para o Ministério do Interior e outro para o Palácio da Justiça. Mas o problema não acaba aí; além dessa inegável identidade substancial entre a atividade administrativa do Poder Judicial e do Congresso com respeito aquela desempenhada pelo Poder Executivo, existe uma identidade de regime jurídico que é decisiva.

Não se pode afirmar que os atos administrativos dos poderes Legislativo e Judicial “estejam à margem do regime jurídico administrativo” ao menos que se entenda como tal e exclusivamente as normas positivas que são de aplicação à administração central (é o caso na Argentina, com a lei de contabilidade aplicada igualmente aos três poderes).

As dificuldades mais sérias começam quando se trata de analisar a atividade dos próprios órgãos administrativos.

Esses órgãos ditam atos materialmente similares aos atos legislativos e jurisdicionais (p. ex., quando criam regulamentos e quando decidem recursos hierárquicos), pois parece predominar atualmente a opinião de que tanto os regulamentos como as decisões em casos concretos são atividades administrativas, apesar de sua semelhança com a legislativa e jurisdicional: a razão, segundo GORDILLO, é que o regime jurídico é precisamente de direito administrativo.

Apona, ainda, GORDILLO diferentes critérios para conceituar a função administrativa e parte, para tal, da seguinte indagação: é possível encontrar algum critério geral que tomando essas soluções concretas dê um conceito para cada uma das funções do Estado? Normalmente se considera que a função legislativa é a de criação de normas gerais de conduta, imperativas para todos os habitantes, e a função jurisdicional envolve a decisão imperativa de contendas entre as partes, determinando o direito aplicável, mas não há até o presente um conceito de *função administrativa* que possa ser harmonizado com os conceitos anteriores.

Parte o autor então para os seguintes conceitos:

A) Conceito Orgânico

Se a função administrativa é a que realiza o Poder Executivo, o critério é insuficiente porque outros órgãos estatais (legislativo e jurisdicional) também realizam funções administrativas.

B) Conceito Negativo

Se função administrativa é a atividade estatal que resta quando excluídas as funções legislativa e jurisdicional, o que se observa é que, na verdade este critério não resolve em nada, pois se em muitos casos é manifesto que não há legislação nem jurisdição – e, portanto, sim, administração –, restam muito mais dúvidas do que respostas sobre o de que se trata.

C) Conceito Material e Positivo

“É a atividade prática que o Estado desenvolve para cuidar de modo imediato dos interesses públicos que assume nos seus fins próprios”, ou “a atividade do Estado dirigida à satisfação das necessidades coletivas, de maneira direta e imediata”, ou “a atividade do Estado dirigida à criação ou proibição de algo novo em casos individuais”, ou “uma das funções do Estado que tem por objeto a satisfação direta e imediata das necessidades coletivas por atos concretos, dentro da ordem jurídica e de acordo com os fins da lei” ou ainda “a atividade permanente, concreta e prática do Estado que tende à satisfação imediata das necessidades do grupo social e dos indivíduos que o integram”.

Todos esses critérios dão uma idéia do que seja administração, porém, são imprecisos. Todas essas definições, de fato, conceituam a função administrativa como realização de algo concreto em casos individuais – opondo-se, assim, ao de legislação (*norma geral e abstrata* do tipo *geral*) e ao de jurisdição (*norma individual* porém *abstrata*), mas essa noção não é adequada, posto que o poder regulamentar da administração integra a função administrativa, sendo que é precisamente o contrário das definições mencionadas (pois o regulamento é uma norma *abstrata* do tipo *geral*).

Este tipo de definição não pode prosperar em face de que a função administrativa compreende atividades idênticas às funções legislativa e jurisdicional.

D) Critério Orgânico

Finalmente retorna GORDILLO ao Critério Orgânico atribuindo-lhe nova cor, considerando-se que função administrativa é aquela parte da função estatal que é realizada por órgãos administrativos, cujo efeito aclara serem *órgãos legislativos* aqueles facultados diretamente pela Constituição para ditar *disposições gerais* (excluem-se os regulamentos do conceito de legislação), órgãos jurisdicionais aqueles que aplicam o direito em situação de *independência* e órgãos *administrativos* aqueles sujeitos à ordens, com o qual o conceito final seria a função realizada pelo conjunto de órgãos regidos por relações de dependência que se revelam no direito de dar instruções, do órgão superior e no dever de obedecer, dos órgãos inferiores, ao que se observa o mesmo que na primeira definição: que os outros órgãos também realizam funções administrativas.

A contraposição do critério orgânico (ou subjetivo, ou formal) é o critério material (ou objetivo ou substancial).

Do que foi exposto por GORDILLO se depreende que, além do conceito *negativo*, há ainda dois critérios distintos do tipo positivo que foram propostos para diferenciar as funções estatais: o *orgânico* e o *material* ou *substancial*.

Do ponto de vista orgânico (formal), conforme o ato seja realizado por um órgão jurisdicional (independente), administrativo (dependente) ou legislativo (de índole constitucional), nos encontraríamos ante uma função de tal ou qual tipo, mas esse critério é insuficiente e errôneo, porquanto os órgãos legislativos e jurisdicionais também realizam funções administrativas.

Do ponto de vista *material* (*substancial*), quer dizer, atendo-se à natureza interna dos próprios atos, são atos legislativos os que estabelecem certas regras de conduta humana de forma geral e imperativa (ou seja, são os que criam normas de direito), são atos jurisdicionais os que decidem com força de verdade legal uma questão controvertida entre duas partes, determinando o direito aplicável, e são atos da função administrativa os que constituem manifestações concretas (em oposição a abstratas como são a legislação e a jurisdição) de vontade estatal. Esse critério também é errôneo, pois temos visto que a função administrativa nem sempre se limita a manifestações concretas de vontade.

Concluiu GORDILLO que nenhum desses critérios é de "per si" suficiente para distinguir as funções jurisdicional, legislativa e administrativa, pois há atos

materialmente administrativos que são *organicamente legislativos*; atos *materialmente administrativos* que são *organicamente legislativos*; atos *materialmente administrativos* que são *organicamente judiciais*; atos *materialmente judiciais* que são *organicamente administrativos*. Esse entrelaçamento demonstra a necessidade de se buscar um critério *misto*.

Tal critério misto foi denominado pelo doutrinador como sendo orgânico-material.

Observou que desse cruzamento de funções, em matéria de função legislativa, o critério substancial ou material não designa suficientemente a função e é necessário agregar-lhe uma referência ao órgão respectivo. Assim, o regime jurídico previsto para a função legislativa se aplica unicamente aos atos que sejam *materialmente legislativos* e que, ademais, *tenham sido realizados pelo órgão legislativo*. Ainda que os outros poderes do Estado aparentem praticar atos de função legislativa, não é assim sob o ponto de vista jurídico.

No caso do Poder Executivo, isso se percebe com relação aos regulamentos, que, apesar de serem integrados por normas jurídicas gerais, emitidas unilateralmente pela administração, têm conteúdo material similar ao das leis: ambos contêm normas jurídicas gerais. Ocorre que o regime jurídico aplicável é distinto do da função legislativa. Em primeiro lugar, por haver uma graduação hierárquica entre o regulamento e a lei, sendo que o primeiro não pode contrariar a segunda, ao depois, o regulamento tem apenas função secundária e supletiva com relação à lei. PE¹¹² ≠ FL¹¹³.

No caso do Poder Judicial a questão é idêntica. Os regulamentos que em algumas oportunidades ditam a justiça para reger seu funcionamento interno não têm o mesmo regime jurídico que as leis e a estas não podem se opor.

A jurisprudência também não se iguala à função legislativa, pois nem sequer se trata de regras gerais, mas apenas da reiteração de um determinado critério de

¹¹² Poder Executivo – essas abreviaturas encontram-se no original, da mesma forma.

¹¹³ Função legislativa.

interpretação da ordem jurídica em cada caso concreto. Do ponto de vista jurídico, o Poder Judicial não realiza a função legislativa: PJ¹¹⁴ ≠ FL.

A conclusão a que chegou GORDILLO é de que a função legislativa é realizada unicamente pelo Poder Legislativo: PL¹¹⁵ = FL.

Podemos definir então, segundo este autor, a função legislativa como o ditado de normas jurídicas gerais feitas pelo Congresso.

Nessa definição encontramos dois elementos: a) um material, objetivo, que conceitua qual é o conteúdo da função (o ditado de normas jurídicas gerais); b) outro orgânico ou subjetivo, que aclara que esta função é realizada unicamente pelo Poder Legislativo.

Com relação à função jurisdicional, pode-se considerá-la como a decisão com força de verdade legal de uma controvérsia entre as partes. De acordo com esse primeiro conceito objetivo, pode parecer que o Poder Executivo e o Poder Legislativo, às vezes, exercem essa função.

De fato, às vezes o Poder Executivo está autorizado pela lei a dirimir certos conflitos entre particulares ou entre a administração e os administrados; ocorre que essa atividade desempenhada pelo Poder Executivo é *semelhante*, materialmente, à atividade jurisdicional, sem possuir o mesmo regime jurídico.

O regime jurídico próprio da atividade jurisdicional implica que esta pode ser *definitiva* e ademais produzida por um órgão imparcial e independente.

Concluiu, assim, que a administração não exerce, em nenhum caso, função jurisdicional e que seus atos se parecem, em algumas hipóteses, pelo seu conteúdo, aos daquela função e não têm o mesmo regime jurídico. Então, PE ≠ FJ¹¹⁶, isto é, a administração não realiza função jurisdicional.

Resta finalmente considerar o órgão especial designado pela Constituição de exercer a função jurisdicional.

¹¹⁴ Poder Judicial.

¹¹⁵ Poder Legislativo.

¹¹⁶ Função Judicial.

O regime jurídico da *função jurisdicional*, então, só se aplica aos atos *materialmente jurisdicionais* realizados pelos *órgãos jurisdicionais*. Então, PE ≠ FJ, PL ≠ FJ e PJ = FJ.

Definiu, então, a função jurisdicional como a *decisão com força de verdade legal de controvérsias entre partes, feita por um órgão imparcial e independente*.

Essa definição legal compreende dois elementos: a) um material (*substancial de conteúdo*), que se refere ao que a função é em si mesma (decisão com força de verdade legal de controvérsias entre partes) e b) um orgânico (ou substantivo, formal), que se refere ao órgão ou poder que realiza a função (os juízes, órgãos imparciais e independentes).

Quanto à suposta distinção entre jurisdição “judicial” e “administrativa”, O Poder Executivo não pode realizar funções “*judiciais*”, mas pode realizar funções “*jurisdicionais*”; dizemos, então, que o jurisdicional é gênero que admite duas espécies: “*jurisdição judicial*” e “*jurisdição administrativa*”. Isso resulta que a administração realiza “*jurisdição administrativa*” e não “*jurisdição judicial*”. Para poder afirmar que o Poder Executivo tem “*função jurisdicional*” que não é “*função judicial*” será necessário definir a função judicial por seu conteúdo ou regime jurídico, diferenciando-a, então, por seu conteúdo ou regime, *mas não pelo órgão* da função jurisdicional.

Em resumo: nem de acordo com a jurisprudência da Corte Suprema, nem com as normas constitucionais, pode falar-se em função jurisdicional por parte da administração, com o alcance de substituir total ou parcialmente a atividade jurisdicional.

Se adotarmos a dicotomia “*jurisdição judicial*” e “*jurisdição administrativa*” ela não só implicará uma contradição lógica insuperável, como também arrojará sempre dúvidas desnecessárias sobre a natureza da revisão judicial.

Segundo ALESSI¹¹⁷, em face do Direito Privado (*sistema de normas dirigidas a disciplinar aos particulares que integram o complexo social ao que o ordenamento estatal se refere, assim como a regular as relações que entre aqueles se origina por sua própria atividade*) está o Direito Público (*sistema de normas dirigidas a regular o*

¹¹⁷ ALESSI, Renato. *Sistema Instituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milão, 1960.

fenômeno estatal a que o ordenamento dá lugar, ou seja, a própria pessoa estatal, ao exercício de seus poderes e funções e as relações que deste exercício derivam).

Entre os diversos ramos do Direito Público está o Direito Administrativo, que é o conjunto de normas que têm por objeto a regulamentação da função administrativa do Estado, isto é, a ordenação dos sujeitos públicos que realizam dita função, assim como as relações que do cumprimento da mesma se derivam.

Para estudar o Direito Administrativo é fundamental definir o que é *função administrativa* do Estado, noção que se conecta com a de *Administração Pública*. Temos que partir da idéia de *ordenamento*. Estado é a organização política de um determinado grupo social assentado em um território determinado. A idéia de *organização* implica, de um lado, um sistema de *normas*, de outro, um sistema de *poderes* que encontra sua própria base no ordenamento (normas). Fundamental distinguir as funções, assim como os poderes estatais, em três grandes categorias: legislativa, jurisdicional e administrativa.

Partindo-se da noção comum, *legislação* é a promulgação de normas que possuem caráter de generalidade e abstração, necessárias para o desenvolvimento da vida social.

A noção comum de *jurisdição* é a de ser esta uma atividade encaminhada a garantir o cumprimento das normas, de um lado as aplicando ao caso em concreto e de outro, mediante sua aplicação coativamente quando faltar sua observância de forma espontânea.

A noção comum de *administração* é de que esta é uma atividade concreta, dirigida por meio de uma ação positiva à realização dos fins concretos de segurança, progresso e bem-estar da coletividade. Essa classificação tripartida das funções estatais é mais técnica do que jurídica.

De um ponto de vista propriamente jurídico, *Legislar* é emanar atos de produção jurídica *primários*, fundados única e exclusivamente no poder soberano do qual constitui o primeiro exercício. A lei é, portanto, não só inovação no mundo jurídico (já que, em essência, constituem também inovações no mundo jurídico o ato administrativo, a sentença e o próprio negócio jurídico privado), senão uma *inovação primária* como exercício do poder soberano do Estado.

Pela lei, o Estado regula relações permanecendo *acima e à margem* das mesmas. Se o ato de produção jurídica além de novo (no sentido de ser ele *primário*) é também ato de produção jurídica *abstrato e geral*, implicará função *normativa*.

Jurisdição, em troca, é a emanção de atos de produção *subsidiários* dos atos primários (permanecendo, em todo caso, o órgão estatal *acima e à margem* das relações a que os próprios atos se referem) com o fim de obter a concreção e a atuação coativa dos atos primários.

Administração é a emanção de atos de produção jurídica *complementares* (ou, quando menos, de atividade auxiliar destes) em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato, contido na norma legislativa, atos de produção jurídica do órgão estatal como *parte das relações* a que os atos se referem.

O Estado é *sujeito* de tais relações, como ocorre nas relações privadas; a diferença está que nesse caso essa *parte* encontra-se em situação de superioridade.

Trata-se de relações, porém mais no plano vertical do que no horizontal, o que não anula a natureza de ato de produção jurídica, enquanto aplicação concreta do ato de produção jurídica primário contido na lei.

Essa função de emanar atos não se encontra totalmente absorvida em sua totalidade pela função administrativa, já que ao lado desta (função administrativa propriamente dita) encontramos a função *política ou de governo*, atividade de ordem superior que busca assinalar as diretrizes a serem seguidas pelas demais funções (ex.: convocação e dissolução das câmaras, abertura e encerramento das sessões parlamentares, nomeação e suspensão dos Ministros, declaração de guerra, assinatura de tratados etc.).

A noção exposta de *função administrativa* e de *administração pública* em sentido material e objetivo, isto é, entroncada com a chamada divisão *material* das funções do Estado, não coincide exatamente com a noção aceita pelo Direito positivo italiano. Para se alcançar esta noção positiva se requer, antes de mais nada, destacar ao lado da noção *material e objetiva* da administração pública a correspondente noção *subjetiva*. Esta última se relaciona, por sua vez, com a Teoria da Divisão de Poderes de MONTESQUIEU.

Tal como preconizada, a teoria impõe a entrega de funções estatais a órgãos distintos, com competência, se não absoluta, ao menos *característica e normal*.

Dessa forma, ao lado de uma chamada divisão *material* de poderes do Estado, situa-se uma divisão *subjéitiva* dos poderes, referida concretamente à distinção dos órgãos do Estado, de maneira que ante um *poder legislativo* e um *poder jurisdiccional* (referido cada um a uma ordem de órgãos aos quais está confiada respectivamente a função legislativa e a jurisdiccional) existe um *poder executivo* que corresponde àquela ordem de órgãos que tem atribuída, como competência característica e normal, a função executiva e, no âmbito genérico desta, a função administrativa. Com isso, tem-se, evidentemente, uma noção subjéitiva dos poderes do Estado.

Entende-se por *Poder* não uma das funções fundamentais do próprio Estado, como ocorreu com a divisão denominada *material*, senão o conjunto dos *centros* que exercitam os poderes, os *órgãos* estatais considerados nas suas funções características e normais atribuídas aos mesmos e dos quais tomam sua denominação.

Não se pode dividir as atividades do Estado em compartimentos estanques, como pretendia a formulação original da teoria. As mesmas devem ser vistas com base na *teoria da coordenação das funções*, que leva em consideração a unidade do poder estatal e os fins últimos do Estado. De outro lado, razões de conveniência política e de caráter histórico levaram a atribuir-se a um órgão determinada função de ordem distinta.

Tal divisão, enfim, se apresenta mais como tendência do que como regra absoluta, é dizer, somente no sentido de que cada ordem de órgãos estatais tem como competência *própria* e *normal* (já não mais como competência *absoluta* e *exclusiva*) o exercício da função que determina sua denominação, podendo aparecer, ao lado dessa competência *ordinária* e *normal*, uma competência excepcional para atos que se encaixam dentro de uma função distinta ex: o poder regulamentar, que é atividade materialmente legislativa, atribuída a órgãos administrativos. O mesmo ocorre com o exercício das funções jurisdicionais por parte das seções jurisdicionais do Conselho de Estado e do Tribunal de Contas.

Administração em sentido *objetivo* é o desenvolvimento da função administrativa por parte das autoridades pertencentes à ordem administrativa, enquanto *Administração Pública* em sentido *subjéitivo* é o conjunto de autoridades pertencentes à ordem administrativa, enquanto desenvolvem uma função materialmente administrativa.

A respeito das relações entre a função administrativa e as funções legislativa e jurisdicional, assinalou, em primeiro lugar, que a função administrativa está subordinada à função legislativa. Tal subordinação que materializa o princípio da necessária *legalidade* da atividade administrativa se entende em *sentido negativo*, é dizer que a atividade administrativa encontra um limite insuperável na lei, a qual pode estabelecer proibições a determinadas atividades tanto no que concerne às finalidades a alcançar, como no que se refere aos meios e formas a seguir, como também no sentido de que a administração só pode fazer aquilo que a lei permite, sobretudo no que concerne à atividade de caráter jurídico.

Tudo isso leva a crer que a administração não seja mais que mera executora da lei. De tais observações deve deduzir-se a substancial inadequação dos termos “*poder executivo*”, “*função executiva*” e outros semelhantes usados pela doutrina como nas próprias constituições, para indicar a função administrativa e os órgãos aos quais está confinada. A independência entre a função administrativa e a função jurisdicional se traduz essencialmente na inadmissibilidade de uma sentença que condene a administração a uma prestação positiva específica e na inadmissibilidade de uma revisão jurisdicional sobre o uso do poder discricionário da administração.

Pelo contrário, a independência da função jurisdicional ante a administrativa se inspira em instituições tais como as garantias de que gozam os magistrados, que foram feitas para garantir sua independência, pelo fato de que a organização jurisdicional entra na função administrativa.

Para OTTO MAYER¹¹⁸, o estudo do Direito Administrativo encontra seu objeto no Estado. O Estado se caracteriza por um povo organizado sob um poder soberano para a persecução de seus interesses.

A administração é a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins.

Assim compreendida, ela se opõe à Constituição, que não faz senão preparar essa atividade; administração implica a existência de poder soberano mediante o qual o Estado chega a ser capaz de realizar.

O Direito Administrativo depende das divisões de poder estabelecidas pelo Direito Constitucional. Uma vez constituídos os poderes sob sua autoridade, agentes

¹¹⁸ MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Aleman*. Buenos Aires: Depalma, 1949.

e funcionários de toda sorte desenvolvem a atividade que deve realizar os fins do Estado; a administração não é mais do que um ramo de tudo o que se apresenta nessa união de três pessoas bem conhecidas: *legislação, justiça e administração*.

Ocorre, todavia, como quarta espécie de atividade, o *governo*.

Originariamente, se queria entender sob este termo a atividade total do Estado: *legislação, justiça e administração*.

Com o curso da evolução, os ramos foram se separando, um após o outro. A *justiça* e o domínio dos tribunais ordinários foram os primeiros a distinguir os assuntos de justiça dos de governo.

Com a formação de um novo Direito Constitucional a *legislação* fica subordinada à representação nacional e começa a surgir em oposição a todo o resto da atividade do Estado.

Por fim, para toda atividade que não seja legislativa ou judiciária se introduz a palavra *administração*, não para substituir o vocábulo “*governo*”, mas para designar um novo ramo de atividade, o qual, desprendendo-se também do *governo*, situa-se ao lado da *justiça* e forma com esta seu oposto.

Entende-se, hoje, por *governo*, a alta direção, o impulso que parte do centro para fazer caminhar os assuntos em sentido de uma boa política e de interesse geral.

A *legislação*, a *justiça* e a *administração* são atividades mediante as quais o Estado tende a realizar seu fim. O que as distingue são as diferentes maneiras em que elas se prestam a esta realização. O desenvolvimento histórico é que fixou seus papéis.

A *Legislação*, no antigo Direito Alemão, significava o estabelecimento, pelo soberano, de regras gerais e obrigatórias para os súditos, regras de direito. O Direito Constitucional moderno formou, justamente em vista dessa função, a representação nacional e seu princípio fundamental, o de que a *legislação* não pode ser elaborada sem o concurso do corpo representativo.

Continua sendo estabelecido por um poder soberano, somente este é que se manifesta por intermédio de um corpo representativo.

A unidade do conceito de legislação não impede que o termo que expressa seu produto (a lei) sirva, no uso da linguagem jurídica, para designar duas coisas diferentes, dois elementos que existem no conceito de legislação. É a famosa distinção entre lei *em sentido formal* e lei *em sentido material*.

A legislação supõe sempre a criação de uma regra de direito. Por outro lado, a palavra “lei” serve, igualmente, para designar toda sorte de regras de direito, qualquer que seja sua fonte, ainda as que surjam de uma ordem, de um estatuto, de um costume. Pois bem, o direito consuetudinário não exterioriza nenhuma atividade do Estado, as ordens e estatutos pertencem à administração.

Nesses casos não existe legislação porque ela pressupõe ao mesmo tempo uma *ação* de um *poder soberano*.

A *Justiça* em princípio é a atividade do Estado destinada à manutenção da ordem jurídica mediante o poder público. A justiça é atualmente a atividade do poder público destinada à manutenção da ordem jurídica que pertence aos tribunais encarregados da aplicação do direito civil e do direito penal.

A justiça se opõe à administração pela ocorrência desses dois elementos.

A justiça não se limita à chamada jurisdição propriamente dita, quer dizer, a declaração que, segundo a ordem jurídica, deve ser direito no caso individual. Ela compreende não só toda a direção do processo, senão também a chamada jurisdição voluntária, tanto por suas comprovações autênticas, como por suas homologações e atos de controle.

Essa mesma justiça não aparece somente naqueles atos em que o juiz procede pessoalmente, compreende também tudo o que mediante concurso do juiz ou sob sua direção se produza com este fim (manutenção da ordem jurídica), os atos do Ministério Público, as notificações, as apreensões e outras medidas coercitivas efetuadas pelos agentes de execução judicial.

Porém, deixa de haver justiça, apesar de toda aparência exterior, se há a falta de um ou outro elemento constitutivo: *os tribunais* podem estar encarregados de toda sorte de gestões e atos preparatórios necessários para o bom andamento da justiça, tais como conservação de material, nomeações para serviços subalternos etc.; isso não significa manter a ordem jurídica por meio do poder público, não é

justiça, mas sim administração. São atividades que pertencem a um ramo especial da administração chamado “*administração judicial*”.

Por outro lado, não entram na esfera da justiça todas as atividades que, apesar de servirem à manutenção do ordenamento jurídico por intermédio do poder público, não pertençam aos tribunais encarregados da aplicação do direito civil e do direito penal. Todas as comprovações, homologações, prestações de contas (tesoureiro) que efetua a jurisdição voluntária têm sua equivalência na administração. Assim, o que não pertence aos tribunais civis é administração.

Os mesmos tribunais administrativos, em todos os seus atos, pertencem à administração.

A função administrativa é delimitada *negativamente*.

Administração, portanto, deve ser toda atividade que não é nem judicial, nem legislativa. Porém, deve-se completar esse conceito com elementos positivos, em efeito, não é administração tudo aquilo que o Estado faz fora da legislação e da justiça. Em primeiro lugar é necessário recordar que Administração deve ser o oposto à Constituição, já que ela é uma autoridade que tende diretamente à realização dos fins do Estado.

Agora bem: a formação do Estado e de seu poder soberano – que pertence à Constituição – não pode realizar-se exclusivamente por efeito das regras permanentes de direito constitucional. É necessária uma variedade de decisões e atos de gestão para pôr em movimento a Constituição e prover sua funcionalidade, proclamar uma ascensão à coroa, instruir uma regência, ordenar e dirigir as eleições para a Assembléia Nacional, convocar e dissolver essa assembléia; tudo isso não é nem legislação, nem justiça e, sem dúvida, nem administração. É uma atividade auxiliar do Direito Constitucional. O que separa essa quarta função de administração é que a noção de administração recebeu também um *elemento positivo*.

É preciso recordar que a administração como espécie de atividade particular se separou do *governo* na época em que a idéia de Estado moderno formulava entre nós seu programa de regime de direito ao qual tudo devia estar submetido às relações do poder público com o súdito.

A administração, desde seu começo, tem sido contemplada como uma atividade do Estado que se *exerce sob a autoridade da ordem jurídica que deve estabelecer*. Por conseguinte, a administração não compreende aquelas atividades do Estado pelas quais este sai da esfera de sua *ordem jurídica* para o cumprimento de seus fins. É o que ocorre com as *relações diplomáticas*, os tratados internacionais etc., sendo o direito internacional que rege suas condições e efeitos.

Nega ainda OTTO MAYER o nome de administração à guerra, quando o Estado lança seus exércitos contra o inimigo e provoca atos de destruição de pessoas e coisas. O mesmo diz para a guerra civil.

A antiga doutrina de direito público professava a idéia de que havia casos nos quais o direito existente deveria ceder ante um interesse superior do Estado. Denominava-se *direito de suprema necessidade*, pertencente esse direito ao príncipe.

Não é administração, mas é freqüente nas Constituições italianas preverem medidas extraordinárias, reconhecendo ao príncipe o direito de ditar *ordens de urgência* que tenham, provisoriamente, força de lei. Quando assim age, o governante não está a administrar, pois não se encontra ele vinculado pelo ordenamento legal existente. Realiza um ato de legislação que não pertence, nessa qualidade, à quarta categoria da qual estamos falando. O próprio ordenamento constitucional cria uma nova espécie de atos que saem da ordem jurídica, são as *medidas individuais tomadas sob a forma de lei*.

Não as contêm regras de direito, não tomam parte da legislação no sentido estrito. Qualifica-as como atos administrativos. Mas não têm elas esse caráter. Pode ocorrer que a legislação haja previsto para certas medidas a tomar em casos especiais a forma de lei (concessão de ferrovias, declarações de utilidade pública etc.) ou que o príncipe e seus ministros escolham, espontaneamente, a forma de lei para uma medida administrativa que poderiam ter tomado. Então a lei toma parte da administração. Mas pode ocorrer também que essa medida não esteja prevista no direito vigente e, ainda mais, que seja juridicamente impossível. Então, em tal caso, a lei pode fazer o que deseja e preceituar contra o direito vigente uma ordem anormal para esse caso individual. Este é um ato cuja validade não poderá ser impugnada, mas não será matéria de administração. Desde o instante em que a lei

usa de sua soberania, a idéia de administração, que por sua natureza está submetida ao ordenamento jurídico, desaparece.

Conceituando Direito Constitucional como Estado-Poder, explicita o professor BANDEIRA DE MELLO¹¹⁹ que este é pessoa jurídica a quem incumbe o poder constituinte. Organização jurídica como meio para a consecução do fim do Estado-Sociedade. Relação com sua própria estrutura ou com outros estados. Estado – Sociedade – Organização jurídica da vida em sociedade. Relação dos indivíduos entre si e com o Estado-Poder.

Efetua distinção entre Matéria Constitucional e Extraconstitucional. Constitucional compreende os órgãos substanciais do Estado, repartições e agentes e suas respectivas atribuições. Extraconstitucionais: os bens dos indivíduos coletivamente considerados.

Distinção entre Constituição Material e Formal: material compreende o que lhe é próprio; formal, o que não lhe é próprio, porém é incluído no texto Constitucional.

Estabelece a legislação orgânica e complementar pormenorizada, regando os indivíduos e o próprio Estado-Poder, enfim, a edição de normas de conduta, gerais, abstratas e impessoais, de utilidade pública que inovam, originariamente, na ordem jurídica. Tal ação normativa é complementada por outras normas jurídicas, que dispõem sobre sua execução. São os regulamentos e as instruções.

Ao tratar da ação executiva do Estado-Poder refere-se à conduta do Estado-Poder, por meio de atos jurídicos de manifestação de vontade, portanto, para produção de efeitos na ordem do direito, de efetivação da ação pública legislativa, e mediante atos materiais, pressupostos ou complementos diretos daqueles (obras e serviços públicos). A ação legislativa estabelece o escopo e as balizas da ação executiva, mais ou menos rígidas, e, dentro destas, e segundo aquele, ela se move conforme a maior ou menor liberdade que lhe é conferida. Na ação Judicial do Estado-Poder, aponta que se aplica a norma jurídica disposta pela ação legislativa aos casos concretos.

¹¹⁹ Princípios Gerais de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

Efetua, para fins deste estudo, a distinção entre o Direito Público e o Privado, afirmando que Direito, embora uno, vem sendo considerado desde os tempos dos romanos sob esses dois aspectos fundamentais. O primeiro, relativo às normas que regulam o Estado-Poder, enquanto independente na ordem externa e soberano na ordem interna, e às relações jurídicas conseqüentes por ele formadas; o último, relativo às normas que regulam atividades dos particulares e às relações jurídicas conseqüentes por eles formadas. Internamente, a manifestação da vontade estatal se coloca de forma unilateral, tendo em vista o interesse estatal. Portanto, a autonomia da vontade só existe na formação do ato jurídico.

Porém, os direitos e deveres relativos à situação jurídica dela resultante, a sua natureza e extensão são regulamentados por ato unilateral do Estado, jamais por disposições criadas pelas partes, isto é, através de processos técnicos de imposição autoritária da sua vontade, estabelecendo as normas adequadas e conferindo os poderes próprios para atingir o seu fim de realização comum.

Já a manifestação da vontade dos particulares na conformidade das normas de Direito Privado, se realiza, em princípio, no plano da igualdade, em que as partes, livremente, acordam sobre as questões pertinentes aos seus interesses, em que fixam o regime jurídico das suas relações, ou, excepcionalmente, por meio de atos unilaterais, mas cuja eficácia depende da aquiescência da outra parte.

O Estado pode, por sua vontade e conveniência, sujeitar-se às normas de Direito Privado. Para tanto, pode, inclusive, criar pessoas jurídicas privadas (administração indireta). Concluindo, de Direito Público são as normas e as relações jurídicas que regulam a organização e a ação do Estado-Poder, enquanto tal, e de Direito Privado as que regulam a existência e a atividade dos particulares, no seu recíproco convívio social.

A justificação da distinção é adotada desde Ulpiano, no Digesto, I, 1.2, e é repetida nas Institutas de Justiniano, I, 1.4.

Aponta os órgãos Fundamentais do Estado-Poder, partindo do conceito material dos atos jurídicos.

O órgão representativo, nos regimes democráticos, que espelha as diferentes correntes de opinião pública nacional, se denomina Poder Legislativo.

O órgão que realiza como especial cometimento, de modo prático, essas normas, efetivando, de moto próprio, como parte, o programa de ação por elas dispostas, se denomina Poder Executivo.

Por fim, se nomeia Poder Judiciário o órgão que objetiva, em posição eminente, a resolução de controvérsias entre as partes, para assegurar essas normas e firmar situação jurídica definitiva. Não se podem confundir os órgãos do Estado-Poder com as suas funções, nem mesmo com as ações que o especificam.

Como valor formal dos atos jurídicos e sua força, manifesta OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO que cada um desses atos jurídicos, correspondentes às diferentes ações do Estado-Poder, tem, além do seu conceito, como especificação da respectiva natureza, um valor formal, isto é, o seu regime, que lhe empresta particular força e corresponde a elemento da sua eficácia.

Em conclusão, demonstra as funções fundamentais do Estado-Poder como sendo duas: Administrativa e Jurisdicional.

As ações legislativa e executiva constituem dois momentos de uma mesma função, qual seja, a de buscar a gerência do Estado-Sociedade. A ação judicial se distingue pela natureza do objeto, portanto, pela sua essência, das outras duas, pois tem preocupação diversa, a de manter a ordem jurídica em vigor, a de assegurar o direito vigente, acaso ameaçado ou desrespeitado, que busca proteger, e a realização efetiva da decisão, sua conseqüência lógica. Tem aspecto predominantemente contemplativo, no sentido de que atua no presente, voltada para o passado, a fim de amparar ordem jurídica preexistente, aplicando esse direito ao caso concreto, objeto da norma e de relações conseqüentemente anteriores.

Tais funções têm em mira o mesmo interesse, porém o alcançam por processos diferentes, por métodos diversos. Enquanto a função administrativa, por meio da ação legislativa e executiva, exterioriza-se de modo direto pela coletividade, na outra, na jurisdicional, isso se dá de modo indireto, pelas partes em controvérsia, na proclamação do direito de uma delas. Todos atuam por repartições públicas, criadas para esse fim, nelas investidos agentes públicos. São os órgãos estatais. Naquelas ações, legislativa e executiva, na função que se denomina administrativa, o Estado-Poder pratica os atos jurídicos como *parte*, isto é, em obra própria, espontânea, por meio da função pública que lhe compete, ao passo que nesta ação

judicial, na função que se denomina jurisdicional, como *terceiro*, substituindo, de maneira eminente, por meio da função pública, a atividade das próprias partes, que não conseguiram, por si mesmas, harmonizar os respectivos interesses. O poder público, uno, vale-se de duas faculdades distintas, ou, se se quiser, para empregar expressão tradicional, exterioriza-se por meio de dois poderes fundamentais: o político, de integração da ordem jurídica, mediante o seu estabelecimento e sua atuação, e o jurídico, de reintegração dessa ordem jurídica, mediante o seu asseguramento e a fixação de um sentido normativo dela.

Substitui-se, assim, a concepção trina dos poderes básicos do Estado por uma dual. Os poderes devem se distinguir pela ordenação diversa dada aos órgãos que integram o organismo estatal, quanto ao desempenho das suas atividades, isto é, quanto à sua função, tendo em vista o respectivo objeto, e não segundo o processo normativo ou executivo pelos quais exterioriza a sua atividade e disciplina o seu objeto. No Poder Político, essa atividade se faz em atenção direta e imediata à utilidade pública, que tem em mira realizar; enquanto no jurídico, se faz em atenção à ordem jurídica já existente, que tem em mira resguardar.

Sua crítica das concepções tradicionais e defesa da proposta partem do fato de haver uma orientação doutrinária dominante que sustenta a tríplice função do Estado-Poder: legislativa, administrativa e jurisdicional.

Embora os seus lineamentos se encontrem já em escritores da antigüidade, como ARISTÓTELES, eles se afirmaram com a concepção liberal de Estado, sob o influxo do pensamento de MONTESQUIEU, sobre a conveniência de ser o poder governamental exercido por três poderes distintos, legislativo, executivo e judiciário, divisão tríplice como meio de se contrabalançarem as prerrogativas das autoridades públicas, sistema que se vislumbrou existir na organização constitucional da Inglaterra. Ao lado dessa concepção, há os que reduzem a duas as funções do Estado-Poder, normativa e executiva, envolvendo esta a administrativa e executiva como dois modos distintos de execução da lei (HENRY BERTHÉLÉMY), e, modernamente, os teóricos da Escola de Viena com a teoria de HANS KELSEN.

Essas execuções dizem respeito a duas manifestações distintas, uma cogitando da utilidade pública e a outra do império do direito, que não podem constituir exteriorização da mesma faculdade e, por conseguinte, não devem

participar do exercício da mesma função. Correspondem, na verdade, a duas funções autônomas.

Em uma, de ação executiva, tem a norma jurídica como limite ou condição da sua ação; em outra, de ação judiciária, tem a norma jurídica como o seu objeto, pois visa a assegurá-la. A função jurisdicional não constitui simples execução da lei, em posição hierárquica inferior à função legislativa. Alteia-se à de elaboração, outrossim, de normas jurídicas, gerais e abstratas e impessoais, ao dizer na espécie qual o direito legal ou extralegal, relativamente à controvérsia submetida à sua resolução. Portanto, a função administrativa, assim como a jurisdicional, se exterioriza mediante regras jurídicas normativas e atos jurídicos concretos, apenas com uma diferença: na primeira, a regra normativa precede o ato concreto, que a executa; enquanto na segunda a regra normativa é uma consequência de vários e constantes atos decisórios concretos, a expressarem a criação de uma norma geral, abstrata e impessoal. A lei é uma regra normativa, fruto da manifestação da vontade do legislador para produzir efeitos de direito. O costume é uma regra normativa, oriunda da consciência popular, ante dado comportamento uniforme e constante do povo, que corresponde a um preceito jurídico.

A jurisprudência é uma regra normativa, decorrente do comportamento uniforme e constante do juiz, no interpretar de igual forma um texto legal ou dado costume, ou mesmo no criar o direito, ante a lacuna legislativa ou costumeira, por meio da analogia e dos princípios gerais do direito, fazendo com que da vontade reiterada do julgador surja como fato jurídico, obrigando, moralmente ou pela força de precedente, decisão idêntica em casos semelhantes.

Porém, a separação de órgãos – tanto como referência à ação legislativa e executiva, pressupondo mesmo os chamados dois poderes independentes, isto é, órgãos de sistemas distintos para as respectivas ações, como relativamente à ação jurisdicional da decisão do fato, na espécie, e da fixação do direito – em tese constitui simples problema de organização, portanto não é feita em atenção às funções consideradas de naturezas diversas, e sim por precauções governamentais de freios e contrapesos, ou por exigência do princípio da divisão do trabalho.

Embora ajam por órgãos diferentes, as ações de legislar e de executar, pela maneira das respectivas atuações, correspondem a uma mesma função, apesar de efetuadas em momento sucessivos.

Na verdade, conclui, o Legislativo e o Executivo constituem dois sistemas orgânicos, autônomos, por razões formais, constitucionais, porém, do mesmo Poder, o Político, enquanto o Judiciário constitui sistema orgânico deles separado, pela própria natureza do seu objeto, e participante de outro Poder, o Jurídico.

O Estado-Poder, para BANDEIRA DE MELLO, tem duas funções essenciais, que correspondem à criação de utilidade pública, por meio da ação jurídica legislativa e executiva e da preservação da ordem jurídica normativa e do asseguramento dos direitos dos indivíduos, em aplicando essas regras, mediante ação judicial. O ordenamento jurídico dessa atividade do Estado-Poder, compreendendo os meios e modos da sua ação e a forma da sua própria ação, efetuada de modo imediato, mas indireto na consecução de seu fim de resolver a controvérsia entre as partes, aplicando a norma jurídica ao caso concreto, há de informar ramo jurídico autônomo, que se denomina Direito Judiciário, em atenção à sua respectiva função. Esse ramo, juntamente com o Direito Constitucional, pertence ao Direito Público, porquanto regula a organização do Estado-Poder e a sua ação, e daí o regime autoritário das normas e dos atos jurídicos concretos. O Direito Administrativo, ramo do Direito Público, define-se como ordenamento jurídico da atividade do Estado-Poder, enquanto tal, ou das pessoas de direito que façam as suas vezes, de criação de utilidade pública, levada a efeito de maneira direta e imediata. Ou, então, ordenamento jurídico dos modos, meios e formas da ação do Estado, como poder público, ou de quem faça as suas vezes, na criação da utilidade pública, de maneira direta e imediata.

São matérias que devem ser excluídas e são outras que devem ser incluídas no estudo proposto: exclui-se do Direito Administrativo qualquer função jurisdicional, isto é, de dizer o direito das partes em controvérsia, mesmo quando uma delas seja o Estado-Poder. Portanto, os Tribunais Administrativos são estranhos ao Direito Administrativo, enquadrando-se no Direito Judiciário.

LÉON DUGUIT foi quem, pela primeira vez, teve a intuição a respeito, ao afirmar que, se se definisse esse ramo do Direito pelo fim do Estado, nele se envolveria o ato jurídico legislativo. No entanto, quem realmente o definiu com tal âmbito foi o Professor MÁRIO MASAGÃO.

A ação de legislar participa do Direito Administrativo e não do Constitucional. Muitos autores colocam a ação de legislar como fazendo parte do Direito

Constitucional, porém, mesmo nos países de constituição flexível, em que o Parlamento pode modificar, ao seu sabor, as normas Constitucionais, não se pode confundir o Campo do Direito Constitucional, o qual diz respeito à organização do Estado-Poder, pelo estabelecimento do respectivo regime político, e aos limites e programa da sua ação.

Partindo do truísmo da vida em sociedade organizada denominado Estado, FALLA ¹²⁰ aponta que este se manifesta de formas diversas, as quais podem ser resumidas nas seguintes: estabelecimento por via geral das normas que devem ajustar-se às condutas dos membros da comunidade política; decisão concreta dos conflitos intersubjetivos de interesses que se verifiquem entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade; execução concreta das medidas pertinentes para satisfazer as necessidades que regulam a vida em comum. Essas são as tradicionalmente chamadas *funções* do Estado.

Cabe dizer, segundo FALLA, que qualquer ação estatal é, sob o ponto de vista de sua substância e conteúdo, atribuída a uma dessas três formas de atuação.

Tais funções são conhecidas pelos nomes de legislação, jurisdição e execução.

A *função legislativa* é aquela que consiste em estabelecer por via geral e obrigatória as normas sob as quais hão de ser ajustadas as condutas dos membros da comunidade, bem como a própria organização dessa comunidade.

Sendo esta a função legislativa, tais normas por ela elaborada recebem o nome de leis, assinalando-se estas com suas características fundamentais, quais sejam, a generalidade e a obrigatoriedade. Trata-se, pois, da função por meio da qual o Estado estabelece normas jurídicas, donde as situações a serem resolvidas são contempladas abstratamente e impessoalmente, e não para que sirvam de solução a um caso concreto suscitado.

A *função jurisdicional* tem como principal característica sua aplicação, que se estriba na aplicação da lei ao caso concreto. Se a lei, como visto, contempla uma hipótese abstrata, a jurisdição se depara com os casos concretos cuja solução se pede. Por isso seu esquema lógico é comparado com um silogismo no qual a

¹²⁰ FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madri: Ed. Tecnos, 1994.

premissa maior é a lei, a premissa menor é o caso concreto a ser decidido e a conclusão é a decisão jurisdicional ou sentença.

A tarefa do juiz consiste, portanto, em comparar hipóteses gerais da lei com o caso concreto que se examina e emitir, em consequência, um juízo. Se a lei é um ato de vontade, a decisão jurisdicional é um juízo.

Em certo sentido, a idéia de execução da lei não está absolutamente alheia à da função jurisdicional, da qual derivam as possíveis confusões com a função executiva, a seguir referida. Contudo, deve-se insistir em que a finalidade do ato jurisdicional é declarar o Direito em cada caso concreto.

A *função executiva*: a legislação, dizia FERRARIS¹²¹, não exercita, em sentido estrito, a autoridade do Estado; manifesta sua vontade, mas não sua ação. Por isso se faz necessária a execução das leis, o que é o mesmo que colocá-las em ação.

Para muitos, a única classificação possível das funções estatais se baseia na separação entre legislação e execução. O que não obsta, porém, a uma posterior bifurcação desta última em execução, em sentido estrito e jurisdição.

Tem-se que reconhecer que a ação é característica da função executiva, mas não é traço distintivo suficiente para sua adequada delimitação.

Quando o Estado dita uma lei estabelecendo um plano quinquenal para a construção de rodovias, está claro que a função legislativa se esgota com o próprio fato de que dita lei haja sido elaborada e devidamente promulgada; assim mesmo, quando se prolata sentença condenando um delinqüente a uma determinada pena, por restar provada sua condição de autor de certo delito, a função jurisdicional se esgota, em princípio, ao emitir tal juízo.

Pois bem, nem com a lei de rodovias, nem com o pronunciamento judicial ficam totalmente satisfeitas as necessidades sociais e jurídicas que justificaram aquelas funções: é necessário, ademais, que as rodovias sejam construídas e que o delinqüente cumpra sua condenação em uma prisão do Estado. É aqui que surge a necessidade da execução (da lei e da sentença) e, por conseguinte, de que o Estado *atue* materialmente para que dita execução se realize.

¹²¹ *Diritto Amministrativo*, vol. I, Padova, 1922, p. 101, apud FALLA, ob. cit.

É possível pensar na função executiva sem que apareça tal maneira de atuar. Pode-se considerar, por exemplo, como um ato de execução a nomeação de um funcionário (que obviamente não adentrará nem na função legislativa e nem na judiciária) e, sem embargo, aqui estamos também em presença de um ato jurídico que, enquanto tal, se esgota pelo simples fato de ser emitido.

Quando o Estado realiza tais nomeações, *atua* (como também atua quando legisla ou sentencia), mas não mediante uma atuação material semelhante à que anteriormente se havia demonstrado. Tem, pois, junto à atuação material um tipo de “*execução jurídica*” que se descobre ao se contrastarem os diversos atos jurídicos estatais entre si: o ato de nomeação de um funcionário aparece como executivo em relação à lei de funcionários públicos.

Depreende-se disso que as dificuldades para a devida caracterização da função executiva surgem quando se refere à tanto diferenciação a respeito da função legislativa, quanto à função jurisdicional. Contudo, e a título de se obter esta última, temos de assinalar como a jurisdição se encaminha *imediatamente* à manutenção de uma dada ordem jurídica, tentando restabelecê-la quando tenha sido violada e resolvendo conflitos intersubjetivos de interesses, de acordo com as normas objetivas de Direito; enquanto a execução, em sentido estrito, não visa tanto a resolver casos concretos de acordo com a lei, mas sim a remediar urgentes e inadiáveis necessidades vitais para o próprio Estado. Enquanto o ato jurisdicional se dita, normalmente, à provocação da parte, para uma situação concreta a que se acha referida e só para a qual tenha validade, os atos da função executiva estão referidos fundamentalmente à ordem como um todo, sendo uma exigência que todos eles sejam explicáveis em razão da finalidade global que se persegue.

Aponta ainda FALLA para a existência de uma função política ou de governo que, em um sentido amplo, se refere a um momento da atividade estatal anterior à divisão ou classificação da mesma em Poderes. De fato, governo é, em sentido amplo, conduzir a comunidade política à busca de suas finalidades essenciais, satisfazendo suas exigências, e isso, é claro, se obtém precisamente tanto ditando leis como mantendo serviços públicos, como fazendo justiça em casos concretos. Qualquer das três clássicas funções estatais são, então, *instrumentos de governo*.

Cabe, contudo, nessa delimitação que situa a questão à margem da divisão dos poderes, suscitar aqui uma distinção entre política (ou função de governo) e

administração, sobre a base de se entender a supremacia daquela em contraste com o caráter subordinado desta última, como fez, por exemplo, GASPARRI.

Para MARCELLO CAETANO¹²², são três as funções do Estado: *função governativa, função administrativa e função judicial*.

Função governativa – na atividade do Estado distingue-se, em primeiro lugar, uma ação constante dirigida a definir e a manter presente a consciência dos fins da comunidade nacional e a representar a Nação na persecução desses fins, assim na ordena interna como na internacional, pela manifestação de uma vontade autodeterminada.

Para esse efeito, de conduzir a Nação como comunidade política soberana, existe um aparelho governativo constituído pelo Chefe do Estado, pelo Governo e pelas Assembléias deliberativas e consultivas, eleitas ou por outra forma recrutadas, que participem na elaboração das leis e na orientação geral do Estado.

Exerce-se a função governativa fixando-se solenemente, por modo geral e impessoal, os preceitos jurídicos fundamentais a que deve obedecer a ação dos diversos órgãos do Estado e a conduta dos particulares (leis constitucionais e ordinárias), e providenciando nos diversos acidentes da existência coletiva, de modo que o Estado realize sempre na condução da comunidade o que for do maior interesse da Nação (atos políticos e diplomáticos).

Função judicial – pautadas as normas jurídicas de conduta humana, aqueles que não queiram observá-las incorrem na sanção da lei. A norma jurídica tem por objeto regular a conduta de cada qual de modo a evitar os conflitos de interesses ou a resolvê-los segundo o princípio da Justiça. Se alguém deixa de observar a norma jurídica nasce, pois, daí um conflito de interesses que a necessidade da paz social obriga a compor ou resolver. O conflito pode ser entre interesses privados ou entre o interesse privado e o interesse público. Para o conflito entre interesses privados há vários processos de composição entre as partes (isto é, entre os titulares dos interesses). No caso de as partes se não comporem (por acordo, desistência ou arbitragem) o Estado presta-se a exercer a atividade de definir qual o Direito aplicável à hipótese e de garantir o interesse que for juridicamente protegido.

¹²² CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1947.

Ao exercer essa atividade, o Estado desempenha a função judicial. Mas neste caso trata-se da resolução de um conflito de interesses privados, em que se respeita a vontade das partes. Nos conflitos de interesses privados: a) a função judicial exerce-se apenas quando os interessados solicitarem e nos precisos termos em que o solicitarem; b) o órgão judicial decide silogisticamente e super partes; c) só depois de proferida uma sentença definitiva, com força de verdade legal, o titular do interesse a que tenha sido reconhecida a proteção jurídica pode solicitar, e ainda ao aparelho judiciário, que sejam coagidos os titulares dos interesses não protegidos que com ele estavam em conflito a deixá-lo fruir livremente o seu interesse.

A função judicial exerce-se também em casos de conflito entre o interesse privado e o interesse público: tal é o caso da jurisdição criminal. Mas não se perdem aí os seus caracteres essenciais, visto o conhecimento dos crimes pelo tribunal estar dependente da ação exercida pelos ofendidos (crimes particulares) ou pelo Ministério Público como representante do interesse social (crimes públicos e quase-públicos) e o juiz se conservar sempre independente no julgamento e superior ao conflito.

Função administrativa – o Estado, finalmente, exerce uma atividade tendente à satisfação dos interesses compreendidos no âmbito das suas atribuições: interesses uns, relativos à existência e conservação da sua personalidade jurídica e outros, referentes a necessidades coletivas de cujo suprimento assumiu o encargo ou por cuja satisfação regular vela.

O Estado é, pois, titular de interesses análogos aos dos particulares, e gere instituindo serviços e travando relações sociais em que figura não já como legislador ou juiz mas, como parte. As suas manifestações de vontade produzem-se aqui de interessado para interessado, e não já acima dos conflitos de interesse.

Ora, a atividade que o Estado desenvolve como interessado, usando da faculdade de, como os particulares, tomar a iniciativa de relações com outras pessoas e de defender a sua posição em caso de conflito, é que constitui a função administrativa.

Os órgãos que formam o sistema destinado à realização permanente dos interesses do Estado, dentro do quadro traçado pelos órgãos governativos, constituem o aparelho administrativo.

As relações sociais travadas pelo Estado, por intermédio dos órgãos administrativos, com outras pessoas, estão sujeitas ao Direito; é a norma jurídica que vincula essa atividade do Estado aos fins a que ele se propõe.

Em alguns países, as normas que regulam a atividade administrativa são as mesmas por que se regem as relações entre particulares – as do Direito comum; noutros países existem normas – especiais que criam à Administração pública uma posição privilegiada – e temos o Direito administrativo.

Em resumo: a) a função administrativa corresponde a uma atividade que, em princípio, se exerce por iniciativa do Estado e na medida em que os seus interesses o reclamem; b) os órgãos administrativos atuam como titulares dos interesses a satisfazer e as suas decisões são tomadas *inter partes*; c) a manifestação da vontade dos órgãos administrativos está sujeita ao Direito.

As funções do Estado são atividades parciais, simultâneas, interdependentes e complementares.

A distinção das funções corresponde a uma análise operada, por abstração, na atividade una do Estado.

O Estado, como organismo, propõe-se com todos os meios do seu poder realizar os fins que o solicitam. Para isso, desenvolve a atividade necessária, usa processos idôneos, hoje em dia já conhecidos e regulados. Só a razão distingue nesta atividade formas diversas e as classifica, ao procurar ter dela um conhecimento científico.

Não admira, portanto, que nos povos de civilização menos adiantada não haja consciência desses diversos tipos de atividade, tanto mais que a natural inclinação do homem é para conceber a autoridade na sua integridade – o Poder como providência que a um tempo governa, julga e administra.

No Estado moderno conserva-se a idéia da unidade do Poder: a soberania, fonte de toda a autoridade, é una e indivisível. Mas conhecendo-se teoricamente a diferença das funções e desejando-se que ela se pratique na vida do Estado, põe-se o problema de especialização dos respectivos órgãos e das relações a regular entre eles de modo a obter-se um rendimento ótimo para o bem comum e para o bem-estar dos cidadãos.

Tal problema existe, sobretudo quanto às funções administrativa e judicial. A função governativa é sempre reservada aos órgãos que representam, por excelência, a soberania.

Analisa o autor três tipos de relações entre as funções administrativa e judicial:

- o exercício das duas funções pelos mesmos órgãos;
- o exercício da função administrativa por órgãos submetidos ao Direito comum e, portanto, sujeitos aos tribunais judiciais (sistema da administração judiciária); e
- o exercício paralelo e independente das duas funções por dois aparelhos distintos igualmente dotados de autoridade (sistema administrativo).

1º Tipo: Exercício das funções pelos mesmos órgãos

Não é forçoso, mesmo nos Estados em que se pratique rigorosa separação das funções, que cada órgão pertença exclusivamente a um aparelho: à semelhança do que sucede nos organismos vivos, podem estar perfeitamente distintos os aparelhos com as suas funções e, todavia, haver órgãos que ao mesmo tempo pertençam a dois ou mais deles.

Mas, anteriormente ao século XIX, predominava, quase por toda a parte, a confusão sistemática (digamos assim) de atividades que hoje distinguimos e que eram exercidas, então, por órgãos de funções imprecisamente diferenciadas. Assim, em Portugal, até 1820, podiam verificar-se os seguintes traços dominantes:

a) todo o poder estava concentrado na autoridade régia, sendo o Rei o legislador, o sumo juiz e o primeiro administrador, embora não exercesse, efetivamente, todos os poderes, desempenhados por órgãos diversos, mas em seu nome;

b) todavia, como os órgãos do Estado dependiam todos do Rei e se consideravam delegados da sua autoridade, era inevitável (apesar de certas diferenciações técnicas) a tendência para a confusão de funções, reunindo-se atribuições administrativas e judiciais num mesmo órgão;

c) a legalidade correspondia ao respeito da vontade soberana do monarca; mas, se a lei era emanção da vontade do Príncipe, lógico era que este pudesse

dispensar certas pessoas de observá-la, ou privilegiar certas classes ou certas funções em relação a outras;

d) se é certo que existiam recursos contra os atos das autoridades subalternas ofensivos à lei e aos direitos dos particulares, esses recursos, dirigidos sempre ao Rei, eram, em rigor, de caráter gracioso, embora na verdade chegassem a constituir sérias garantias contra as resoluções por má informação dos fatos (por sobreposição ou por obreposição).

2º Tipo: Sujeição dos órgãos administrativos à justiça comum

É o sistema predominante nos países anglo-saxônicos e as suas características podem resumir-se assim :

a) o exercício da função administrativa e o das atividades privadas regem-se pelas mesmas leis: não há privilégios para a Administração pública;

b) os órgãos administrativos, não dispendo de autoridade própria, limitam-se a proceder nos termos que os juízes, como únicos ministros da lei, lhes permitam agir, tendo de solicitar mandados e sentenças judiciais para limitar a liberdade ou a propriedade dos indivíduos;

c) os particulares, por sua vez, podem requerer aos tribunais que estes ordenem aos órgãos administrativos determinadas ações ou abstenções de harmonia com os interesses privados e a lei.

Esse sistema está longe de se conservar hoje em dia nas suas linhas típicas, quer nos países da comunidade britânica, quer nos Estados Unidos: a necessidade da intervenção do Estado exigida pelo desenvolvimento da vida social, agravada pela guerra e favorecida por tendências socialistas, abriu brecha na aplicação do sistema em vários setores da administração.

3º Tipo: Independência e paralelismo no exercício das funções

Muito diferente é o sistema administrativo do tipo francês, que tem os seguintes caracteres:

a) a função administrativa é exercida por órgãos especiais, independentes dos órgãos que exercem a função judicial;

b) o exercício da função administrativa é regido, em grande parte, por leis especiais, diversas daquelas por que se regulam os particulares;

c) os órgãos administrativos têm autoridade para tomar decisões executórias, sem necessidade de prévio processo perante o juiz;

d) a interpretação e execução das leis administrativas pertencem à própria Administração, que pode publicar os necessários regulamentos;

e) os atos executórios da Administração praticados com infração dos preceitos legais e regulamentares só podem ser anulados, mediante processo contencioso, por certos órgãos administrativos com ou sem caráter de tribunal;

f) na hipótese de conflito entre os órgãos administrativos e judiciais provocado pelo fato de que os dois poderes se considerarem competentes ou incompetentes para resolver certo caso concreto, a sua decisão pertence a um tribunal arbitral dos dois poderes, o Tribunal dos Conflitos.

Pelas análises até aqui esposadas, observo que as funções legislativa e jurisdicional, quer realizadas por qualquer um dos Poderes orgânicos ou não, são as únicas que possuem a possibilidade de ação e da aplicabilidade (e por conseqüência da efetividade) das normas de Direitos Humanos materializadas no sistema jurídico interno, uma vez que atuam no sentido de fazê-las ingressar no sistema (legislativo) ou efetivar sua aplicação por meio de sua integração jurisdicional em suas decisões (judiciário).

A função administrativa, contudo, atua como mera aplicadora do direito positivo, materializado em normas jurídicas vigentes, dependendo, no mais das vezes, de essas regras serem interiorizadas no sistema jurídico, representando assim a fiel observância ao princípio da legalidade ao qual está completamente vinculado.

Com essa linha de pensamento podemos concluir que as normas de Direitos Internacionais dos Direitos Humanos, materialmente consideradas, ou seja, aquelas normas de matrizes político-jurídicas, podem ser mais severamente violadas pelos legisladores que insistem em elaborar normas que as contrariem, ou pelos julgadores que aplicam o direito ao caso concreto de forma discordante daqueles preceitos maiores.

A violação derivada da função administrativa, no mais das vezes, representa uma violação de direitos positivados sob a forma de direitos individuais que, embora considerada Dignidade Humana na sua matriz político-jurídica, essencialmente, são positivados sob a forma de Direitos Humanos.

A função policial é tipicamente administrativa e como tal cunhada em técnicas e procedimentos legais, cuja atuação política em suas decisões de mérito não contribui para uma desejável eficiência policial.

3. Direitos Humanos e as polícias brasileiras: o Plano Nacional de Segurança Pública

O Plano nacional de Segurança Pública, denominado “Projeto Segurança Pública para o Brasil”¹²³ pelo atual governo federal e elaborado sob a coordenação de Antonio Carlos Biscaia, Benedito Domingos Mariano, Luis Eduardo Soares e Roberto Armando Ramos de Aguiar¹²⁴, demonstra uma preocupação com os Direitos Humanos, pois aponta a tortura policial como um problema a ser enfrentado logo em suas primeiras linhas, ao dispor que um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres do país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas.

¹²³ Disponível em <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>.

¹²⁴ Antonio Carlos Biscaia (Coordenador Executivo) – Professor de Direito Processual Penal da Universidade Cândido Mendes; ex-Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro; foi Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Assessor Jurídico da Comissão Justiça e Paz – Rio de Janeiro, Benedito Domingos Mariano – Ouvidor Geral do Município de São Paulo; foi Ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo e primeiro Coordenador Executivo do Fórum Nacional de Ouvidores; Fundador do Movimento Nacional de Direitos Humanos, Luis Eduardo Soares – Assessor Especial para Segurança Pública da Prefeitura de Porto Alegre; professor Licenciado do IUPERJ e da UERJ e professor visitante das Universidades de Columbia, de Pittsburg e de Virgínia, Instituto Vera de Justiça, Nova York; ex-Subsecretário de Segurança e Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro, Roberto Armando Ramos de Aguiar – Ex-Prof. Titular de Filosofia do Direito no Curso de Graduação e no Mestrado em Direito Público do Departamento de Direito da Universidade de Brasília; foi Consultor Jurídico do Governo do Distrito Federal; ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal; ex-Coordenador de Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade. O Plano inova ao definir a segurança como um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de todos. Ao tentar traçar um raciocínio entre a explosão de violência vivida hoje no Brasil e a ação das polícias, o plano aponta que o grau de promiscuidade das polícias com as organizações criminosas constitui variável decisiva nesse sentido, o que somente seria combatido com a reforma das polícias, para torná-las instituições voltadas para a construção da paz, eficientes e respeitosas dos direitos humanos. De fato. As comunidades pobres das cidades precisam de polícia e desejam a presença da polícia – evidentemente uma polícia eficiente, que respeite a cidadania, agente do processo de construção da paz, e não uma polícia treinada para a guerra, organizada como instrumento de defesa do Estado e que se pensa como tal.

O Plano apresenta um rol de experiências sediadas em políticas públicas de segurança que apresenta ações adotadas em vários países e que, se não podem ser transplantadas por completo, sem dúvida alguma constituem um banco de dados de idéias e experiências inovadoras que valem a pena ser discutidas. O relatório *Investindo com Inteligência na Prevenção do Crime – Experiências Internacionais*, de setembro de 2000, preparado por Irvin Waller e Daniel Sansfaçon para a Série sobre Prevenção de Crimes, do Escritório de Assistência Judicial do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (Escritório dos Programas Judiciais), ainda sob a direção de Janet Reno, documento de grande interesse por sua qualidade, abrangência e atualidade, sustenta que a redução da criminalidade depende de uma feliz combinação entre tendências demográficas, mobilização de um amplo espectro de agências públicas (e entidades da sociedade civil) *focused policing* (expressão traduzível por “policiamento focalizado”, o que significa, no contexto teórico-filosófico em que se inscreve o relatório e no qual se situam os autores, algo como: policiamento estratégico e racionalmente orientado para problemas bem delimitados – com base em diagnósticos consistentes, planejamento e avaliação sistemáticos – e metas bem definidas – associadas a valores democráticos prezados pela comunidade –, segundo metodologias adequadas, operando em condições técnico-

organizacionais apropriadas e adotando posturas compatíveis com as expectativas dos cidadãos).

Na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Holanda, as seguintes iniciativas se mostraram extremamente eficientes na redução dos fatores de risco que tendem a

promover a delinqüência: 1) uso de programas de estímulo a habilidades sociais e de aprendizado das crianças, nos períodos anteriores e posteriores ao horário escolar, sobretudo em áreas urbanas pobres; 2) visitas a famílias vulneráveis para promover a capacidade dos pais no exercício da paternidade e da maternidade, em todas as suas dimensões, afetivas, educativas e psicológicas; 3) todo tipo de apoio e assistência aos pais; 4) estímulo ao desenvolvimento de habilidades sociais e de aprendizado das crianças por meio de visitas a suas casas, ou via promoção de atividades recreacionais e culturais bem estruturadas; 5) oferta de incentivos financeiros e educacionais para que os estudantes completem o segundo grau; 6) investimento no reforço da autoestima e na integração social das crianças e dos jovens em idade escolar, por meio de programas de vizinhança que proporcionem experiências de pertencimento e troca; 7) oferta, no emprego, de oportunidades e de treinamento; 8) organização de atividades na escola e depois da escola, voltadas para a cultura da paz; 9) trabalho com as famílias dos transgressores primários visando a reduzir a disfunção familiar; 10) tratamento de transgressores que apresentem problemas de drogadicção; 11) responsabilização dos jovens por práticas de “vandalismo”; 12) responsabilização dos proprietários de estabelecimentos onde ocorrem atos de violência; 13) iluminação das ruas; 14) aumento do número de profissionais que trabalham com vigilância pública. Os mesmos estudos chegaram a uma conclusão surpreendente: essas medidas são mais econômicas, no balanço custo-benefício, do que as providências tradicionais de controle do crime, como o encarceramento. As ações de estímulo ao desenvolvimento social de crianças, jovens e suas famílias reduzem o comportamento delinqüente, gerando um retorno que varia de US\$ 1,06 a US\$ 7,16, para cada US\$ 1,00 gasto. As ações voltadas para a redução das oportunidades de vitimização produzem um retorno que varia de US\$ 1,83 a US\$ 7,14 para cada US\$ 1,00 invertido. Além da redução da delinqüência e do número de crimes, com vantagens para a taxa de integração social e a qualidade da vida cotidiana, essas medidas trouxeram vários outros benefícios para os governos: mais emprego

implicou maior arrecadação fiscal; mais habitações foram alugadas e valorizadas, estimulando investimentos nos bairros problemáticos; a demanda pelo sistema de Justiça Criminal decresceu, reduzindo seu custo; houve menos gastos com assistência social e seguro social de saúde.

Estudo realizado na Inglaterra, em 1996, pela Audit Commission, mostra que uma intervenção judicial sobre um grupo determinado de jovens custa US\$ 10.542,00, enquanto um programa orientado para levar de volta à escola um grupo igualmente numeroso de jovens custa US\$ 6.950,00, e um programa que visa a ajudar esses mesmos jovens a encontrar emprego custa US\$ 1.167,00.

Nos Estados Unidos, pesquisa da insuspeita Rand Corporation, também de 1996, demonstra que o aumento do encarceramento (pela aplicação da famigerada “three strikes law” – lei das três infrações) corresponde a um aumento de impostos, por residência, de US\$ 228,00, enquanto a implantação de um programa amplo de treinamento especial para os pais custa US\$ 48,00, e a aplicação de um programa de apoio a jovens em situação de risco, para que completem os estudos, custa US\$ 32,00. Já há amplo consenso na comunidade internacional de especialistas quanto a esses fatos e suas implicações. Mas é preciso destacar que há um elemento chave para o sucesso de qualquer processo multidimensional e consistente de controle da violência e redução do crime: a constituição de uma unidade, uma agência ou um organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes, isto é, os protagonistas das áreas de polícia (ou, na esfera municipal, também e sobretudo a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável incluir na articulação entidades da sociedade civil associações comunitárias, mídia e cidadãos dispostos a participar. É preciso que haja uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e firme para conduzir com clareza, persistência e paciência o processo, explicando-o reiteradamente à sociedade, sublinhando o sentido fundamental da pluralidade de ações e projetos sob a unidade de um programa ou de uma política única uniforme, digna desse nome.

Esse envolvimento da sociedade em torno dessa aliança proposta no plano aponta que o respeito à Dignidade Humana não deve residir apenas no Estado, na Polícia, mas sim deve ter a conotação de um novo pacto social desejado por todos.

Claro está que esse novo pacto, essa nova aliança, precisa ter um impacto na estruturação e na ação dos organismos policiais brasileiros, a ponto de o plano traçar princípios inovadores para a polícia brasileira. Além da nova abordagem, do novo sujeito da gestão pública que lhe é correspondente e da nova aliança entre o Estado e a sociedade, é também indispensável, para que se implante um processo sustentável de construção da paz, a transformação profunda das polícias, de seus valores fundamentais, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional, de seu padrão de comportamento.

O plano avança ao afirmar que nenhuma mudança ocorrerá se o princípio fundador das corporações não sofrer radical transformação. Essa mudança é representada pela transição de uma cultura de guerra para uma cultura de paz, de uma visão excludente de mundo para um entendimento dialogal das funções policiais. Afirmar que o cidadão é o destinatário dos serviços de segurança pública significa reconhecer que a ela compete trabalhar pelo estabelecimento de relações pacíficas entre os cidadãos, constituindo-se em um conjunto complexo de atividades que tem como finalidade a paz e não a guerra, o que leva a mudanças substanciais na estrutura sistêmica desse setor.

As ações policiais têm de respeitar as diferenças de gênero, classe, idade, pensamento, crenças e etnia, devendo criar instâncias de proteção aos direitos dos diferentes, a fim de proporcionar-lhes um tratamento isonômico. Não se pretende uma abdicação da força. O que se pretende é o uso técnico, racional e ético da força, nos casos em que ela for necessária. Se o servidor da segurança pública não estiver preparado psicologicamente, eticamente e tecnicamente para utilizar armas ou outros recursos de força, não se pode falar de uma polícia legítima, com possibilidades de ser respeitada pela população.

As polícias convivem com o grave problema traduzido pela hipertrofia de suas atividades-meio em detrimento de suas atividades-fim: uma pesada e lenta estrutura burocrática atrai quadros das corporações que deveriam estar alocados nas pontas dos serviços de segurança. O mesmo pode ser dito dos servidores deslocados para funções burocrático-protocolares em órgãos e repartições dos três poderes, em troca do recebimento de gratificações que vêm complementar os magros vencimentos. O deslocamento desse contingente de profissionais para as atividades essenciais das corporações dará maior eficácia e presença física da segurança na sociedade. Na

mesma linha situa-se o problema dos “bicos”, que causam duplicidade de funções, esgotamento físico dos quadros das corporações, além de deslegitimar a natureza pública da segurança, pois funcionários públicos passam a prestar serviços para empresas cujos interesses podem vir a colidir com as funções policiais. Deve-se estabelecer a proibição eficaz dessas atividades.

No âmbito das polícias civis, a questão dos inquéritos policiais deve ser analisada para que se constituam outros procedimentos capazes de dificultar o desvio investigatório, facilitar a emergência da verdade dos fatos, subsidiando o procedimento processual penal, e impedir o “esquecimento” de certos atos típicos.

Tal estrutura só será eficaz em um contexto democrático se houver a participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na correição das atividades de segurança. As comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões conhecem seu próprio sofrimento, podem avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando diuturnamente nesse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade. A consequência dessa visão é a criação de comissões civis comunitárias de segurança pública ou outros órgãos democrática e racionalmente concebidos, com a participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública.

Ao mesmo tempo, a cidadania deve estar presente controlando o cumprimento de metas, a lisura administrativa e, principalmente, a justiça na aplicação de medidas punitivas contra atos de abuso de poder e de violência cometidos por servidores da segurança, independentemente de sua posição hierárquica. Isso se traduz pela constituição legal de Ouvidorias externas às polícias, isentas em sua composição e regulamentação, cabendo os mesmos princípios para a estruturação das corregedorias internas das polícias.

É importante salientar que o plano não aponta a necessidade de uma corregedoria externa à atividade policial, contudo, não descarta a existência de uma ouvidoria, o que no Estado de São Paulo já é uma realidade.

O plano aponta ainda que o atual sistema de segurança pública é marcado paradoxalmente pela fragmentação e pelo corporativismo e que a criação de uma Justiça corporativa invade a legitimidade dos juízos e julga de forma especial uma categoria diferenciada de cidadãos: os militares ou assemelhados. Para a transparência do sistema e para a aceitabilidade das polícias pela sociedade, impõe-se que a Justiça Militar deixe de julgar delitos extramilitares, que deverão ser objeto de prestações jurisdicionais de juízos civis, conferindo-se nessa mudança mais um impulso para que os policiais se reconheçam como cidadãos com direitos e obrigações comuns. Essa transformação depende de alteração constitucional, mas é viável de acontecer por meio de Emenda à Constituição.

O trabalho policial, assim como o da segurança pública como um todo, tem limites: ele isoladamente não dará conta dos problemas de segurança, que são complexos, móveis e dependentes de fatores sociais, culturais e pessoais que transcendem as práticas das corporações de segurança pública. Daí a necessidade de as políticas públicas de segurança acolherem a necessária participação multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo outros setores dos governos, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, ressaltando ainda a contribuição das universidades para as polícias, seja na formação de seus quadros, seja na formulação de seus planejamentos, seja no esclarecimento das questões que são de sua competência. As estruturas do sistema de segurança pública e das polícias, em especial, devem ser suficientemente abertas para admitir seus limites e aceitar a participação dos setores citados a fim de otimizar suas transformações e propiciar serviços efetivos para a população. Há uma cultura corrente nas corporações policiais segundo a qual informação é poder. Esse entendimento, ainda lastreado na velha doutrina de segurança nacional, impede a transparência das informações, pois qualquer servidor que as possua luta para não compartilhá-la com outros (mesmo que não sejam importantes estratégica e taticamente), com receio de perder seu suposto espaço de poder. Infelizmente, não são raras as vezes em que tal concepção corresponde à realidade, justamente quando se associa a práticas ilegais, em cujo âmbito a informação, efetivamente, converte-se em poder, ou melhor, em arma.

A implantação de um sistema único informatizado, o desenvolvimento do geoprocessamento e a conseqüente racionalização operacional e administrativa

oriunda do uso competente desses recursos são a forma pela qual a informação poderá ser corretamente administrada. Na atualidade, rejeitar esses instrumentos é confessar publicamente a abdicação dos objetivos das polícias e da segurança pública, pois não se consegue controlar, prevenir e atuar em um universo sem seu conhecimento sistemático e dinâmico. Essa resistência corporativa, que isola polícias, bombeiros, departamentos de trânsito, defesa civil e sistemas penitenciários, impede um trabalho realmente útil para a cidadania.

No ponto que interessa mais diretamente a este trabalho, o plano nacional foca o treinamento do policial, tendo o como instrumento fundamental para a modificação das polícias brasileiras. A formação educacional do policial, tanto a regular, nos cursos das academias, quanto a permanente, traduzida pela educação continuada que se perfaz pelos treinamentos, seminários ou outros instrumentos pedagógicos, é fundamental para que o plano seja vivido por toda a sociedade. O servidor da segurança que não é estimulado e requalificado perde seu interesse profissional, cai na apatia e desconsidera a importância e significação da sua função. A formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, entre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade organizada.

Não basta a mudança de paradigmas, a reformulação dos cursos das academias, se não houver a constituição de um sistema educacional único para todas as polícias e outros órgãos da segurança pública. Por meio desse sistema passará a existir uma visão de mundo comum em todas as polícias e um mínimo técnico que possibilitará o diálogo entre instituições, superando disputas e rivalidades. Esse sistema proposto pelo plano aponta para a criação de uma Escola Superior de Segurança e Proteção Social, que terá cursos correspondentes nos estados, em convênios com as universidades respeitáveis de nosso país. Essa mudança pedagógica possibilitará corrigir fragmentações desnecessárias e comprometedoras da ação policial na sociedade, sem que isso signifique a deslegitimação das academias, que continuarão a desenvolver seu trabalho técnico, segundo os parâmetros nacionais.

O sistema proposto alimentará sistematicamente a requalificação dos policiais, possibilitando o enfrentamento do atraso desses quadros a respeito de novas técnicas de prevenção, mediação, negociação, investigação e realização da segurança pública nas diversas regiões do Brasil. Essa reflexão continuada e consistente ensinará a emergência de modelos de compreensão e ação para dar conta da criminalidade internacional, da criminalidade com curso superior, gravata, paletó ou mesmo cargos públicos de destaque. Será essa mesma prática que poderá racionalizar a prevenção, investigação e controle da violência que grassa em nossa sociedade, levando a população a viver na insegurança e no medo, com enorme dificuldade de fazer valer seus direitos lesados, em função de uma legislação criminal sexagenária e da normatividade processual desatualizada e lenta, além da presença de polícias comprometidas e da proteção social quase nula.

Cada vez se torna mais claro para os estudiosos da segurança pública que o problema da violência não pode ser resolvido tão-somente pelas polícias ou mesmo pelo sistema de segurança pública: é um complexo fenômeno de uma sociedade que elegeu a força, a disputa, a dominação e a indiferença com o semelhante como seus padrões fundantes. Isso necessita de estudo para o desvelamento do problema, assim como suscita a necessidade de compreensão do papel das polícias nesse modelo social. O processo educacional nos termos aqui propostos poderá fornecer subsídios importantes para a compreensão e intervenção na violência gratuita que está disseminada em todas as camadas sociais, assim como equacionar o grave problema da impunidade, tanto em nível externo às polícias, quanto em seu interior.

Em sede de posturas éticas da polícia e do trato com os Direitos Humanos, o plano ressalta que a ética tornou-se um artigo dispensável até mesmo em cursos que deveriam ter nela a base de seus conceitos, como no caso do Direito. Ela também não é tratada seriamente nas corporações da segurança pública. Assim, sem paradigmas claros, os agentes e soldados, os oficiais e delegados respondem aos estímulos dos fatos quase instintivamente, sem maior consideração valorativa. Esse problema, aliado ao péssimo treinamento técnico no uso da força, leva a atitudes abusivas e criminosas que diariamente ocupam os noticiários dos jornais.

O diagnóstico preciso com que o plano aponta a realidade do policial brasileiro é assustador: os policiais desenvolvem, infelizmente, uma compreensão

equivocada dos direitos humanos, principalmente porque não experimentaram em suas vidas o exercício dessas prerrogativas, dado que exercem seu trabalho no interior de instituições verticalizadas, escalonadas e discriminadoras de direitos. Os direitos humanos têm de ser reproduzidos principalmente pelas instituições cujo escopo é garantir a continuidade ordeira da sociedade. Não sendo assim, as polícias correm o risco de se reduzirem a aglomerados de funcionários da violência, ou de burocratas apáticos que convivem com a banalização do mal, sendo também seus produtores. O policial brasileiro trata o indivíduo da mesma forma com que o Estado o vem tratando: aos trancos e barrancos.

Como ter um tratamento diferenciado se esse é o tratamento que recebe do Estado é o desafio a ser enfrentado.

Para superar esse problema e criar condições para a integração das polícias, o plano propõe: 1) a criação de um Núcleo de Formação em Segurança Pública e Proteção Social, que fará parte da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com a função de supervisionar a formação de todos os policiais brasileiros; 2) o Núcleo será formado por educadores, professores universitários e policiais das diversas corporações, escolhidos por sua qualificação no campo da educação e da formação de quadros; 3) esse Núcleo operará sob a égide de um documento legal, que consolidará os princípios, os currículos mínimos, a qualificação dos docentes e a duração dos cursos, seja de formação, seja de requalificação; 4) o ciclo básico desses cursos priorizará a formação humanística, científica e multidisciplinar dos profissionais, sendo que o ciclo técnico também será fundado nesses elementos norteadores, voltando-se para o conhecimento e o uso de técnicas atualizadas de policiamento, investigação, prevenção, proteção e controle, com ênfase maior ou menor nessas práticas, dependendo da especialização do(a) policial a ser formado(a); 5) o processo educacional será desenvolvido em parceria com universidades e centros de pesquisa, a fim de que seja o mais atualizado possível. A formação técnica será desenvolvida pelas academias e escolas das corporações, desde que tenham quadros profissionais qualificados para o exercício do magistério e da pesquisa; 6) o Núcleo poderá criar equipes pedagógicas móveis, que desenvolverão trabalhos em todo Brasil, ou em regiões onde eles sejam necessários, objetivando o aprendizado de técnicas novas e requalificação; 7) os Núcleos poderão, em colaboração com universidades brasileiras e estrangeiras,

desenvolver estudos sobre temas de segurança pública e proteção social, realizando cursos de especialização, de mestrado ou de doutorado, que poderão constituir uma Escola Superior de Segurança e Proteção Social; 8) o Núcleo desenvolverá, junto com universidades e centros qualificados, um centro de pesquisa sobre temas fundamentais para conhecimento, informação e direcionamento das atividades educacionais do sistema unificado.

Esse importante norte dado pelo plano nacional de segurança pública passa, obrigatoriamente, pelo conhecimento que o policial já recebeu em sua Academia de Polícia e que será aglutinado em forma de uma doutrina de segurança pública calcada no respeito à Dignidade Humana e aos Direitos Humanos, que se fazem presentes em todo o texto do plano.

O plano destaca, ainda, a proibição de que ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática.

A tipificação da tortura como crime, ao contrário do que se esperava, não inibiu a sua prática. A tortura continua, ainda que de forma e com motivações múltiplas, sendo utilizada por diversos policiais de modo recorrente. O Sistema Único de Segurança Pública não pode tolerar a prática da tortura. Os órgãos Corregedores Integrados devem investigar, com absoluta prioridade, todos os casos em que haja indícios dessa prática. Portanto, o combate à tortura surge em destaque.

O controle rigoroso do uso da força letal também mereceu lugar no plano nacional de segurança pública, que aponta que a regulamentação do uso de arma de fogo por policiais, civis e militares, deve se pautar pelos “Princípios básicos sobre o uso da força e das armas de fogo por agentes da lei” da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais estabelecem que, em qualquer caso, o uso letal das armas de fogo apenas pode ser feito quando estritamente inevitável para a proteção da vida. Sempre que o uso da força e das armas de fogo for inevitável, os agentes policiais deverão: 1) minimizar o dano e os ferimentos e respeitar e preservar a vida humana; 2) exercitar contenção e agir em proporção à seriedade do crime e ao objetivo legítimo a ser alcançado; 3) assegurar que seja prestada, com a maior brevidade possível, assistência médica a qualquer pessoa ferida ou afetada; 4) assegurar que os parentes ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais rápido possível.

Sem dúvida alguma, o plano nacional de segurança pública está alinhado com o pensamento internacional humanitário, padecendo, contudo, do mesmo mal de que padecem os Direitos Humanos: efetividade. Sair do papel, vivificar, tornar-se fato é uma tarefa que prescinde de dois elementos fundamentais, quais sejam, policiais bem formados, bem selecionados e em especial bem treinados e verba para tal investimento.

Como desdobramento do plano nacional de segurança pública foi elaborada uma proposta de modernização das polícias brasileiras pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, com foco em seus aspectos conceituais, perspectivas e desafios. Tive a honra de integrar o grupo de apoio à SENASP pelo Estado de São Paulo, por designação do Excelentíssimo Delegado Geral de Polícia do Estado de São Paulo, em direta colaboração com os demais Delegados de Polícia de São Paulo, André Dahmer e Paulo Alves Rochel Filho, especialmente designados para tal desiderato.

Nessa proposta, a base do plano nacional se fez permear por todo o trabalho, em especial ao cuidar da Academia de Polícia, dispendo que esta é o centro da execução da política de recrutamento, seleção, formação, treinamento, capacitação, aperfeiçoamento e estudos avançados sobre a investigação policial e a realidade política e social em que ela se projeta. Deve se estruturar segundo as diretrizes e bases da educação nacional, buscando constituir-se em centro de excelência do conhecimento universal aplicado à investigação. Vai buscar um intenso diálogo com as universidades e disciplinas científicas, tanto na área das ciências humanas e sociais, quanto no campo das ciências naturalísticas.

A nova definição de princípios, fundamentos e, sobretudo, de novos mecanismos operacionais essenciais à produção otimizada da atividade finalística da polícia judiciária – a investigação – deve objetivar a potencialização das energias gerenciais das Polícias Civas, buscando afirmar a sua vocação de instância investigativa na esfera do Poder Executivo, estabelecendo uma eficiente relação entre as unidades organizacionais e seus operadores.

A Academia de Polícia deve ofertar, permanentemente, eventos pedagógicos, viabilizando o processo de recrutamento interno baseado em sistema de pré-requisitos, aberto a todos, indistintamente, gerando benefícios para a qualidade e a eficiência da instituição, bem como créditos pessoais para o servidor, advindos do

respectivo aproveitamento. As escolas de polícia devem promover a contínua formação e capacitação dos quadros policiais e administrativos, difundindo o conhecimento teórico com a respectiva aplicação prática, participando ativamente da atividade finalística, na pesquisa e no estudo de casos, manuseando estatísticas e promovendo a atualização da grade curricular. O conhecimento deve ser difundido de forma a possibilitar que o policial possa agregar valores das ciências naturais e sociais, especialmente aqueles necessários às atividades investigativas, tais como: locais de crimes, lógica, ética, direitos humanos, meio ambiente, entre outros, buscando evitar o empirismo e o imediatismo.

A meta é o investimento permanente em capacitação, de modo sintonizado com as modernas tendências de gestão de recursos humanos, instituindo-se o sistema de mérito apurado pela avaliação de desempenho, incorporação de novas habilidades, aperfeiçoamento cultural e técnico-científico.

O desenvolvimento na carreira deve ser determinado por meio da aplicação de uma política clara de progressão e promoção, fundada em critérios técnicos e objetivos, apurados por avaliação periódica de desempenho, vinculados ao alcance de metas previamente estabelecidas pela Instituição.

O mecanismo da progressão dá segurança ao processo de crescimento profissional, porque baseado em situações objetivas. Por esse motivo, a Academia de Polícia deve se organizar sob as diretrizes e bases nacionais da educação, capacitando-se a viabilizar cursos e outros eventos pedagógicos em todos os níveis, inclusive em âmbito de pós-graduação. Uma firme plataforma de ofertas será instituída por normas regulamentadoras, de modo a que todo o servidor tenha livre acesso ao aprimoramento humano e profissional, com a conseqüente agregação de valores ao seu currículo.

Buscou-se consagrar uma nova dinâmica de desenvolvimento profissional, especialmente com o novo papel das Academias de Polícia, rompendo com tabus típicos de sub-cultura, como a crença de que “as atividades policiais são atividades que não se apreendem na escola, mas sim na delegacia, onde o policial tem exposição integral ao meio e onde policiais ensinam policiais”¹²⁵. Portanto, o objetivo

¹²⁵ Depoimento da entrevista concedida por Antônio Luiz Paixão em A Organização Policial numa Área Metropolitana. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 25, nº 1, 1982, p. 78.

é estabelecer uma cultura oficial de plena coerência entre o plano teórico e o prático, isto é, ligar a produção cultural e científica das escolas policiais, seja no campo do ensino ou da pesquisa, à consciência individual e aos processos produtivos das unidades internas.

4. Direitos Humanos e a Polícia do Mercosul

Não existe um organismo de segurança já estabelecido para atuar em questões de segurança pública para o Mercosul. Essa temática é estritamente delicada, uma vez que tangencia a questão da soberania dos países. A paz pública, a tranqüillidade e a vida em sociedade de forma pacífica já enfrentaram duas grandes guerras mundiais e conflitos regionais que colocaram os países na defensiva em termos de relações internacionais, em especial quando a temática envolve as forças de segurança.

O que o Mercosul necessita é de um organismo internacional que busque a troca de informações e que tenha como função, o fomento das ações e normas das Nações Unidas em termos de seleção, treinamento, funcionamento e aprimoramento das forças policiais dos países.

Ressalto que não seria possível, atualmente, a criação de uma força policial de ação em todos os países do Mercosul, porém a ação em forma de agências avançadas seria curial para a pretendida troca de informações e de metodologias de ação em busca de uma estabilidade maior em termos de segurança pública.

Na visão de Henry KISSINGER¹²⁶, a estabilidade muitas vezes resultou não de uma procura da paz, mas de uma legitimidade aceita por todos. Continuando, diz ele, esta “legitimidade” não deve ser confundida com justiça. Significa apenas um consenso internacional sobre a natureza de combinações que funcionem, e sobre fins e métodos admissíveis para política exterior. Ou seja, pressupõe a aceitação da estrutura da ordem internacional por todas as grandes potências, pelo menos até o ponto em que nenhum Estado esteja tão insatisfeito que, a exemplo da Alemanha

¹²⁶ *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973, p. 1 e 2.

após o Tratado de Versalhes, expresse sua insatisfação pôr meio de uma política externa revolucionária. Uma ordem legitimada não torna os conflitos impossíveis, mas limita-lhes a amplitude.

A peculiaridade dos anos 60 a 80, com os países do Cone Sul sob mandos militares, todavia, leva a uma análise das relações internacionais e regionais sob estreitos parâmetros privilegiando o conflito. Pode-se ponderar que esse comportamento deve ser visto como perfeitamente natural, já que o militar pensa apenas na defesa de seu Estado, concebendo estratégias e preparando-se para combater não só o inimigo interno (criado a partir da Doutrina de Segurança Nacional), mas também o inimigo externo – que nunca veio –, visando a preservar a segurança nacional. Nesse clima, portanto, a segurança regional sempre esteve ameaçada em face da possibilidade de desestabilização das relações entre os dois maiores atores da América do Sul. Comparada com os anos anteriores, evidentemente, a situação das duas últimas décadas era sensivelmente melhor, com o fim das doutrinas de segurança nacional e com o retorno ao Estado de direito em toda a região.

Segundo Leônidas Pires GONÇALVES¹²⁷, no período da bipolaridade da Guerra Fria, digladiavam-se as duas nações hegemônicas (EUA e URSS). Aglutinavam em torno de si os respectivos aliados, havia um sentimento de segurança e atos de defesa que faziam com que esses aliados se considerassem protegidos. Após o fim da Guerra Fria e das razões ideológicas de sua existência, desapareceu a bipolaridade. Seguiu-se a multipolaridade e, depois, a unipolaridade, que significa o poder dos EUA, única superpotência pelo nível alcançado em todas as expressões de seu poder nacional. A dispersão dos membros dos dois blocos ideológicos, e também dos novos países que surgiram, deixou inúmeras nações sem líderes, entregues à própria sorte: que cada um buscasse seus objetivos e perseguisse seus interesses, isoladamente ou por acordos multinacionais. Essa foi a ordem internacional que inspirou e incentivou as nações a se unirem em âmbito regional para fazer face às grandes e possíveis confrontações de toda natureza – econômicas, políticas, territoriais e culturais –, mesmo que, para tanto, tivessem que esquecer as históricas desavenças, como ocorreu na já consolidada União Européia.

¹²⁷ *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 139 e seguintes.

No panorama sul-americano, está claro o desejo das nações com o mesmo objetivo: obter uma integração multinacional fortalecida, que além das vantagens explicitadas tem o valor de poder harmonizar as relações dos países do bloco.

Esse, segundo o autor, é o quadro que melhor responde às necessidades de Segurança e Defesa regional e que deve ser perseguido com perseverança. Na busca dessa integração sul-americana, há três iniciativas, isoladas, em curso: o Pacto Amazônico, o Pacto Andino e, a mais atual – e também mais conseqüente –, o Mercosul.

Na visão de Luis Filipe de Macedo SOARES¹²⁸ a situação colombiana constitui o maior foco de instabilidade no cenário político-estratégico regional. Além da expansão das ações do narcotráfico, da guerrilha das FARC e das AUC, a Colômbia tem enfrentado problemas sociais graves, como o êxodo de mais de um milhão de pessoas do campo, expulsas pela violência e pela deterioração do setor agrícola. Tal quadro tem comprometido o funcionamento das instituições colombianas e feito com que o país se aproxime de uma situação de desgovernabilidade, com riscos cada vez maiores à estabilidade estratégica regional. A guerra civil colombiana representa um problema estratégico de difícil solução para o Brasil na medida em que uma política de prudência excessiva pode fazer com que se assista passivamente à provável consolidação da presença militar dos EUA no continente. A estratégia brasileira em relação à Colômbia dependerá necessariamente da forma como evoluirá o conflito e seus desdobramentos. O Brasil tem oferecido seus préstimos, em atenção à solicitação do governo colombiano e com pleno respeito à soberania do país. Os bons ofícios do Secretário-Geral das Nações Unidas merecem ser plenamente utilizados no caso colombiano. No mesmo espírito, não se pode excluir o recurso a outras eventuais medidas, inclusive o estabelecimento de embargo de armas à guerrilha e aos paramilitares.

SOARES¹²⁹ ainda entende que os ilícitos transnacionais conformam o que denominamos as novas ameaças à segurança regional, que assumem relevância cada vez maior num hemisfério hoje felizmente livre das ameaças clássicas ou

¹²⁸ *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973, p. 1 e 2.

¹²⁸ *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 149 e seguintes.

¹²⁹ Ob. cit., p. 162.

tradicionais, de cunho militar. A atuação em rede de agentes não-estatais como criminosos e traficantes internacionais é facilitada quando o Estado perde controle ou soberania sobre partes de seu território, ou quando as instituições do Estado Democrático de Direito, inclusive o sistema de justiça penal, deixam de funcionar, num fenômeno que alguns especialistas chamam de “*failing states*”. As novas ameaças assumem gravidade ainda maior quando se somam às ameaças estruturais geradas pela pobreza, à marginalização, à degradação ambiental e às violações de direitos humanos. Tradicionalmente, o tema dos ilícitos transnacionais é examinado a partir de uma abordagem multilateral. O Brasil tem participado ativamente dos debates sobre a matéria, no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, mas também em foros sub-regionais como o Mercosul e específicos como o da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE. Neles defendemos nossos valores e posições nacionais e cooperamos para prevenir e combater esses problemas. Isso ocorre porque a cooperação internacional tem hoje um papel fundamental: nenhum país pode ter a ilusão de resolver o problema dos ilícitos e das drogas dentro de suas fronteiras. A chancelarias assumem, portanto, uma tarefa de coordenação interna entre os órgãos responsáveis pela prevenção e repressão dos ilícitos e pela redução da oferta e da demanda de drogas, com vistas à defesa dos interesses nacionais no plano multilateral.

Nesse cenário, percebe-se que o problema do cone sul, em termos de atuação policial, tem como foco problemas macro estruturais, tais como narcotráfico e terrorismo, que, apesar de serem delitos de grande repercussão internacional, merecem um tratamento dentro dos estreitos limites da legalidade e da observância da Dignidade Humana.

CAPÍTULO IV. DIREITOS HUMANOS NA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Academia de Polícia de São Paulo é o órgão responsável pela seleção, treinamento e aperfeiçoamento de todos os policiais civis do Estado de São Paulo. Ela foi reestruturada pelo Decreto nº 30.413, de 1º de setembro de 1989, alterando a redação de dispositivos do Decreto nº 20.872/83, que fixa a estrutura básica da Polícia Civil, e, como órgão de Apoio aos órgãos de execução, foi subordinada à Delegacia Geral de Polícia, com as seguintes atribuições: a) realizar concursos públicos para provimento dos cargos das carreiras policiais civis, de caráter efetivo, concursos e processos seletivos de professores, efetivos e temporários das classes administrativas da Polícia Civil e de despachantes policiais; b) realizar cursos de formação técnico-profissional para todas as carreiras policiais civis; ministrar cursos complementares de aperfeiçoamento, especialização, treinamento, atualização e reciclagem para os policiais civis em geral, bem como Curso Superior de Polícia; c) organizar e realizar palestras, seminários, simpósios ou curso extraordinário de interesse público, por determinação do Delegado Geral de Polícia, para policiais civis, para corpo discente específico ou, ainda, para o público em geral; editar a revista "Arquivos da Polícia Civil de São Paulo"; d) efetuar pesquisas no campo de ensino de suas atribuições; executar outras atividades, no campo de ensino decorrentes de legislação ou convênio.

Denota-se o importante papel desempenhado por esse órgão da polícia paulista. É ele que promove os concursos públicos de ingresso, seleciona, treina e aperfeiçoa todo o recurso humano que irá atuar em contato direto com o cidadão, devendo-lhe atender em suas necessidades de segurança pública, mormente naquela que é seu foco de atuação, qual seja, a repressão criminal.

Nesse diapasão, ante as necessidades sistêmicas do Estado e do próprio ordenamento jurídico, para atender aos ditames constitucionais de eficiência, moralidade e legalidade, o policial precisa ser bem selecionado, bem treinado, bem aperfeiçoado para o atingimento de tais fins colimados.

Conhecer quem são os responsáveis pela seleção, pelo treinamento e pelo aperfeiçoamento auxilia na compreensão da importância da Academia de Polícia, bem como de todo o serviço de segurança pública prestado, visando a conhecê-lo, e avaliá-lo, de forma a mensurar suas reais necessidades. Com tal conteúdo será possível, ao final deste trabalho, elaborar um rol de ferramentas propositivas válidas ao seu aprimoramento.

1. A polícia conhece os Direitos Humanos?

A indagação que inicia o presente tópico é importante na medida em que é por intermédio da Academia de Polícia e de seu corpo de professores que os policiais receberão a doutrina policial que deverá permear toda sua vida profissional.

Temos a necessidade de saber quem são os professores da Academia de Polícia, seu perfil profissional, nível de amadurecimento profissional e acadêmico, grau de conhecimento sobre as normas, nacionais e internacionais de tutela da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos e, em especial, seu comprometimento com tal doutrina.

Na tentativa de responder a indagação supra, coloco os professores da Academia de Polícia como os representantes da doutrina policial, detentores dos conteúdos e competências que irão facilitar o desenvolvimento das habilidades do policial civil.

Como parte do projeto inicial deste trabalho, formulei um questionário que pudesse ser respondido por um número mínimo de professores que representasse significativamente o conhecimento das normas sobre Direitos Humanos. O questionário foi aplicado no Núcleo de Ensino Policial Civil de Campinas, que possui 30 professores.

O Núcleo de Ensino Policial é uma desconcentração administrativa da Academia de Polícia de São Paulo. Todos os seus professores foram concursados pela própria Academia de Polícia e nela ainda lecionam quando necessário, contudo, tem como missão primordial atender às necessidades de seleção, treinamento e aperfeiçoamento dos policiais civis de Campinas e Região.

O questionário foi aplicado presencialmente e por telefone a 27 dos 30 professores e continha as seguintes perguntas:

1. Há quanto tempo está na Polícia Civil de São Paulo? 1.1 menos de cinco anos; 1.2 entre cinco e dez anos; 1.3 entre dez e vinte anos; 1.4 mais de vinte anos.

2. Há quanto tempo é Professor na Academia de Polícia de São Paulo? 2.1 menos de cinco anos; 2.2 entre cinco e dez anos; 2.3 entre dez e vinte anos; 2.4 mais de vinte anos.

3. Na sua formação acadêmica, teve contato com a disciplina ou com conteúdos de Direitos Humanos? 3.1 sim, no curso de graduação; 3.2 sim, em curso de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado); 3.3 não.

4. Na sua formação técnico-profissional na Academia de Polícia, teve contato com a disciplina ou com conteúdos de Direitos Humanos? 4.1 sim, no curso de formação técnico profissional; 4.2 sim, nos cursos complementares ou especiais; 4.3 não.

5. Quais normas de tutela e proteção da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos conhece? 5.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; 5.2 Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966; 5.3 Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969; 5.4 Convenção contra a tortura e outros tratamentos desumanos ou degradantes de 1984; 5.5 Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura de 1985; 5.6 Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei; 5.7 Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias; 5.8 Princípios básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei; 5.9 Constituição Federal de 1988; 5.10 Lei 9.455 de 1997.

6. Em suas aulas na Academia de Polícia, sua disciplina é relacionada com os conteúdos de Direitos Humanos? 6.1 Sim, de forma a apontar a necessidade do respeito aos Direitos Humanos; 6.2 Sim, de forma a apontar que os Direitos Humanos são um impeditivo à investigação policial; 6.3 Sim, de forma a apontar que o desrespeito a tais normas pode acarretar problemas com a Corregedoria ou com a Justiça; 6.3 Não, pois os conteúdos não são correlacionáveis.

7. Na sua atuação como profissional de polícia judiciária, já tomou decisões ou adotou alguma medida de ação operacional com base em normas de Direitos Humanos? 7.1 Sim, fundamentando-as por escrito em forma de despacho ou de relatório; 7.2 Sim, fundamentando-as em depoimentos prestados a órgãos corretores ou de controle; 7.3 Sim, fundamentando-as verbalmente a meus superiores; 7.4 Não.

8. Sente a necessidade de um aprofundamento teórico em normas de Direitos Humanos? 8.1 Sim, pois acredito que minha atuação como policial civil seria aperfeiçoada; 8.2 Sim, pois acredito que minha atuação como professor da academia de polícia seria aperfeiçoada; 8.3 Sim, pois acredito que minha atuação, tanto como policial civil, bem como professor da academia de polícia seriam aperfeiçoadas; 8.2 Não, pois acredito que tais cursos não contribuem para um aperfeiçoamento profissional.

9. Em caso da resposta anterior ter sido afirmativa, estaria disposto a um curso especial de aprofundamento em Direitos Humanos? 9.1 Sim; 9.2 Não.

Com o questionário respondido, o passo seguinte foi tabular os resultados encontrados e promover os cruzamentos das respostas visando a encontrar o perfil do corpo docente da Academia de Polícia (cruzando as quatro primeiras questões), aferir o conhecimento das normas de Direitos Humanos (com o levantamento das normas apontadas na questão 5), a sensibilidade da abordagem dos Direitos Humanos com as disciplinas que ministram na Academia de Polícia (questão 6), a efetividade da aplicação prática das normas de tutela da Dignidade Humana e as normas positivadas dos Direitos Humanos (questão 7), a perspectiva que o professor sente ante a temática de direitos humanos e sua carreira policial e acadêmico-policial (questão 8) e o interesse que a temática de Direitos Humanos desperta no corpo docente da Academia de Polícia (questão 9).

A Estatística nos informa sobre o quanto de erro nossas observações apresenta sobre a realidade pesquisada. Essa ciência baseia-se na medição do erro que existe entre a estimativa de quanto uma amostra representa adequadamente a população da qual foi extraída. É o erro (erro amostral) que define a qualidade da

observação e do delineamento experimental¹³⁰. Para a elaboração dessa demonstração, utilizei o software SPSS versão 15.0 (acrônimo de Statistical Package for the Social Sciences), indicado para levantamentos em ciências sociais aplicadas, que é o caso da ciência do Direito. O passo seguinte foi submeter os resultados obtidos aplicando-se a hipótese pelo teste de Kolmogorov-Smirnov (K-S Test), para verificar se a amostra em questão é proveniente de uma população normalmente distribuída¹³¹.

A hipótese nula foi confirmada (H_0), isto é, confirmado o fato de que amostra é proveniente de uma população normalmente distribuída, haja vista que foi utilizada a estimativa s (desvio padrão amostral) e t de Student para estimar o tamanho da nossa amostra a partir de uma amostra-piloto. A seguinte formulação foi utilizada:

$$n = \left(\frac{t_{(n_0-1, 0.05)} s}{d} \right)^2 .$$

onde n é o tamanho estimado da amostra, t é o valor do parâmetro para uma amostra piloto, no nosso caso, $n_0 = 27$, com confiabilidade de 95% e fixada uma precisão $d = 0,35$.

O resultado final apontou que $n \leq n_0$, portanto a amostra-piloto foi suficiente para a estimativa proposta neste trabalho¹³².

Com essa técnica de planejamento de pesquisa foi possível aferir as inferências sobre o universo a partir do estudo de uma pequena parte de seus componentes, técnica essa considerada idônea para representar o universo pesquisado, com uma margem de erro aceitável. Dessa forma, nossa amostra piloto de 27 professores da Academia de Polícia de São Paulo foi validada como uma amostra que representa o perfil de todos os 500 professores que compõem o quadro da Academia de Polícia de São Paulo atualmente.

¹³⁰ Gamerman, D. e MIGON, H. S. . *Inferência Estatística: Uma Abordagem Integrada*. Textos de Métodos Matemáticos. Instituto de Matemática, UFRJ.

¹³¹ MURTEIRA, B. J. F. e BLACK B. H. J. *Estatística Descritiva*. Editora McGraw Hill do Brasil.

¹³² LARSON, R. e FARBER, B. *Estatística aplicada*. São Paulo: Pearson, Prentice Hall, 2004.

A descrição dos dados coletados é apresentada em gráficos e tabelas para melhor entendimento do delineamento dos resultados da pesquisa.

Estatística Descritiva

Questões	Média	Desvio-Padrão
1	3,44	0,641
2	2,41	0,844
3	2,48	0,753
4	2,37	0,742
6	1,81	1,302
7	2,33	1,301
8	2,74	0,656
9	1,04	0,192

A maioria dos profissionais, cerca de 90%, está na polícia Civil de São Paulo há mais de dez anos e cerca de 80% são professores na Academia de Polícia de São Paulo há mais de cinco anos.

Na formação Acadêmica desses profissionais, aproximadamente 60% não tiveram contato com a disciplina ou com conteúdos de Direitos Humanos e mais de 50% não tiveram contato nem na sua formação técnico profissional, embora 71% dos professores tenham em sua disciplina conteúdos relacionados aos Direitos Humanos e na atuação como profissional de polícia judiciária, cerca de 97% já tomaram decisões ou já adotaram algumas medidas de ação operacional com base em normas de Direitos Humanos, demonstrando que tanto a Dignidade Humana quanto os Direitos Humanos felizmente estão arraigados conceitualmente nos professores da Academia de Polícia, haja vista que sua vivência prática já foi percebida e, certamente, é referenciada em sala de aula.

Fator importante foi apresentado pela questão nº 9 sobre o interesse dos professores da Academia de Polícia em se aperfeiçoarem no estudo das liberdades

públicas, pois constatei que 97% sentem a necessidade de um aprofundamento teórico em normas de Direitos Humanos e estariam dispostos a um curso especial sobre o tema abordado. Esse resultado, sem dúvida alguma, aponta que a Polícia de São Paulo já alcançou uma maturidade intelectual muito próxima do desejado.

Cruzamentos das questões 1 e 2

A maior parte dos profissionais que atuam na Polícia Civil há mais de dez anos começa a carreira docente na Academia de Polícia, depois do quinto ano de profissão.

Cruzamentos das questões 3 e 4

Na formação Acadêmica desses profissionais, mais de 60% não tiveram contato com a disciplina ou com conteúdos de Direitos Humanos e mais de 50% não tiveram contato nem na formação técnico profissional.

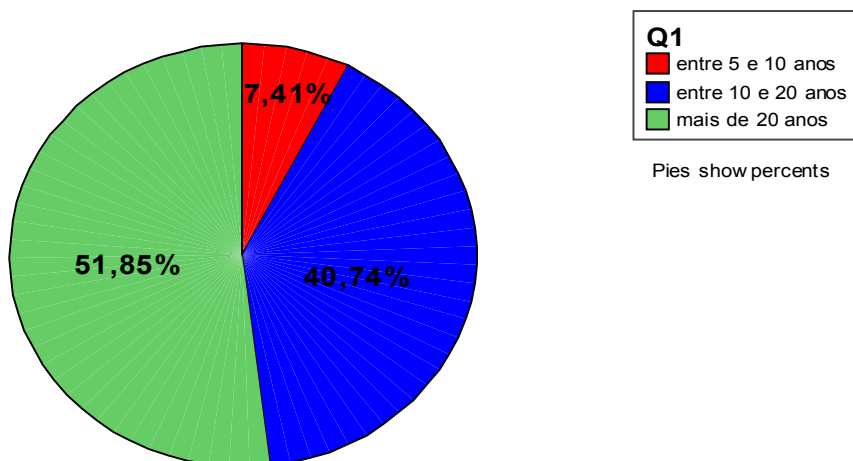
A questão cinco foi analisada separadamente com o objetivo principal de apontar o percentual de conhecimento de normas de tutela e proteção da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos dos profissionais da Academia de Polícia de São Paulo.

Normas	Respostas afirmativas	Percentual
Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948	26	96,30%
Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966	6	22,22%
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969	20	74,07%
Convenção contra a tortura e outros tratamentos desumanos ou degradantes de 1984	15	55,56%
Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura de 1985	10	37,04%
Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei	9	33,33%
Princípios Relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias	7	25,93%
Princípios Básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei	15	55,56%
Constituição Federal de 1988	25	92,59%
Lei 9.455 de 1997	24	88,89%

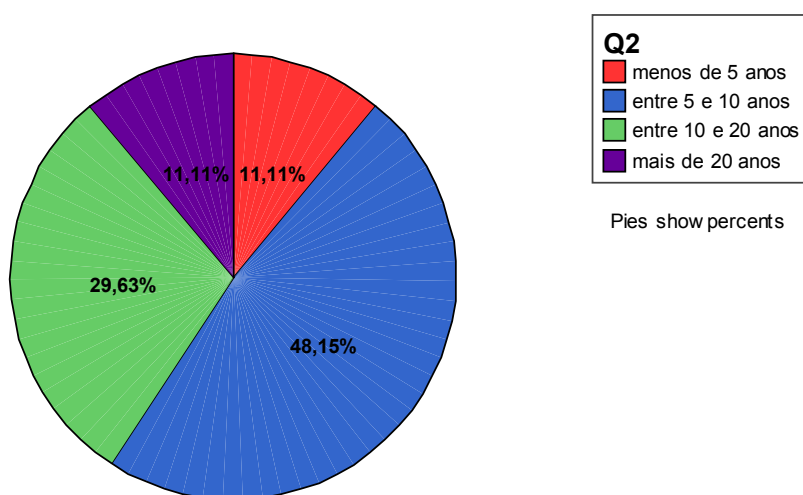
A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.455 de 1997 são de conhecimento de mais de 80% dos Profissionais da Academia de Polícia de São Paulo. Contudo, as demais normas de tutela da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos são de conhecimento de menos de 60%, com exceção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969, que é do conhecimento de mais de 70%.

ANÁLISE GRÁFICA

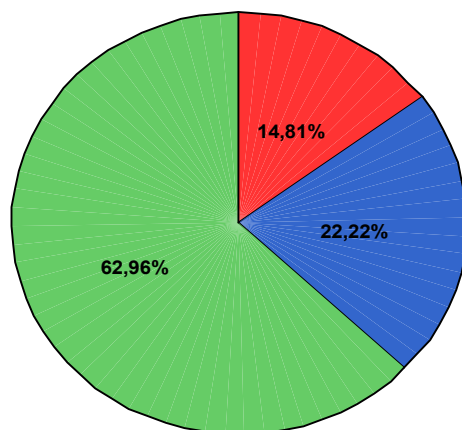
Questão 1. Há quanto tempo está na Polícia Civil de São Paulo?



Questão 2: Há quanto tempo é Professor na Academia de Polícia de São Paulo?



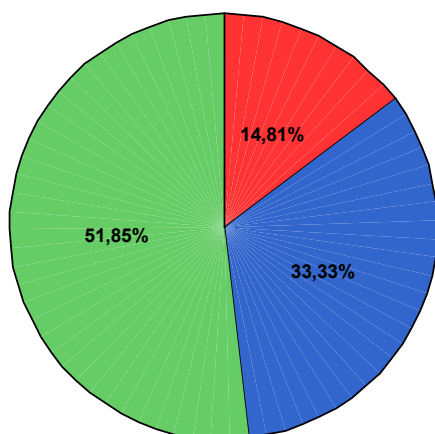
Questão 3: Na sua formação acadêmica, teve contato com a disciplina ou com conteúdos de Direitos Humanos?



Q3
sim, no curso de graduação
sim, em cursos de pós graduação
não

Pies show percents

Questão 4: Na sua formação técnico-profissional na Academia de Polícia, teve contato com a disciplina ou com conteúdos de Direitos Humanos?



Q4
sim, no curso de formação técnico profissional
sim, nos cursos complementares ou especiais
não

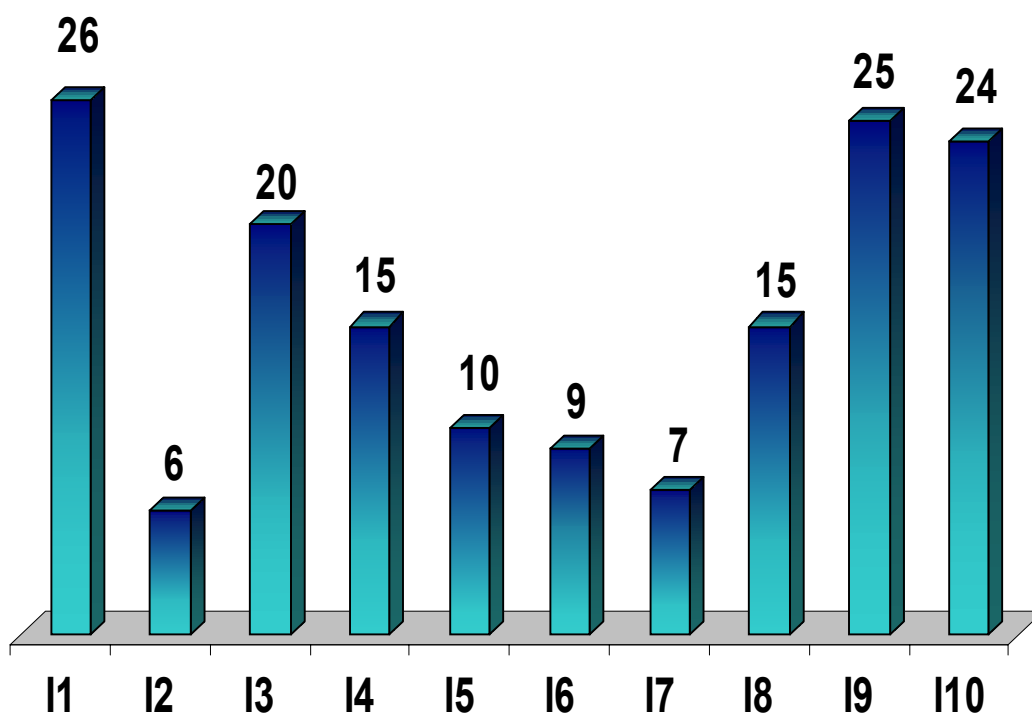
Pies show percents

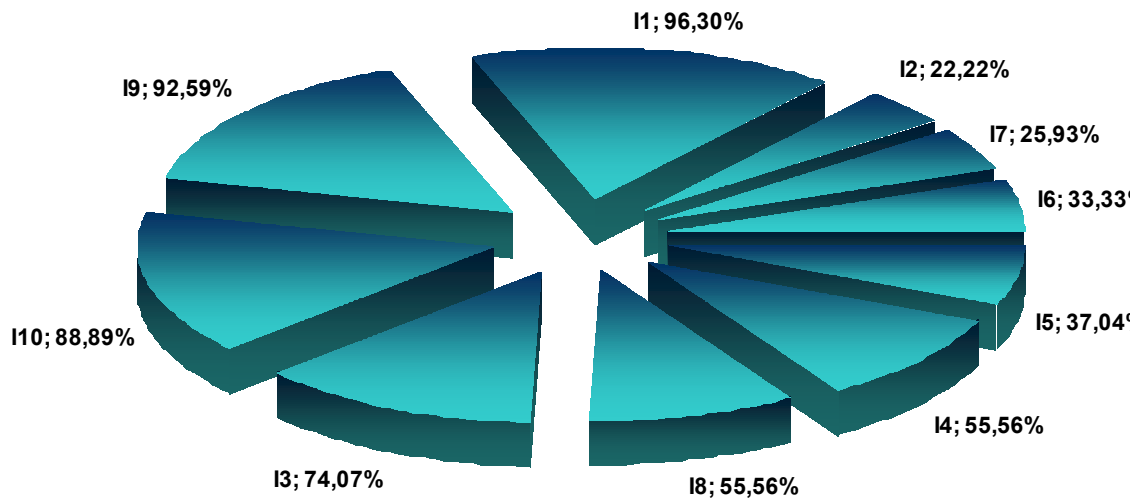
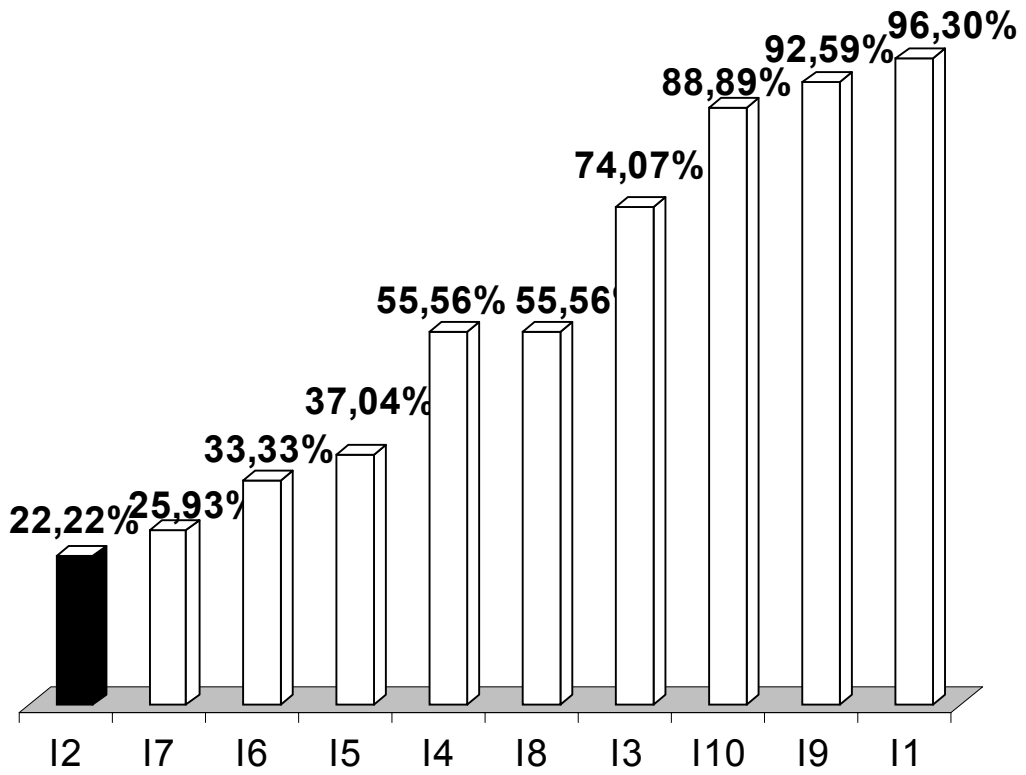
Questão 5: Quais normas de tutela e proteção da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos conhece?

Normas de Tutela e Proteção da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos	Legenda Gráfica
Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.	I1
Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966.	I2
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969.	I3
Convenção contra a tortura e outros tratamentos desumanos ou degradantes de 1984	I4
Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura de 1985	I5
Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei.	I6
Princípios Relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias.	I7
Princípios Básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei.	I8
Constituição Federal de 1988	I9
Lei 9.455 de 1997	I10

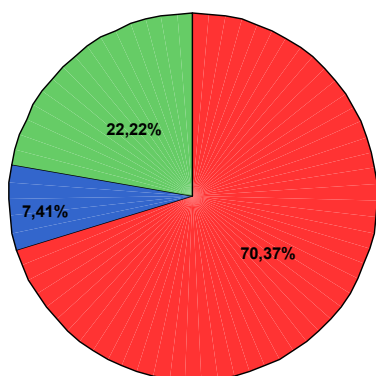
GRÁFICOS DA QUESTÃO 5

NÚMERO DE PROFESSORES





Questão 6: Em suas aulas na Academia de Polícia, sua disciplina é relacionada com os conteúdos de Direitos Humanos?



Q6

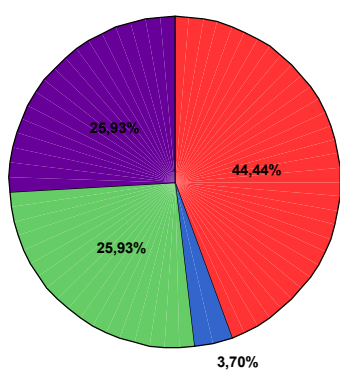
sim, de forma a apontar a necessidade do respeito aos DH

sim, de forma a apontar que o desrespeito a tais normas - Corregedoria

não, pois os conteúdos não são correlacionáveis

Pies show percents

Questão 7: Na sua atuação com profissional de polícia judiciária, já tomou decisões ou adotou alguma medida de ação operacional com base em normas de Direitos Humanos?



Q7

sim, fundamentando-as por escrito em forma de despacho ou relatório

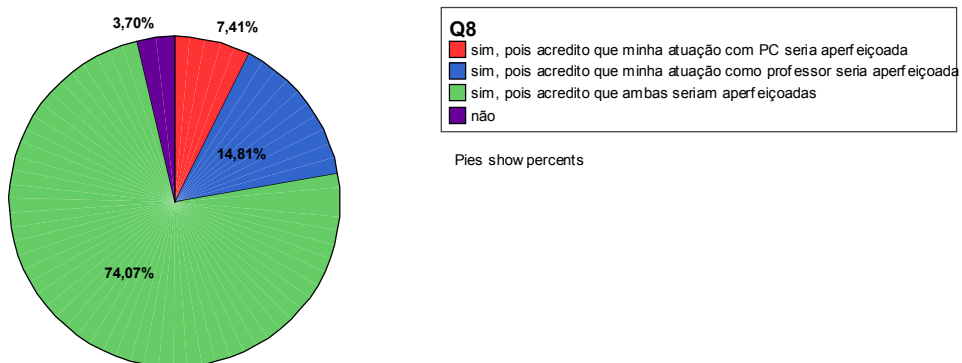
sim, fundamentando-as em depoimentos prestados a órgãos de controle

sim, fundamentando-as verbalmente a meus superiores

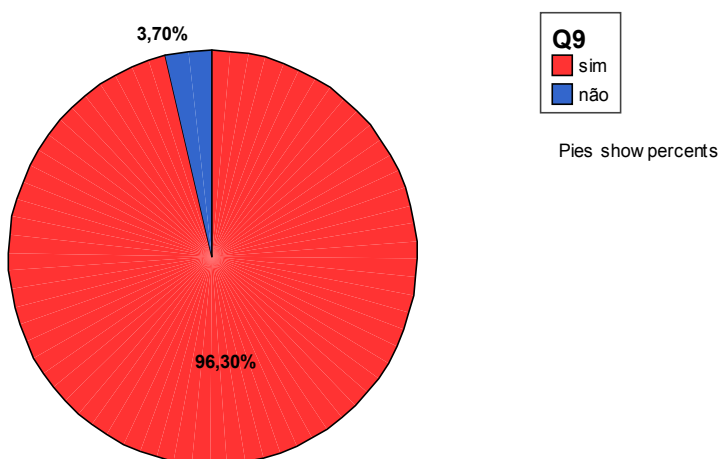
não

Pies show percents

Questão 8: Sente a necessidade de um aprofundamento teórico em normas de Direitos Humanos?



Questão 9: Em caso da resposta anterior ter sido afirmativa, estaria disposto a um curso especial de aprofundamento em Direitos Humanos?



Como conclusão parcial deste tópico, entendo que o fato de que a polícia sabe, sim, o que são Direitos Humanos, está integrado ao conhecimento das normas que lhe são peculiares no trato da Dignidade Humana, seus professores são portadores de conteúdos que direcionam ao desenvolvimento das competências dos policiais civis que formam.

Os policiais, por intermédio dos professores da Academia de Polícia, tem a exata noção da dimensão dos Direitos Humanos, apesar de não terem cursado a disciplina na maioria dos casos aqui levantados. Esse fato não é óbice ao conhecimento e a aplicação do Direito enquanto ciência social aplicada, pois a auto-aprendizagem faz parte do dia a dia do operador do Direito. Inúmeros novos ramos do Direito irão surgir depois que gerações inteiras tiverem cursado a graduação. Os Direitos Humanos, enquanto disciplina do bacharelado em Direito, não são diferentes. Embora sempre se tenha discutido os direitos e garantias individuais, as liberdades públicas e até mesmo os Direitos Humanos em forma de normas garantidoras do indivíduo enquanto tal, a sistematização dos Direitos Humanos em disciplina de graduação ou de pós-graduação é recente. A própria pesquisa de campo aponta a necessidade para a formação continuada dos professores da Academia de Polícia, quando 96,30% dos professores manifestaram disposição a um aprofundamento em temática relativa aos Direitos Humanos. Esse resultado expressivo aponta um comprometimento da Academia de Polícia, e por via direta da própria Polícia Civil do Estado de São Paulo, em transformar a doutrina dos Direitos Humanos em uma das premissas básicas da investigação criminal, pedra angular da Polícia Judiciária.

Na análise das respostas apresentadas, outra informação importante comprovada foi a de que a prática dos Direitos Humanos, questionada na resposta de número 07, apontou que 74,07% dos professores, enquanto policiais, já adotaram medidas em seus misteres diários respaldados em normas de Direitos Humanos, quer por meio de fundamentação escrita em forma de relatório ou despacho (44,44%), quer por meio de depoimentos prestados a órgãos controladores externos e internos (3,70%) ou ainda, mediante comunicações verbais aos superiores hierárquicos, quando do relatório das ações policiais realizadas (25,93%). Dessa forma, verifica-se que há vivência prática dos postulados de Direitos Humanos e que suas orientações não permanecem no campo do etéreo, do vago, da suposição e

das idéias. O desafio maior da efetivação dos Direitos Humanos começa a ser desenhado na Polícia Civil e abre-se um espaço importante na formação da polícia que queremos. Pontofinalizando é possível afirmar que a Academia de Polícia de São Paulo tem um corpo docente fundado no respeito à doutrina dos Direitos Humanos.

2. A polícia ensina os Direitos Humanos?

A próxima etapa é responder à indagação sobre o ensino e conhecer o conteúdo programático relativo à temática de Direitos Humanos que é ministrada na Academia de Polícia de São Paulo.

Elaborei uma solicitação a todas as Academias de Polícia dos Estados e também do Distrito Federal sobre o ensino de Direitos Humanos, com cinco indagações: primeira, se a disciplina era ministrada regularmente no curso de formação de policiais e Delegados de Polícia; segunda, quando ela havia sido introduzida no currículo da Academia de Polícia respectiva; terceira, qual a carga horária média do curso de formação do policial; quarta, qual a carga horária da disciplina de Direitos Humanos e quinta, qual o conteúdo programático a ser vencido.

A obtenção desses dados não foi uma tarefa fácil, tendo sido a fase mais longa de trabalho na elaboração dessa tese. Muitas Academias informaram que os conteúdos das aulas ministradas aos policiais eram confidenciais, outras apenas passaram dados bem genéricos e na maioria das vezes em respostas monossilábicas: sim ou não, exigindo uma série de trocas de telefonemas, e-mails e fax, quando possível, porém, considero a missão cumprida, conforme as seguintes informações obtidas.

2.1. Acre

A Disciplina de Direitos Humanos é ministrada desde 2003, o curso de

formação possui 975 horas, sendo que Direitos Humanos é uma disciplina ministrada em 5 horas. Seu conteúdo é o seguinte: Legislação dos Direitos Humanos.

2.2. Alagoas

A Disciplina de Direitos Humanos é ministrada desde 1999 com carga horária de 20 horas. Não se informou a carga horária total dos cursos de formação. O conteúdo programático da disciplina é o seguinte: Conceitos. Princípios fundamentais. Direitos, garantias e deveres individuais. Direito à vida, Direito à privacidade, Direito à igualdade, Direito à propriedade, Direitos garantias e deveres coletivos: Direitos sociais, Direitos políticos, Direitos econômicos. Papel da polícia: A polícia e os Direitos Humanos, A polícia e o Estado, A polícia como guardiã dos Direitos Humanos.

2.3. Amapá

Direitos Humanos é uma disciplina ministrada desde 1992. A carga horária dos cursos de formação dos policiais daquele estado está fixada em 318 horas, sendo que a disciplina Direitos Humanos está fixada em 30 horas. O Conteúdo programático abrange a seguinte tópica: Definição e composição; Direitos Fundamentais: de ir e vir, de não sofrer torturas e maus tratos, de ser tratado com respeito e dignidade etc. Ameaças aos Direitos Humanos: Insegurança, Violência e Desigualdades etc; Objetivo Integrador: Conhecer os Direitos Fundamentais das pessoas para que possam prestar um atendimento eficiente e dentro dos padrões estabelecidos por lei.

2.4. Amazonas

No Amazonas, Direitos Humanos são ministrados na Academia de Polícia desde 1990. Em curso de formação com 310 horas, sendo que 10 horas são reservadas a essa disciplina, com o seguinte conteúdo programático: Teoria Internacional dos Direitos Humanos; Geração dos Direitos Humanos; Convenções Internacionais; Tratados Internacionais; Tribunais Internacionais; Enriquecido com Reflexões, Filmes e Discussões em Grupo.

2.5. Bahia

Na Bahia, a disciplina é ministrada desde 1986, em curso de formação cuja duração total é de 480 horas, sendo 36 horas destinadas aos Direitos Humanos, com o seguinte conteúdo programático: Direitos humanos: evolução histórica do direito como fenômeno cultural; direito como instrumento de controle social e de mudanças: formação da norma jurídica, ordenamento e interpretação; direito natural e direito positivo; direitos humanos no plano nacional e internacional: evolução histórica; conquistas e instrumentos; declaração de direitos, tratados e convenções: as garantias; programa nacional de direitos humanos. Instruções de segurança e justiça: polícia judiciária; ministério público, justiça criminal. Instruções de segurança e justiça: análise da prática. Polícia e direitos humanos: do antagonismo ao protagonismo.

2.6. Ceará

No Ceará, a disciplina foi adotada em 1988, em cursos de formação de 738 horas, sendo 20 horas destinadas aos Direitos Humanos. O conteúdo programático é o seguinte: Introdução; objetivos do curso; conceitos de fundo; Contextualização; teatro social e seus atores; cidadania; capacidade política; norma jurídica; papéis dos atores sociais; a política e o seu papel; os direitos individuais, coletivos, sociais e

políticos; Polícia e Direitos Humanos: situação de antagonismo; a questão dos paradigmas; polícia e organizações governamentais e não governamentais de defesa dos Direitos Humanos e das organizações policiais; importância ética e jurídica das organizações de defesa dos Direitos Humanos e das organizações policiais; Situação de protagonismo; Fundação e aprimoramento da nova doutrina: O crime com um problema de gestão pública; O papel dos servidores da polícia; Direitos dos policiais.

2.7. Distrito Federal

No Distrito Federal a disciplina é ministrada desde 1995, em cursos de formação que têm a duração de 390 horas, sendo que 12 horas são reservadas aos Direitos Humanos, com o seguinte conteúdo: Introdução; Características dos Direitos Humanos: imprescritibilidade, inviolabilidade, universalidade, efetividade; Evolução Histórica dos Direitos Humanos: o código de Hamurabi, o povo grego, o povo romano, a burguesia versus a igreja, o iluminismo, as duas guerras mundiais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos: O Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Outros Tratados de Interesse do Pessoal do Sistema Prisional: convenção contra tortura, convenção sobre a eliminação da discriminação racial; Princípios, Regras Mínimas e Declarações: código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, princípios básicos sobre a utilização da força e das armas de fogo, conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção ou prisão, regras mínimas para o tratamento de presos, princípios básicos para o tratamento de presos; Considerações Gerais sobre o Sistema Prisional: salubridade dos presídios, o homem-morcego, problemas de assistência judiciária, problemas de saúde, problemas de trabalho, socialização, tortura e tratamentos cruéis, privatização dos cárceres, do acompanhamento dos egressos; Treze Reflexões sobre a Polícia e Direitos Humanos: cidadania, dimensão primeira, policial: cidadão qualificado, policial: pedagogo da cidadania, importância da auto-estima pessoal e institucional, polícia e “superego social”, rigor versus violências, policial versus: criminoso: metodologia antagônicas, a visibilidade moral

da polícia: importância do exemplo, ética corporativa versus ética cristã, critérios de seleção, permanência e acompanhamento, direitos humanos dos policiais – humanização versus hierarquia, a necessidade da hierarquia, a formação dos policiais; Resolução nº 14, de 11 de Novembro de 1994 publicadas no DOU de 12 de dezembro de 1994.

2.8. Espírito Santo

No Estado do Espírito Santo a disciplina é ministrada desde 1987. O curso de formação dos policiais daquele estado é ministrado em 350 horas, sendo que 20 delas são reservadas aos Direitos Humanos, com o seguinte conteúdo programático: Conceito e evolução histórica dos direitos humanos. A positivação dos direitos humanos na Constituição nacional. A proteção da pessoa na ordem interna e internacional. A defesa da ordem pública sob a exigência de respeito aos direitos humanos para o uso da força e da arma de fogo, para a conduta de funcionários encarregados da aplicação da lei, para a proteção de pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção. Convenções e tratados internacional sobre os direitos civis e políticos, os direitos da criança e contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes.

2.9. Goiás

Em Goiás a disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 1988, em 40 horas, com o seguinte conteúdo: Noções básicas de Direitos Humanos: Evolução dos Direitos Humanos; Significado da expressão “direitos humanos”; Aplicação da lei nos estados democráticos-aspectos éticos e jurídicos na conduta das ações de polícia; Desmistificação da expressão direitos humanos; A dignidade da pessoa humana. Normas e princípios internacionais para aplicação da lei: Declaração Universal dos Direitos dos Homens – 1948; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção ou prisão; Princípios básicos sobre o uso da força e de

armas de fogo pelos funcionários encarregados da aplicação da lei; Regras mínimas para tratamento de presos; Código de conduta para funcionários encarregados da aplicação da lei; Declaração de princípios básicos de justiça relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder; Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Programa nacional de direitos humanos: Objetivos e metas; Ações quanto à segurança das pessoas e quanto à impunidade. Ações básicas de polícia: Captura e prisão; O uso da força e das armas de fogo; Atuação em reuniões e manifestações.

2.10. Maranhão

A disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 1988 em 26 horas/aula, com o seguinte conteúdo programático: Conceito/Denominação; Objeto dos Direitos Humanos; Direito Natural; Direito Positivo; Contratualismo; Declaração: Virgínia, Inglesa e Francesa; História da Formação Sócio-Econômica do Brasil; Movimentos sociais; Declaração Universal 1948; Pactos Internacionais; Declarações Regionais; Constituição da República Federativa do Brasil; Ratificações de Tratados e Normalizações Internas; Declaração Universal dos Direitos do Homem; Direitos Humanos nas Prisões.

2.11. Mato Grosso

No Estado do Mato Grosso a disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 2000, com carga horária de 12 horas e conteúdo seguinte: Construção do conceito de Direitos Humanos numa abordagem construtiva e interdisciplinar: Direitos Humanos Básicos, característica. Antecedente histórico dos Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos do Homem, num comparativo com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal do Brasil. Ação Policial Cidadã: Princípios éticos e o Código Internacional de Ética Policial. Violência Social e Violência Policial: Tortura. Estudo de casos referentes à tortura policial no Brasil e no mundo e sua repercussão na sociedade.

2.12. Mato Grosso do Sul

Os Direitos Humanos são lecionados desde 2000 em 10 horas, com o seguinte conteúdo programático: Introdução: objetivos do curso; conceitos de fundo. Teatro social e seus atores: cidadania; capacidade política; normas jurídicas; papéis dos atores sociais; a política e o seu papel; os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos. Polícia e Direitos Humanos: situação de antagonismo; a questão dos paradigmas; polícia e organizações governamentais e não governamentais de Defesa dos Direitos Humanos; importância ética e justiça das organizações de defesa dos Direitos Humanos e das Organizações Policiais; situação de protagonismo; fundação e aprimoramento de novas doutrinas; o crime como um problema de gestão pública; o papel dos servidores da polícia; direitos dos policiais. As normas de tutela dos Direitos Humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos; Normas Internacionais; Constituição Brasileira; Leis específicas e normas correlatas.

2.13. Minas Gerais

Em Minas Gerais, a disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 1986, tendo o curso de formação a duração de 1400 horas, sendo que 30 horas são dedicadas aos Direitos Humanos. O conteúdo programático ministrado é o seguinte: Introdução; Breve Histórico; Os fundamentos dos direitos do homem: o que é o fundamento último – a finalidade visada pela busca do fundamento – a ilusão do fundamento absoluto – as dificuldades na busca do fundamento último – as liberdades e os poderes – o principal problema em relação aos direitos fundamentais: As gerações dos direitos humanos; Características dos direitos humanos; Os sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos; Presente e futuro dos direitos humanos; os três modos de fundar os valores – a declaração universal dos direitos humanos – promoção, controle e garantia – direitos do homem (categoria heterogênea) – dificuldades na realização; Era dos direitos:

Kant e a liberdade – o sinal premonitório – o conceito moral – a gênese dos direitos e dos deveres – a concepção individualista; Textos para reflexão: nova imagem do policial – polícia, pra quê? Reflexão sobre polícia e os direitos humanos – a dinâmica sobre segurança pública e a segurança pública dinâmica – o tribunal da humanidade – direitos do cidadão na delegacia – direitos dos presos – direitos das vítimas na delegacia; Normatividade: declaração universal dos direitos humanos – ONU, 1948 – constituição da república federativa do Brasil (extrato) – lei nº 1.889, de 1º de outubro de 1956 – lei nº 4898, de 9 de dezembro de 1956 – lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 – decreto nº 98.386, de 9 de novembro de 1989 – convenção interamericana para prevenir e punir a tortura – lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989 – lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 – lei nº 5.406 de 16 de novembro de 1969 (lei orgânica da polícia civil); lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994 – lei nº 9.368 de 1º de abril de 1996 – lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997 – instrução nº 016/CGP/97 – Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei.

2.14. Pará

No Pará, a Academia de Polícia ministra a disciplina Direitos Humanos desde 1997, em cursos de formação que duram 990 horas, sendo que destas 20 horas são dedicadas ao estudo dos Direitos Humanos. O conteúdo programático abrange: Conceitos Básicos: Direitos Humanos; Ética, moral e cidadania; Profissão (Policial) e sua relação com os Direitos Humanos; Valor, dever e poder. A Função Policial Fundamentada nos Direitos Humanos, Ética e Cidadania: Cidadania: dimensão primeira; Os direitos: individuais, coletivos, sociais e políticos; A conduta ética, jurídica e legal da atividade policial na defesa dos Direitos Humanos e dos seus direitos enquanto policial. As Normas de Tutela dos Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos Humanos; Normas internacionais; Constituição brasileira; Leis Específicas e normas correlatas.

2.15. Paraíba

A disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 2003, em curso que tem a duração total de 620 horas, a disciplina é ministrada em 10 horas. Seu conteúdo programático é o seguinte: Dimensões dos Direitos Humanos e da Cidadania (Dimensão filosófica e ética, histórico-política, jurídico-política, sócio-educativa e cultural e sócio-psicológica). Fundamentos Históricos e Filosóficos dos Direitos Humanos (gerações dos Direitos Humanos, Fundamentos filosóficos e históricos dos Direitos humanos, características dos Direitos Humanos). Mecanismos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos – Instrumentos Fundamentais na esfera da Organização das Nações Unidas: Carta das Nações Unidas (1945), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes (1948), regras mínimas para o tratamento de reclusos (1990), Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação racial (1965), Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Instrumentos na esfera da Organização dos Estados Americanos: Convenção Americana dos Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1966), Pacto dos Direitos Políticos e Civis (1966), Protocolo à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos referentes a Abolição da Pena de Morte (1990), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994). História das Instituições de Direitos Humanos (Os órgãos internacionais, os órgãos Nacionais e os órgãos estaduais) Programa Nacional de Direitos Humanos (Histórico e Relatório de Ações – 1995/2003). Mecanismos Nacionais de Proteção dos Direitos Humanos (Lei dos crimes de tortura, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei do crime de Racismo, Regras Mínimas para o tratamento de Presos no Brasil) Violência Social e Exclusão Moral (Fenômeno, causas e formas de manifestação da Violência Social no Brasil, A violência Institucional e os Órgãos de Controle Social da Ação Policial). A Polícia no Estado Democrático.

2.16. Paraná

No Estado do Paraná a disciplina é ministrada desde 2000, com carga horária de 20 horas, tendo como conteúdo programático: Pluralidade e Diversidade na perspectiva dos Direitos Humanos: referências normativas e legais e históricas privilegiando o respeito à pessoa, à justiça social e valorização das diferenças que caracterizam o espaço público como fenômeno inerente das relações humanas e da consolidação da cidadania (sobretudo de gênero, de raça) e suas implicações nos diversos aspectos da vida profissional e institucional.

2.17. Pernambuco

Em Pernambuco, os Direitos Humanos são ministrados desde 1999, nos cursos de formação de policiais civis em forma de disciplina de 30 horas. Seu conteúdo programático contém: Introdução: Objetivos do curso, Conceitos de fundo. Contextualização: Teatro social e seus atores, Cidadania, Capacidade política, Norma jurídica, Papeis dos atores sociais, A política e seu papel, Os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos. Polícia e Direitos Humanos: Situação de antagonismo, A questão dos paradigmas, Polícia e organizações governamentais e não governamentais de defesa dos direitos Humanos, Importância ética e jurídica das organizações de defesa dos Direitos humanos e das organizações policiais, Situação de protagonismo, Fundação e aprimoramento de nova doutrina, O crime como um problema de gestão pública, O papel dos servidores da polícia, Direitos dos policiais. As normas de tutela dos Direitos Humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Normas Internacionais, Constituição brasileira, Leis específicas e normas correlatas.

2.18. Piauí

A disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 1990, nos cursos de formação de policiais civis, que têm duração total de 600 horas, sendo que 20 horas se prestam a essa disciplina, com o seguinte conteúdo programático: Direitos Humanos: conceitos e objetivos; Contextualização; Polícia e Direitos Humanos. As normas de tutela dos Direitos Humanos.

2.19. Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, a disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 2000, em 12 horas. Seu conteúdo programático engloba: Direito à Vida, Liberdade, Igualdade, Segurança, Propriedade, Educação, Saúde ao Trabalho, à Integração Física e Moral e à Cidadania. O exercício da Cidadania numa sociedade democrática. Autoridade x Autoritarismo. Legalidade x Arbitrariedade. Atuações humanas frente a dilemas éticos. Interesses individuais x interesses coletivos, o estabelecimento das relações sociais na decisão de conflitos. Concepções sobre a violência: interna x externa; individual x coletiva. Declaração Universal dos Direitos Humanos na sociedade brasileira. A Polícia Política x A Polícia Cidadã. Direitos e Garantias individuais relacionados à atividade policial; Diversidade sócio-cultural: a intolerância e a discriminação.

2.20. Rio Grande do Norte

No Estado do Rio Grande do Norte, a disciplina de Direitos Humanos é ministrada desde 1996, nos cursos de formação de policiais civis com duração total de 640 horas, sendo que 10 horas são reservadas ao seguinte conteúdo

programático: Proporcionar conhecimentos sobre os direitos e garantias individuais e coletivos da pessoa humana conforme legislação atual; identificar princípios e normas nacionais e internacionais que regem os direitos humanos; aplicar os princípios constitucionais e as normas dos direitos humanos que regem a atividade policial.

2.21. Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, os Direitos Humanos são estudados na Academia de Polícia desde 1998, em 40 horas, em que o conteúdo programático é desenvolvido com a seguinte temática: Missão da Polícia como “pedagoga da cidadania”: 13 reflexões sobre polícia e direitos humanos (Extraídas do Livro “Direitos Humanos: Coisa de Polícia”, Edições CAPEC, Porto Alegre); Paradigmas de Segurança Pública em curso no Brasil e entraves para a formação de uma cultura interna de Direitos Humanos – Visões ideológicas e subculturais; Combate ao crime e à violência: critérios da razão, da cientificidade, da técnica, da modernidade X critérios do senso comum, da emocionalidade, do empirismo, do anacronismo autoritário; Análise da realidade brasileira e discussão, em tal quadro, do papel da polícia; Análise das raízes da violência e da criminalidade e papel da polícia como operadora imparcial e educacional/preventiva; Análise da atuação policial (inclusiva ou reforçadora da exclusão) frente a segmentos sociais discriminados por status econômico, raça, status acadêmico, gênero, orientação sexual, nacionalidade; Análise de casos de ação e atendimento policial na perspectiva dos Direitos Humanos; Os direitos e os deveres humanos dos policiais (condições de trabalho e tratamento interno, padrões éticos de relações internas, investimento em formação e capacitação, etc.).

2.22. Rondônia

Em Rondônia, a disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 1984, nos cursos de formação de policiais civis, cuja duração total é de 450 horas, sendo que 20 horas são dedicadas ao estudo do seguinte conteúdo programático: O moderno

conceito de Direitos Humanos. A história dos Direitos Humanos no Mundo. A história dos Direitos Humanos no Brasil. Documentos importantes e históricos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta das Nações Unidas. Os órgãos de defesa dos Direitos Humanos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 (os Princípios Fundamentais e os Direitos e Garantias Fundamentais) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A conduta ética e legal na aplicação da Lei frente a CF/1988 e os Direitos Humanos – Polícia e Direitos Humanos.

2.23. Roraima

Em Roraima, os Direitos Humanos são ensinados desde 2002, com carga horária de 60 horas. Seu conteúdo programático é o seguinte: As fontes do Direito Internacional: Introdução; Costume; Tratados; Fontes Adicionais; A Relação entre o Direito Internacional e o Direito Interno: Personalidade Jurídica, Jurisdição do Estado, Responsabilidade do Estado, O Direito dos Tratados, Arbitragem e Solução de Controvérsias, Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. Resumo histórico: comentários gerais, a Liga das Nações, a OIT, 1945: Nações Unidas: Os Padrões Internacionais de Direitos Humanos: Comentários Gerais, Direito Consuetudinário, a Carta das Nações Unidas, a Declaração Internacional dos Direitos Humanos, Outros principais Tratados da ONU, Reservas aos Tratados de Direitos Humanos, a Administração de Justiça. As Nações Unidas e os Direitos Humanos: Comentários gerais, O Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, O Conselho Econômico e Social, A Comissão de Direitos Humanos, A Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, A Comissão sobre o Estatuto da Mulher, O Alto Comissariado para Direitos Humanos e o Alto Comissário para Direitos Humanos. Sistemas e Mecanismos de Sanção: órgãos de supervisão de tratados, graves violações de Direitos Humanos, Resoluções 728 F, 1235 e 1503 do ECOSOC, Procedimentos de Investigação e Mecanismos de Denúncias. Acordos Regionais: comentários gerais, África, As Américas, Europa, Ásia e a Liga dos Estados Árabes. Origem e Desenvolvimento; O Direito de Guerra; O Direito de Guerra versus a Necessidade Militar; O Direito de Guerra versus Tática; Direito Internacional Humanitário; O Direito de Genebra; O Direito de Haia; Outras

Convenções e Declarações de Haia; Direito “Misto”; A Cruz Vermelha e o Movimento Crescente Vermelho Internacional e a Guerra: O movimento e a guerra. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha: o papel do CICV, O CICV em resumo, O Mandato do CICV e O CICV e os Distúrbios e Tensões; Direito Internacional Humanitário e os Instrumentos de Direitos Humanos: Introdução e após a Segunda Guerra Mundial. Direito Internacional Humanitário e a Aplicação da Lei. Ética: Introdução, Definição e Ética Pessoal, Ética de Grupo e Ética Profissional. Conduta ética e legal na aplicação da lei: Introdução, Código de Conduta para os encarregados da aplicação da lei, Declaração sobre a polícia, do Conselho da Europa, Principais básicos sobre o uso da força e de armas de fogo, Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias e Convenção contra a Tortura. Direitos e Liberdades Fundamentais, Práticas da Aplicação da Lei. Distúrbios e Tensões Internos: Definição, Princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Princípios do Direito Internacional Humanitário e Práticas da Aplicação da Lei. Estados de Emergência: Definição, requisitos, derrogações e padrões humanitários mínimos. Conflito Armado não Internacional: Legislação Aplicável e Questões de Ordem Pública. Conflito Armado Internacional: Definição e Legislação Aplicável e Questões de Ordem Pública. Questões éticas e legais relacionadas ao uso da força e de armas de fogo: O Direito à Vida, à Liberdade e a Segurança de Todas as Pessoas, O uso da força pela polícia, Autoridade e Obrigação, O Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei. Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo: Disposições gerais e especiais, princípios essenciais, qualificações, treinamento e aconselhamento, Uso de armas de fogo, Uso indevido da força e de armas de fogo, Policiamento de Reuniões Ilegais, Guarda de indivíduos sob custódia ou detenção, Procedimentos de comunicação e revisão e Responsabilidades dos encarregados da aplicação da lei. Prevenção e Investigação Eficazes de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias: Definição e papel das organizações de aplicação da lei. Os Direitos Humanos da Mulher: Introdução à realidade do gênero na sociedade, A proteção legal dos direitos da mulher: igualdade e não-discriminação, Os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos da mulher, A violência contra a mulher. A Situação da mulher na administração da justiça: Prevenção e detecção do crime, Os direitos da mulher ao ser capturada, Os direitos humanos da mulher detida, A mulher vítima da criminalidade e do abuso do poder e a mulher como encarregada da aplicação da lei. A Mulher em situações de conflito armado:

Direito Internacional Humanitário: comentários gerais, a proteção de mulheres combatentes, a proteção de mulheres não combatentes e observação sobre o estupro com tática de guerra. A situação especial da criança na sociedade: introdução e a convenção sobre os direitos da criança. A Administração da Justiça Juvenil: Instrumentos Internacionais, objetivo e âmbito das medidas e as implicações para a prática da aplicação da lei. Captura de crianças e adolescentes: Princípios gerais e direitos durante e após captura. Detenção de crianças e adolescentes: Princípios gerais e proteção específica. Uso da força de armas de fogo contra crianças e adolescentes A criança em situações de conflito armado: Medidas de proteção. Vítimas da criminalidade e do abuso do poder: captura e detenção arbitrária, uso de força e de armas de fogo, tortura e violência doméstica. Vítimas de situações de conflito armado: introdução e medidas de proteção.

2.24. Santa Catarina

A disciplina Direitos Humanos é ministrada desde 1988 nos cursos de formação de policiais civis, com duração de 400 horas, sendo que a disciplina se serve de 20 horas com o seguinte conteúdo programático: Conceitos fundamentais e Origem Histórica dos Direitos Humanos no Brasil e no Mundo. O “Teatro Social”, seus atores; cidadania; capacidade jurídica. Norma Jurídica. Papeis dos atores sociais. Os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos. Polícia e Direitos Humanos. Polícia e Organizações Governamentais e não governamentais de defesa dos Direitos Humanos. Importância ética e jurídica das organizações de defesa dos Direitos Humanos e das organizações policiais. Situação de Protagonismo. Fundação e aprimoramento da nova doutrina. O crime como um problema de gestão pública. O papel dos servidores da polícia. Direitos dos policiais. Normas de tutela dos Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Normas Internacionais. Constituição Brasileira. Leis Específicas e normas correlatas. Código de conduta para os policiais adotado pela ONU.

2.25. São Paulo

Em São Paulo, os Direitos Humanos são ministrados na Academia de Polícia desde 1988, nos cursos de formação que tem duração total de 702 horas, sendo que destas 12 horas são reservadas à disciplina. No curso é ministrado o seguinte conteúdo programático: Identificação, integração e sondagem sobre a disciplina. Direito, Segurança e Política. Documentos Nacionais e Internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Democracia e Paradigmas em segurança pública. Missão sócio-pedagógica da polícia. O papel da polícia no contexto brasileiro. Violência – tipos e formas. Uso legítimo da força. Identificação dos instrumentos legais postos à disposição da polícia no combate à criminalidade.

2.26. Sergipe

Em Sergipe, a disciplina é ministrada desde 2001, nos cursos de formação que tem duração total de 368 horas, sendo que 34 são reservadas aos Direitos Humanos. Seu conteúdo programático é o seguinte: Direito Natural e Jusnaturalismo; Direitos Humanos Fundamentais de 1º 2º 3º e 4º dimensões; Declaração Universal dos Direitos Humanos: Evolução Histórica dos Direitos Humanos: da Carta Magna Inglesa (ano de 1215) á Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), finalizando com o artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988; Os Direitos Humanos no Brasil e a Atividade Policial, tanto no Império como na República, passando pelas ditaduras de Getulio Vargas e a Militar de 1964. Direitos Humanos e Paradigmas de Segurança Pública no Brasil: A missão Democrática da Polícia. Plano Nacional de Segurança e Direitos Humanos. Pactos Internacionais de Direitos Humanos (especialmente Pacto de San José da Costa Rica). Tortura Nunca Mais. A Polícia Cidadã para uma sociedade de cidadãos.

2.27. Tocantins

Os Direitos Humanos são ensinados na Academia de Polícia desde 2002, nos cursos de formação técnico-profissional, que tem duração total de 370 horas, sendo que 30 horas são reservadas à disciplina, com o seguinte conteúdo programático: Ética. Cidadania. Direitos Humanos na Sociedade Contemporânea. Valorização do profissional de Segurança. Reflexão sobre Direitos e prática em Direitos Humanos. Diferença entre Direitos Humanos e Direitos da Pessoa Humana.

Dispondo dos dados coletados em um quadro por Estado em relação à carga horária de Direitos Humanos, temos o seguinte:

Estado	Carga horária em Horas
Roraima	60
Goiás	40
Rio Grande do Sul	40
Bahia	36
Sergipe	34
Amapá	30
Minas Gerais	30
Pernambuco	30
Tocantins	30
Maranhão	26
Alagoas	20
Ceará	20
Espirito Santo	20
Pará	20
Paraná	20
Piauí	20
Rondônia	20
Santa Catarina	20
Distrito Federal	12
Mato Grosso	12
Rio de Janeiro	12
São Paulo	12
Amazonas	10
Mato Grosso do Sul	10
Paraíba	10
Rio Grande do Norte	10
Acre	05

A diversidade cultural de nosso país, aliada ao fato de que o federalismo aponta certa liberdade de atuação dos entes federados, faz com que as Academias

de Polícia dos Estados e do próprio Distrito Federal tenham uma diversidade considerável de conteúdo e de carga horária.

Dessa forma, percebemos que se destaca a Academia de Polícia de Roraima, com a maior carga horária de Direitos Humanos (60 horas), e a Academia de Polícia do Acre, com 5 horas é aquela que apresenta a menor carga horária.

Se pelo aspecto simbólico os Direitos Humanos são ministrados em todas as academias de polícia do Brasil, pelo aspecto da efetivação dos Direitos Humanos, creio, cinco horas (que é o caso da Academia de Polícia do Acre) seriam úteis apenas para sinalizar a existência de normas de Direitos Humanos e a possível inteligência da Dignidade Humana a ser tutelada pelos organismos policiais. Nada mais.

Inexiste nos conteúdos ministrados em todos os Estados da Federação, e mesmo no Distrito Federal, qualquer antinomia ou inconsistência. Existe, sim, um dimensionamento e uma abrangência maior ou menor, sem que sejam percebidos qualquer nota ou traço de desrespeito dos Direitos Humanos ou que se possa transformar essa disciplina em um rol de situações que coloquem em risco ou inviabilizem a função da Polícia Civil, qual seja a investigação de delitos de autoria desconhecida, em sua maioria.

A identidade dos temas tratados nos conteúdos programáticos respectivos demonstra que a elaboração dos conteúdos programáticos se deu de forma coerente e articulada com os modernos tópicos de direitos humanos, não restando divergências entre eles, à exceção da própria carga horária em que cada conteúdo proposto é ministrado.

De uma forma geral, a análise que pretendo sobre o conteúdo ensinado na Academia de Polícia de São Paulo se funda sob os aspectos da atualidade, dimensionamento do conteúdo programático ante à carga horária prevista e metodologias de aula e de avaliação.

Ao enfrentar o primeiro aspecto, a atualidade, percebemos que o programa apresenta uma nota de interdisciplinaridade e de transdisciplinaridade, isto é, integra os Direitos Humanos com as demais ciências jurídicas sistêmicas, bem como com as ciências propedêuticas tais como a sociologia, a ciência política e o próprio aspecto técnico da função social de segurança pública. Ainda é atual, pois abrange

a legislação nacional e internacional de Direitos Humanos. Em que pese essas normas não estarem nomeadas individualmente, tal qual proposto no tópico anterior sobre o conhecimento que os professores da Academia de Polícia possuem sobre as mesmas, sabemos que na descrição de um conteúdo programático apenas os aspectos generalistas são previstos, de forma a permitir, inclusive, a integração de novos conteúdos. Aliado a esse conhecimento técnico, o projeto pedagógico engloba ainda temática relativa à missão da polícia enquanto instituição. O fecho aponta ao instrumental de que o policial civil dispõe para o cumprimento de suas tarefas.

Com relação ao dimensionamento do conteúdo programático ante a carga horária prevista, no caso 12 horas, é preocupante. Embora o conteúdo seja abordado de forma prevista, certamente não há como aprofundá-lo, limitando-se a aulas expositivas, sem nenhuma atividade de dinâmica aplicada. Ainda mais que nessas horas deverá ocorrer uma avaliação, que consome outras quatro aulas, ou seja, o curso na verdade é realizado em oito horas, tempo suficiente apenas para a apresentação da temática e para a recomendação de leitura dos documentos legais, sem a mínima oportunidade sequer de uma leitura dos mesmos.

A metodologia das aulas dogmáticas se limita a aulas expositivas, mormente nas disciplinas com carga horária apertada, como é o caso dos Direitos Humanos. Em que pese a limitação, a disciplina pode ser vencida com essa metodologia sem que sejam constatados problemas de ordem educacional.

Finalmente, a metodologia de avaliação, da mesma forma, também é preocupante, uma vez que poucos alunos são efetivamente reprovados nos cursos de formação. Não me recordo nesses 15 anos que leciono na Academia de Polícia, de haver reprovado nenhum aluno. Primeiro porque avaliar em cursos de formação com a carga horária dessa forma é uma tarefa muito difícil, pois temos que contar com os conhecimentos formacionais dos alunos-policiais adquiridos não apenas na Academia de Polícia, daí a importância de uma seleção que contemple e privilegie alunos portadores de diploma de nível superior. Também porque há uma questão política de fundo que acaba por fazer uma interface com o sistema jurídico.

Como a Polícia Civil não goza de autonomia administrativa, estando atrelada ao governo do Estado, o preenchimento de vagas de policiais em decorrência das

respectivas vacâncias é um evento político, várias vezes voltado ao *marketing* eleitoral.

Pedidos de mais policiais são diuturnamente acostados no Palácio dos Bandeirantes e encontram eco em uma gestão pública mais preocupada em atender aos compromissos políticos do que com a qualidade do serviço público prestado. Muitas turmas de policiais em formação acabam por receber treinamento em três turnos (manhã, tarde e noite) unicamente para atender à agenda de candidatos ao cargo de governador que querem ter algo para mostrar à população, nem que seja um grupo de profissionais mal treinados.

Esses fatos são gravíssimos e revelam a necessidade de um desatrelamento político da Polícia Civil.

Houve momentos em que a Academia de Polícia ousou. Os cursos de formação eram ministrados no período da manhã e na parte da tarde havia os estágios obrigatórios, verdadeiros laboratórios em que a teoria e a prática se aliavam diuturnamente. Os policiais em formação recebiam a base teórica pela manhã e à tarde participavam de atividades reais em Delegacias de Polícia. Os pobres Diretores da Academia de Polícia que ousaram recorrer a tal procedimento pouco permaneceram no cargo.

A auto-aprendizagem, ou seja, a capacidade dos estudantes de buscarem novos conteúdos, é exigida diuturnamente na atividade policial. Muitos não são bacharéis em Direito e receberão forte carga de teoria jurídica no curso de formação. Essa distorção merece reparo urgente e será abordada no tópico propositivo do presente trabalho.

Respondendo à pergunta formulada, temos que a Polícia Civil ensina, sim, Direitos Humanos aos seus policiais, calcada em um projeto pedagógico atual, moderno, porém com sérias limitações com relação à carga horária, que poderia ser ampliada para a análise mais detida dos documentos nacionais e internacionais de tutela da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos.

Faz-se necessário um conteúdo programático mínimo para todo o país, que respeitasse as diversidades culturais de cada um dos Estados e que pudesse ser ministrado em todas as Academias de Polícia do Brasil. Para tanto, no capítulo V, efetuei proposta nesse sentido.

3. A polícia pratica os Direitos Humanos?

Fechando o círculo conhecer-ensinar-praticar, o presente trabalho não estaria completo se o resultado prático não pudesse ser aferido. A idéia até aqui apresentada aponta que a Polícia, por intermédio de sua Academia de Polícia (professores), conhece o que são Direitos Humanos e está disposta e apta a aprofundar-se nesses conteúdos. Da mesma forma, o projeto pedagógico da Academia de Polícia contempla um conteúdo programático afinado e alinhado com a moderna doutrina de Direitos Humanos e de tutela da Dignidade Humana, pecando apenas pela exígua carga horária em que é ministrado, o que não lhe retira o valor.

Se todos esses fatores estão alinhados, como estão sendo percebidos na prática diuturna? Para responder a essa indagação, busquei informações na Corregedoria Geral da Polícia Civil, respectivamente na Divisão de Informações Funcionais de tal departamento.

A Corregedoria Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo foi reorganizada pelo Decreto nº 45.749¹³³, que em seu artigo 4º apontou ser de responsabilidade da Divisão de Informações Funcionais, por meio do Serviço Técnico de Processamento de Dados e do Serviço Técnico de Investigação Ético-Social e suas Seções, colher informações, de interesse da Administração, sobre policiais civis e colher informações sobre policiais civis em estágio probatório, opinando em cada caso concreto e, finalmente, quanto à confirmação ou não dos mesmos no respectivo cargo policial, prestar informações aos níveis competentes sobre a existência de condições permissivas ou impeditivas ao exercício de chefia e encarregatura de policiais civis, registrar as decisões prolatadas em autos de sindicâncias, de processos disciplinares formais e de inquéritos policiais, bem como de ações penais decorrentes.

Nesse departamento estão registradas as estatísticas de casos atendidos pela Corregedoria Geral da Polícia Civil, apontando a tipologia dos casos, bem como o cometimento das infrações por carreira funcional.

¹³³ De 06 de abril de 2001.

De se apontar que todos os casos estão aqui relacionados e classificados de acordo com o crime ou infração administrativa perpetrada, distribuídos pelos anos de 2004 a 2006. Não foram obtidos os dados dos anos anteriores tendo em vista que essa classificação atual teve seu início em 2004.

Com a coleta dos dados, foram eles tabulados e encontraram-se tramitando na Corregedoria Geral da Polícia Civil, nesse período (2004 a 2006), exatamente 311 procedimentos (entre apurações preliminares, sindicâncias administrativas e processos administrativos), apresentados e distribuídos dentro da tipologia seguinte:

CRIME-INFRAÇÃO / PERÍODO		2004	2005	2006	TOTAL
1	CORRUPÇÃO	38	52	26	116
2	DIVERSOS NÃO INFORMADOS	6	19	3	28
3	FUGA DE PRESOS	5	5	3	13
4	FURTO / ROUBO / RECEPÇÃO	9	2	11	22
5	VIOLÊNCIA	10	16	8	34
6	SEQÜESTRO / EXTORSÃO	7	0	28	35
7	PREVARICAÇÃO	0	4	1	5
8	PECULATO	8	2	2	12
9	ENTORPECENTES	6	4	4	14
10	ESTELIONATO / FALSIFICAÇÕES	6	5	3	14
11	IRREGULARIDADE FUNCIONAL	5	2	2	9
12	IRREGULARIDADE COM VEÍCULOS	1	6	1	8
13	IRREGULARIDADE COM JOGOS	0	0	0	0
14	MAU ATENDIMENTO FALTA DE URBANIDADE	0	0	0	0
15	ENRIQUECIMENTO ILÍCITO / FORMAÇÃO DE QUADRILHA / CONTRABANDO / PIRATARIA	0	0	1	1

Fonte: Corregedoria Geral da Polícia Civil

Os casos tipologicamente relacionados com a Dignidade Humana e os Direitos Humanos e que interessam ao presente estudo estão lançados na linha 5, compreendendo os casos de violência policial, que têm em seu registro os casos de tortura.

Em que pese serem pontuados lamentáveis 34 casos de violência praticada contra o cidadão em três anos, não se pode perder de vista que toda a instituição possui aproximadamente 40.000 integrantes, podendo ser apontados os casos de violação da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos como um número menor, que, contudo, inspira cuidados e aponta uma necessidade constante de fixação dessa doutrina a todos os integrantes dos seus quadros.

Os números apresentados pela Corregedoria Geral da Polícia Civil, contudo, não refletem a integralidade de denúncias. Para tanto, e na intenção de validar a tese aqui apresentada, necessário se faz buscar outros dados que corroborem as cifras aqui apresentadas. Busquei junto à Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo números de denúncias recebidas, na tentativa de um cotejo que demonstrasse a sensibilização do policial civil ante a temática da Dignidade Humana e dos Direitos Humanos, obtendo para os mesmos períodos os seguintes dados¹³⁴:

	Naturezas	2004	2005	2006	TOTAL
1	ABUSO DE AUTORIDADE (agressão)	33	46	40	119
2	ABUSO (outros)	23	33	42	98
3	ABUSO (constrangimento ilegal)	21	38	68	127
4	TORTURA	22	14	9	45
5	ABUSO (invasão de domicílio)	15	16	12	43
6	ABORDAGEM COM EXCESSO	0	8	2	10
7	ABUSO (prisão)	14	12	17	43
8	DISCRIMINAÇÃO	1	5	3	9
9	MAUS TRATOS	5	17	6	28

Fonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo

A Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo foi criada pelo Decreto nº 39.900, em 1º de janeiro de 1995, e reconhecida pela OEA. Desde 1997 está regulamentada por lei. A Ouvidoria age como ombudsman da segurança pública no Estado. Trata-se de um órgão dirigido por um representante da sociedade civil, com total autonomia e independência, cuja principal função é ser o porta-voz da população em atos irregulares praticados pela Polícia Civil.

Instalada em 20 de novembro de 1995, nas dependências da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, a Ouvidoria foi institucionalizada em 20 de junho de 1997. A Lei Complementar nº 826/97, sancionada pelo governador, foi aprovada sem nenhum voto contrário pela Assembléia Legislativa de São Paulo.

A Ouvidoria de Polícia não tem qualquer ligação orgânica com a Polícia do Estado de São Paulo. Sua estrutura é amplamente democrática. Segundo a lei, o

¹³⁴ Capturados em <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>>, em 12/02/2007.

Ouvidor será sempre indicado pela sociedade civil. Quem escolhe o nome é o governador, a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), órgão no qual a sociedade civil tem 80% dos membros. O mandato é de dois anos, com direito a uma única recondução.

É visível que o atendimento prestado pela ouvidoria suplanta o da corregedoria. Existe na sociedade a visão de acobertamento dos pares pelos seus iguais. O espírito de corpo distorcido que faria com que os profissionais das corporações acobertassem os erros de seus membros. Contudo é interessante perceber que os casos atendidos pela ouvidoria não são destoantes dos casos atendidos pela Corregedoria Geral da Polícia Civil, o que demonstra que, apesar dessa cultura de impunidade, o brasileiro está se conscientizando de seus direitos e fazendo frente ao Estado quando os mesmos são violados. Para argumentar em prol do raciocínio esposado, vejamos a linha 4 da tabela da página anterior, comparando-a com a linha 5 da tabela correspondente, que contém os dados relativos à violência registrados pela corregedoria. Lá, 34 casos em três anos, aqui 45.

4. O Programa Estadual de Direitos Humanos

O Estado de São Paulo não possui um Plano Estadual de Segurança Pública, peça basilar para complementar o estudo aqui apresentado, uma vez que o governo federal o possui e a temática dos Direitos Humanos o permeia de forma integral, contudo, é portador de um Programa Estadual de Direitos Humanos, criado pelo Decreto nº 42.209 de 14 de setembro de 1997.

Como programa, afirma o compromisso do Estado de São Paulo em lutar para resolver os principais problemas na seara dos Direitos Humanos, tais como a impunidade, a violência e a discriminação. O programa define princípios, estabelece prioridades e apresenta algumas propostas.

Os princípios básicos que orientam o Programa Estadual de Direitos Humanos são informados pelas seguintes proposições¹³⁵: 1ª) a consolidação da democracia exige a garantia dos direitos humanos de todas as pessoas, independente de origem, idade, sexo, etnia, raça, condição econômica e social, orientação ou identidade sexual, credo religioso e convicção política; 2ª) os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais são direitos indissociáveis; 3ª) as violações dos direitos humanos têm muitas causas, de ordem internacional, política, econômica, social, cultural e psicológica; 4ª) o estudo e a pesquisa da natureza e das causas das violações de direitos humanos são indispensáveis para a formulação e implementação de políticas e programas de combate à violência e discriminação e de proteção e promoção dos direitos humanos; e 5ª) a proteção dos direitos humanos e a consolidação da democracia dependem da cooperação de todos, entre governo federal e o governo estadual, com os governos municipais e a sociedade civil, tanto na fase da formulação quanto na fase de implementação, monitoramento e avaliação das políticas e programas de direitos humanos.

O Programa Estadual de Direitos Humanos reconhece a indissociabilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais, individuais e coletivos e, nessa linha, procura definir propostas para a proteção de todos os direitos humanos.

O Plano reconhece ainda as dificuldades a serem enfrentadas, a partir da grave desigualdade social e de renda que nos permeia, como exemplo aponta o desemprego, a dificuldade de acesso à terra, à educação, à saúde, ao meio ambiente e a outros objetos dos direitos humanos.

A assunção desses direitos humanos somente poderá ser assumida pela população quando o Estado, diretamente ou por meio de parcerias com a sociedade civil organizada, puder garanti-los.

Na construção desse instrumento, a polícia judiciária não foi sequer referenciada, o que nos leva a inferir que sua participação, se ocorreu, foi insignificante. De acordo com o relatório do Plano¹³⁶, sua elaboração, ocorrida entre 1996 e 1998, teve início no 1º Fórum Estadual de Minorias, organizado pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e pelo Conselho Estadual de Defesa

¹³⁵ Programa Estadual de Direitos Humanos. Governo do Estado de São Paulo, 1998, p. 9 e seguintes.

¹³⁶ Ob. cit, p. 10.

dos Direitos da Pessoa Humana, além de encontros setoriais e seminários regionais, organizados pela Universidade de São Paulo, por intermédio do Núcleo de Estudos da Violência. A partir deste evento seguiram-se seminários regionais em Campinas, Santos, Sorocaba, São José dos Campos, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Bauru e Presidente Prudente. Ao todo, foram 167 entidades envolvidas, representadas por representantes e integrantes de entidades governamentais e da sociedade civil, de todos os grupos sociais e regiões do Estado. A construção do instrumento também contou com uma audiência pública realizada na FEBEM do Tatuapé. O Programa conta ainda com uma Comissão Especial de Acompanhamento do Programa.

Este programa é subdividido em quatro grupos temáticos, dotados de um total de 303 propostas, que apontam ações a serem promovidas diretamente no âmbito da segurança pública e de seus organismos buscando efetivar os Direitos Humanos.

No primeiro tópico, intitulado Construção da Democracia e Promoção dos Direitos Humanos, estão relacionadas 16 propostas, sendo de interesse do presente estudo as seguintes:

“3. Desenvolver programas de informação e formação para profissionais do direito, policiais civis e militares, agentes penitenciários e lideranças comunitárias, orientados pela concepção dos direitos humanos segundo a qual o respeito à igualdade supõe também reconhecimento e valorização das diferenças entre indivíduos e coletividades.”

Neste aspecto, a formação em Direitos Humanos apresentada pela Academia de Polícia representa muito bem o cumprimento desta proposta.

No segundo tópico, denominado Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, estão relacionadas 82 propostas, destacando-se a seguinte:

“81. Reativar convênio entre a Secretaria da Segurança Pública e Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social com o objetivo de oferecer atendimento nas delegacias de polícia, por assistentes sociais.”

É importante a preocupação com a ambiência da Delegacia de Polícia. Com relação à presença importante de assistente social, em algumas Delegacias de Polícia este profissional se faz presente, notadamente naquelas mais acessíveis à mídia. Nesse aspecto, a proposta não se encontra completamente implementada. Pelo fato de inexistir também nos quadros da Polícia tal profissional, a dependência de convênio fragiliza sua efetividade.

No tópico seguinte, denominado Direitos Políticos, estão relacionadas mais 190 propostas, nelas destacando-se as seguintes:

“104. Consolidar e fortalecer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, e acordo com o artigo 127, VII da Constituição Federal.”

O Ministério Público ganhou contornos importantíssimos de proteção e tutela da cidadania, e o controle externo da atividade pública, em especial da atividade policial, não poderia receber tratamento diverso. Infelizmente, esse controle externo encontra-se desfocado e pífio. É desfocado, pois atua apenas na ação da polícia judiciária de forma repressiva, ou seja, age reativamente e não preventivamente, como deveria ser. O Ministério Público não tem dado importância às ações de política policial. Distritos policiais são instalados em imóveis residenciais, no mais das vezes despreparados para o recebimento de uma repartição pública que lida com a tutela de bens tão importantes como a vida, liberdade, patrimônio, dignidade humana, entre outros. Pior, porque na criação e instalação de tais unidades policiais não se respeita o número mínimo de policiais a integrar uma equipe de uma unidade policial. É pífio, por sua vez, pois atinge apenas a polícia judiciária, quando a polícia militar também realiza atos de polícia que necessitam do controle externo. Por controle externo devemos compreender o papel do Ministério Público no sentido de fazer valer as leis e o respeito à Constituição. Desde a Constituição Federal de 1988 o Ministério Público em São Paulo tem sido completamente tímido no exercício do controle externo da atividade policial. Primeiro porque controla exclusivamente a atividade da Polícia Civil, descurando-se da fiscalização dos atos da Polícia Militar.

O Ato Normativo nº 324-PGJ/CGMP/CPJ, de 29 de agosto de 2003, que regulamenta o controle externo da atividade policial, refere-se exclusivamente ao controle dos atos da polícia judiciária. Da mesma forma, é comum se ver a atuação do Ministério Público focada apenas nos resultados das operações policiais. É papel do fiscal da lei fazer com que todas as leis e normas sejam observadas, mormente aquelas que apontam para o serviço público, para as normas de higiene e saúde dos policiais, as normas constitucionais que apontam para a jornada semanal máxima, para o pagamento de direitos que os policiais possuem. Pífia a atuação. Age-se como se o policial também não fosse um ser humano. Essa postura prescinde de modificação.

“109. Estimular a solução pacífica de conflitos, criando e fortalecendo, na periferia das grandes cidades, centros de integração da cidadania, com a participação do Poder Judiciário, Ministério Público, Procuradoria de Assistência Judiciária, Polícia Civil, Polícia Militar, Procon, outros órgãos governamentais de atendimento social, de geração de renda, de prevenção de doenças e com ampla participação da sociedade civil.”

A tutela da Dignidade Humana seria mais bem exercida se esta proposta pudesse sair do papel. Sabemos que a intervenção rápida do Estado culmina com uma solução mais adequada das demandas sociais. Tivemos até notícias de algumas atividades de ação integrada dos órgãos do poder, mas infelizmente funcionaram por força e determinação de poucos juízes, promotores, delegados, advogados, procuradores e não por determinação de uma política de atendimento público.

“135. Aperfeiçoar critérios para seleção e promoção de policiais de forma a valorizar e incentivar o respeito à lei, o uso limitado da força, a defesa dos direitos dos cidadãos e da dignidade humana no exercício da atividade policial.”

O Policial precisa ser mais bem selecionado para ser mais bem preparado. Selecionamos policiais hoje como fazíamos há vinte ou trinta anos. Os modelos de concursos públicos passam longe das modernas técnicas de seleção de pessoal. Não se busca uma formação em nível superior. Na maioria dos casos, o nível superior é relegado às funções principais das carreiras públicas. Faz-se necessária uma mudança de paradigma nesse sentido. Um aspecto importante, e até mesmo um exemplo a ser seguido pelas demais carreiras jurídicas, é a exigência para o ingresso na carreira de Delegado de Polícia do conhecimento de Direitos Humanos. Tanto na primeira fase do certame como no exame oral, respectivamente primeira e últimas fases do concurso de ingresso na carreira a disciplina de Direitos Humanos é exigida.

“136. Apoiar programas de aperfeiçoamento profissional de policiais militares e civis por meio da concessão de bolsas de estudo e intercâmbio com polícias de outros países para fortalecer estratégias de policiamento condizentes com o respeito à lei, uso limitado da força, defesa dos direitos dos cidadãos e da dignidade humana.”

Outra diretriz meramente decorativa. O apoio à realização de cursos de direitos humanos para policiais em todos os níveis da hierarquia policial é inclusive regulamentado na seara da Academia de Polícia de São Paulo¹³⁷. Contudo

¹³⁷ A bolsa de estudos para o desenvolvimento da presente tese foi negada pela Academia de Polícia de São Paulo, mesmo tendo sido submetida a dois pedidos de reconsideração. O Regulamento da Academia de Polícia prevê para tanto: “Artigo 59 – A pesquisa será orientada para o aprimoramento do exercício das funções policiais, mediante: I – desenvolvimento do comportamento científico; II – criação de novos métodos e técnicas; III – divulgação de novos métodos e técnicas. Artigo 62 – A concessão de bolsas de estudo é sujeita a processo seletivo por comissão escolhida pela Congregação. § 1º. – O beneficiário de bolsa de estudo é obrigado a apresentar relatório pormenorizado do estudo realizado, instruído com comprovante de frequência e aproveitamento, para avaliação do emprego regular do tempo e da bolsa, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do retorno. § 2º. – A concessão de nova bolsa de estudo ao mesmo beneficiário somente poderá ser feita após o transcurso de 5 anos da concessão da bolsa de estudos anterior”. E também no Fundo de Incentivo a Segurança Pública, criado pela Lei 10.328, de 15 de julho de 1999, se dispõe textualmente: “Artigo 2º - Sem prejuízo das dotações consignadas no orçamento, o Fundo a que se refere o artigo anterior tem por finalidade assegurar meios para a expansão e aperfeiçoamento das ações e programas de modernização e aprimoramento na área da Segurança Pública, provendo recursos que serão utilizados consoante diretrizes fixadas pelo Secretário da Segurança Pública, nas seguintes atividades (...) VI – participação de policiais civis e militares em cursos e eventos de intercâmbio, especialização e aperfeiçoamento das respectivas qualificações profissionais”.

desconhecemos até o presente momento tenha sido concedida. O discurso novamente se afasta da prática.

“146. Organizar seminário estadual para policiais sobre educação em direitos humanos.”

Não temos notícias da realização de uma dupla de seminários sobre educação em direitos humanos para policiais.

Pontofinalizando, a impressão que se tem é que as linhas mestras do Programa Estadual de Direitos Humanos lançado pelo governo do Estado de São Paulo em 1998 renderam frutos em alguns aspectos importantes, contudo, ele não foi revisitado constantemente como deveria, em especial pela existência da previsão de uma Comissão Especial de Acompanhamento do Programa Estadual de Direitos Humanos.

Essa comissão deveria estar mais presente, cobrando ações efetivas e endereçando aos órgãos públicos responsáveis pela sua efetividade, as demandas necessárias a aplicação do plano.

Ressente-se ainda o Programa de Direitos Humanos de um Programa de Segurança Pública, a exemplo do que faz o Governo Federal, ambos atuando de forma complementar. Esse planejamento primeiro da segurança pública deveria existir para sustentar as linhas de atuação dos organismos policiais, sempre permeadas por cortes transversais de temática afeta à Dignidade Humana e aos Direitos Humanos. A Polícia precisa ser considerada a guardiã da Dignidade Humana.

CAPÍTULO V. A POLÍCIA DO FUTURO E OS DIREITOS HUMANOS

1. Desafios e perspectivas

Após discorrer sobre um provável diagnóstico da situação da Polícia Civil de São Paulo ante a temática dos direitos humanos, resta-me agora apresentar uma proposta, um conjunto de ações que possam contribuir para a formação de uma polícia comprometida com a Dignidade Humana e com o respeito aos Direitos Humanos. Desde já adianto que tais medidas não podem ser consideradas isoladas, contudo, dentro do escopo do presente projeto são as ações mais rápidas e que mais se apresentam viáveis a buscar tal objetivo.

O maior de todos os desafios, certamente, reside no ser humano policial. Por gerações e gerações, policiais são selecionados e treinados na defesa do Governo, do Estado e somente em última instância, na defesa do indivíduo, de outro ser humano.

Fazer com que o policial se veja também como um indivíduo destinatário de serviços públicos e das normas de Direitos Humanos, que receba adequado tratamento do Estado que o tem como um seu servidor especializado, fazer com que destine uma parcela de seu tempo na profissionalização de suas tarefas não é uma tarefa fácil. Contudo, é o que um Estado comprometido com os Direitos Humanos deve buscar: uma polícia comprometida antes de mais nada com a sociedade.

É da própria sociedade que emerge o policial, ele não é recrutado fora dela, raras vezes vem de outros países, portanto o policial é o reflexo da sociedade em que está inserido e da qual se origina. Em sendo assim, qualquer tentativa de moldar o policial fora dos parâmetros da sociedade analisada restará frustrada.

A sociedade brasileira pós 1988 recebeu fortes cores de democracia que a coloca, bem como ao sistema jurídico que esta permeia, em posição de destaque no cenário internacional. Temos codificações, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Código de Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, além da própria Constituição Federal, que são extremamente avançadas e que refletem corretamente o modo de pensar do brasileiro. O desafio é garantir efetividade a esse

conjunto de normas, por meio de servidores públicos profissionais, bem selecionados e bem preparados, comprometidos, reconhecidos, assim, com a finalidade republicana colimada no serviço público brasileiro de qualquer um dos seus entes.

2. Propostas de ação em busca do aperfeiçoamento do aparato policial e do total respeito à Dignidade Humana e aos Direitos Humanos

A Polícia do Futuro deve ser vista como a guardiã dos Direitos Humanos e do respeito à Dignidade Humana. Não poderemos afastar a possibilidade de solicitar a intervenção policial com medo da polícia como ocorre hoje em dia. A população teme a polícia. E com razão.

Não raras vezes a primeira manifestação de uma pessoa dentro de uma Delegacia de Polícia é explicar que nunca tinha antes colocado os pés em tal repartição, o que o fez apenas uma única vez, e ainda assim para obter sua documentação de identificação.

As idéias aqui lançadas têm na polícia a primeira ferramenta de defesa e de tutela dos Direitos Humanos. Aliás, o trato com tal bem jurídico indisponível precisa ser vivido, de fato, como uma contraprestação estatal positiva.

2.1. Melhoria na seleção de policiais

O policial moderno não pode jamais alcançar tal cargo sem ao menos ser portador de diploma de curso superior.

A polícia dos Estados federados, infelizmente, foi composta por pessoas que precisavam de emprego. Simplesmente. Não se efetua ainda nos dias de hoje um levantamento de perfil profissiográfico como se faz em qualquer departamento de Recursos Humanos de empresas mais sólidas. Tristemente ainda vemos ao compor

bancas de ingresso inúmeras solicitações de emprego, unicamente “porque a pessoa está precisando de um emprego”.

No Estado de São Paulo, a Lei Complementar número 929, de 24 de setembro de 2002, que altera a escolaridade necessária para ingresso em cargos da Polícia Civil por meio de concurso, fixou como escolaridade mínima o nível superior completo e foi publicada no *Diário Oficial do Estado* no dia 25 de setembro de 2002.

Decorrido ano e meio da promulgação desse diploma legal, o Governador do Estado de São Paulo autorizou a abertura de concurso público para tais carreiras policiais com base nesse novo ordenamento jurídico

Interessante perceber que a primeira reação adversa à edição dessa lei partiu dos Delegados de Polícia mais antigos, que viram nessa medida uma ameaça à quebra da hierarquia e da disciplina. Os manuais de Direito Administrativo, ao tratarem da temática da hierarquia e da disciplina, sempre o fazem em conjunto e não raras vezes efetuam uma simbiótica conceituação desses termos, a ponto de concluírem que um não existiria sem o outro. Essa a visão de Hely Lopes Meireles, quando aponta serem poderes administrativos do Estado¹³⁸. Para o autor, Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa.

Hierarquia é a relação de subordinação existente entre os vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um, dessa forma, inexistente hierarquia nos poderes Legislativo e Judiciário no que tange a suas funções típicas. As determinações superiores devem ser cumpridas fielmente, sem restrições ou ampliações, a menos que sejam manifestamente ilegais. Nesse sentido, o superior hierárquico possui instrumentos de manutenção da hierarquia que o autorizam a comandar seus subalternos (dar ordens, fiscalizar, delegar, rever e avocar). Por hierarquia entendemos ainda o escalonamento, vertical

¹³⁸ *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 105 e seguintes. O autor tem o cuidado de não deixar dúvidas que poderes administrativos são instrumentais, ferramentais e de uso do agente público e que não se confundem com poderes orgânicos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário).

ou horizontal, dos cargos, empregos e funções públicas, responsáveis pela realização de atos (geralmente atos administrativos), nos termos da lei.

Na Polícia Civil do Estado de São Paulo, esse escalonamento deriva diretamente da Constituição Estadual, que em seu artigo 140¹³⁹ aponta que o escalonamento das carreiras policiais civis tem no cargo de Delegado de Polícia o ápice de sua estrutura hierárquica. Essa determinação constitucional defluiu da observância do princípio da simetria constitucional, em que o Poder Constituinte Decorrente (aquele atribuído aos Estados Federados para a elaboração de suas Constituições estaduais) deve manter simetria com a Constituição Federal,¹⁴⁰ que tratou da temática em seu artigo 144 § 4º.¹⁴¹

Disciplina, ainda na esteira de Hely Lopes Meireles, é a faculdade de punir internamente as infrações dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente. O poder disciplinar, na visão de Marcello Caetano, tem sua origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público. Hely Lopes Meireles aponta ainda que não se deve confundir o poder disciplinar da Administração com o poder punitivo do Estado, que visa à repressão de crimes e contravenções e se realiza por intermédio do Poder Judiciário.

A Disciplina da Polícia Civil do Estado de São Paulo é delimitada pela Lei Complementar Estadual 207, de 05 de janeiro de 1979, que aponta a conduta a ser tomada por seus policiais (artigo 62, que trata dos deveres do policial civil) bem como as transgressões disciplinares previstas (artigo 63 – além da tipicidade aberta dos artigos 74 e 75).

¹³⁹ Art. 140: “À Polícia Civil, órgão permanente, dirigida por delegados de polícia de carreira, bacharéis em Direito, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

¹⁴⁰ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 11: “Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

¹⁴¹ “§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.”

Sob a ótica da novel norma de ingresso, temos que tanto a hierarquia como a disciplina permanecem inalteradas em face da exigência, agora, de nível superior para o ingresso nas carreiras de Investigador de Polícia e Escrivão de Polícia. Assim, tais cargos continuam a se subordinar horizontalmente em classes (desde a quinta Classe até a Classe Especial), bem como verticalmente ao cargo de Delegado de Polícia.

Contudo, a Lei 929 de 24 de setembro de 2002, foi promulgada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, tendo iniciado o respectivo processo legislativo com projeto de lei da Deputada Rosmary Correa.

Diferentemente do que uma primeira análise poderia sugerir, a Lei Complementar 929/2002 alterou alguns dos dispositivos de outra norma, qual seja, a Lei Complementar 494/86, unicamente no que se refere a requisito de ingresso, ante a exigibilidade, agora, do nível superior ou habilitação legal para as carreiras de Escrivão de Polícia e de Investigador de Polícia, sem reestruturar salarialmente as carreiras atingidas por suas normas.

Mesmo assim, não obstante a norma não tenha imposto aos cofres públicos uma despesa a maior, o requisito da competência na propositura do então Projeto de Lei Complementar nº 15/99 não poderia ter origem parlamentar. A esse respeito, a Constituição do Estado de São Paulo, ao definir as competências, delimitou o que segue:

“ARTIGO 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.

§ - 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

...

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;”

Nesse instante um esclarecimento torna-se necessário, qual seja, o emprego das expressões “exclusivamente” e “privativamente”. Temos por ato exclusivo aquele cuja competência “exclui” a possibilidade de sua realização por outra pessoa senão aquela indicada pela norma. Já com o termo “privativamente”, devemos entender que o ato deve ser praticado pela pessoa indicada pela norma, porém, há a possibilidade de haver delegação de competência. No caso em análise, conforme se depreende, a competência exclusiva não pode ser recebida por delegação ou anuência.

A conclusão advinda da interpretação literal empregada aponta que, com base no artigo 24 § 2º, inciso 4 da Constituição Estadual, referida norma sofre de vício de iniciativa, o que lhe ocasiona inconstitucionalidade formal.

Neste sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn 1391 em 01 de fevereiro de 1996 (Pleno) em que eram partes exatamente a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e o Governador do Estado de São Paulo (este autor), quando assim se pronunciou:

“Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Instauração de processo legislativo – projeto de lei vetado – veto governamental rejeitado – criação do Conselho de Transporte da região metropolitana de São Paulo – cláusula de reserva – usurpação de iniciativa do Governador do Estado – Medida Cautelar deferida e referendada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal.

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de

reserva inscrita no artigo 61 § 1º, II, “e” da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF.”

Esse entendimento já vinha sendo adotado pela Corte Maior desde a Constituição anterior (Rp 1191 – 07/11/1984), também por votação unânime, e recentemente, ao decidir a ADIn 2577 (03/04/2003) em ataque a lei que dispôs sobre a remuneração de policiais civis do Estado de Rondônia, pelo mesmo quorum do Pleno, foi declarada a lei inconstitucional.¹⁴²

Eventual argumento plausível para tentar manter essa norma no sistema jurídico nacional seria a justificativa de que, em se tratando de vício de formal de inconstitucionalidade ante a competência constitucional derivada da iniciativa do projeto de lei, seria a posterior sanção do Governador do Estado, aquiescendo com a norma. Esse entendimento, porém, ficou inviabilizado conforme se depreende da sua sanção, promovida pelo Presidente da Assembléia Legislativa.

Aliás, a Ministra Ellen Gracie do STF, ao julgar a ADIn 2113/Minas Gerais, apontou que o vício de iniciativa não é sanável por sanção ulterior do Chefe do Executivo.

O Ministro Maurício Corrêa, no mesmo sentido, apontou na ADIn 2728/Amazonas que o vício formal insanável, que precede a análise de eventual ilegalidade em face de Lei Complementar federal aponta para violação imediata e direta ao Texto Constitucional. Concluiu seu voto apontando que, em se cuidando de defeito formal, pelas mesmas razões, atinge outros dispositivos mesmo que não

¹⁴² Da mesma forma e com a mesma sorte, ADIn 2754/Espírito Santo, em face da norma que regulamentou a extensão de jornada de trabalho e respectivos vencimentos de servidores do Estado do Espírito Santo (Pleno, j. 03/04/2003, v.u.); ADIn 1487/Santa Catarina, em face de norma que majorou proventos de aposentadoria de servidores públicos (Pleno, j. 12/02/2003, v.u.) e Rp 1457/Goiás, em face de norma que reorganizou o Poder Judiciário no Estado (Pleno, j. 15/06/1988).

impugnados na inicial, aos quais se aplica a teoria da inconstitucionalidade consequencial.¹⁴³

Detectada a inconstitucionalidade, faz-se necessária a adoção de algumas medidas. A solução é apontada por Alexandre de Moraes¹⁴⁴ quando pondera que a legalidade é baliza a ser observada pelo Poder Executivo, a iniciar-se pela observância das normas constitucionais¹⁴⁵, motivo pelo qual não se pode exigir do Chefe do Poder Executivo o cumprimento de uma lei ou ato normativo que entenda flagrantemente inconstitucional, podendo e devendo, lícitamente, negar seu cumprimento¹⁴⁶, sem prejuízo de ulterior análise por parte do Poder Judiciário.

Saliento ainda, em acatamento a doutrina de Elival da Silva Ramos¹⁴⁷ que tal medida apenas deve ser tomada pelo próprio Chefe do Poder Executivo e jamais por seus subordinados, os quais, diante de tais normas, limitar-se-ão a propor a submissão da matéria ao titular do Poder Executivo.

Embora respeitando o entendimento supraesposado, entendo que, em respeito ao princípio da presunção de constitucionalidade de que se revestem as normas, o Chefe do Executivo não detém essa possibilidade, eis que, em assim sendo, ocorreria colisão frontal com a norma do artigo 2º da Constituição Federal, que aponta ao equilíbrio entre os Poderes. Caberia, sim, questionar-lhe a constitucionalidade por meio dos mecanismos próprios de controle, em querendo, buscando inclusive medida cautelar cabível à espécie.

Embora inconstitucional em sua forma, a Lei Complementar Estadual 929/2002 é materialmente pertinente. Na atualidade, ante a década da educação que foi inaugurada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), uma

¹⁴³ Ação Proposta pelo Partido Liberal – PL e pelo Partido dos Trabalhadores – PT em face do Governador e da Assembléia do Estado do Amazonas.

¹⁴⁴ *Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, p. 580-81.

¹⁴⁵ RTJ 96/496. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo: “Desobrigatoriedade do Executivo em acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores – Segurança denegada – Recurso não provido. Nivelados no plano governamental, o Executivo e o Legislativo praticam atos de igual categoria, e com idêntica presunção de legitimidade. Se assim é, não há de negar ao Chefe do Executivo a faculdade de recusar-se a cumprir ato legislativo inconstitucional, desde que por ato administrativo formal e expreso declare sua recusa e aponte a inconstitucionalidade de que se reveste” (TJSP – 3ª. Câmara Cível – Apelação nº 220.155-1 – Campinas, Rel. Des. Gonzaga Franceschini, decisão: 14/02/1995).

¹⁴⁶ RDP 5/234; RDA 82/358.

¹⁴⁷ *A inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 238, *apud* Alexandre de Moraes, *ob. cit.*

gama significativa de nossa população alcançou o nível superior e a projeção para os próximos anos é de que esse número aumente significativamente. Vale lembrar que, embora carro chefe do Mercosul, o Brasil – no que tange ao ensino superior – apresenta números mais modestos do que Paraguai e Bolívia, mormente o crescimento nesses números será significativo. A atividade policial, hodiernamente, não está mais a comportar funcionários burocráticos, completamente alheios à universidade, aos aspectos da vida moderna e da sociedade.

A polícia necessita que suas contratações se façam com olhos postos na sociedade, pois é um reflexo dela. Mais ainda, em época de globalização, em que o nível de exigência das autoridades policiais está sendo levado ao extremo e em que, caso não contemos com um policial bem preparado ou ao menos com potencial para assimilar as alterações sociais, ficaremos fadados ao descumprimento do preceito constitucional da eficiência, estampado na Carta Federal e na Constituição do Estado.

Espera-se que o Governo do Estado promova a imediata correção de tal inconstitucionalidade, por meio da propositura de Lei Complementar, que dessa forma atenda aos anseios da sociedade, de modo a seguir os demais Estados da Federação que assim já atuam, bem como de nossa Polícia Federal, dando conta de restabelecer à constitucionalidade uma lei que materialmente é perfeita e legítima, carecedora apenas de validação constitucional.

2.1.1. Conteúdo mínimo nos cursos de formação

Após analisar detidamente o conjunto de conteúdos programáticos ministrados nas academias de polícia de todos os estados brasileiros, entendo que nenhum deles se mostra devidamente atualizado e menos ainda quantificado ao trato que a temática merece. Desde meras palestras que tomam pouco mais do que um encontro de cinco horas até o conteúdo que goza de maior quantidade de carga horária a enfrentar o tema – 60 horas (no caso concreto o do Estado de Roraima) –, a média de cumprimento de carga horária situa-se em 22,50 horas. Se entendermos que os cursos são ministrados nas Academias de Polícia em jornadas diárias de 8 horas, o ensino de Direitos Humanos fica limitado a pouco mais do que três dias.

Por primeiro, o conteúdo mínimo. Alicerçado na experiência acadêmica, na formação individual do profissional de segurança pública, bem como no fato de que entendo ser necessária a seleção de profissionais com nível superior, ou seja, pessoas que agregam um maior valor formacional capaz de compreender a sociedade e seus fenômenos, proponho que um currículo mínimo tenha como ementa: Sentido e Evolução dos Direitos Humanos. Evolução Histórica dos Direitos Humanos. Dignidade da Pessoa Humana. O agente de segurança perante os Direitos Humanos. A Constituição Federal de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. Precedentes Históricos do Processo de Internacionalização e Universalização dos Direitos Humanos. A Estrutura Normativa do Sistema Global de Proteção Internacional dos Direitos Humanos. Normatividade Internacional sobre Segurança pública de interesse do Policial Civil.

O desdobramento desse conteúdo proposto passaria, obrigatoriamente, pela análise dos documentos internacionais (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966, Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, Convenção contra a tortura e outros tratamentos desumanos ou degradantes de 1984, Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura de 1985, Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias, Princípios básicos sobre o emprego de força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei) e nacionais (Constituição Federal de 1988 e Lei 9.455 de 1997).

Como esse conteúdo proposto é mínimo, nada impede que as Academias de Polícia venham a complementá-lo em razão do interesse local ou então aprofunde estudos em cursos especiais ou de aperfeiçoamento¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Digo “aperfeiçoamento” e não “reciclagem”. O termo “reciclagem” aponta o reaproveitamento de material descartado, tornando-o novamente apto à utilização. Algumas legislações estaduais referem-se a “cursos de reciclagem” quando na verdade indicam “cursos de aperfeiçoamento”. A terminologia “reciclagem” em cursos somente poderia advir de medidas punitivas, *v.g.* quando um servidor policial venha a ser condenado administrativamente por infração administrativa que aponte a necessidade de novamente ser submetido a treinamento (garantidos sempre a ampla defesa e seus consectários).

Para vencer esse conteúdo com qualidade, a carga horária mínima deve situar-se em 40 horas, que serão vencidas por meio das modernas metodologias didático-pedagógicas e de avaliação.

Fica também a proposta de que tais cursos possam ser ministrados por Instituições de Ensino Superior, públicas ou privadas (em convênio ou parceria). Esse arejamento ideológico com as instituições de ensino superior será salutar a todas as instituições policiais brasileiras.

2.1.2. Implementação de cursos de aperfeiçoamento aos professores da Academia de Polícia de São Paulo

O ensino policial vem sendo modernizado ao longo do tempo. A cada ano percebemos um número maior de profissionais melhor formados. Em que pese a ainda obrigatoriedade do nível secundário, muitos policiais civis chegam até a Academia de Polícia já portadores de diplomas de nível superior. Isso faz com que o corpo docente se esmere na ministração de seus conteúdos, uma vez que a cobrança da comunidade discente ocorre como em qualquer universidade: o professor é testado no limite por seus alunos.

Os Professores da Academia de Polícia de São Paulo são selecionados em concurso público de provas e títulos, sendo pinçados em sua grande maioria entre os próprios profissionais de segurança paulista. Na sua enorme maioria são os delegados de polícia que compõem o corpo docente, mesmo assim juízes, promotores, peritos criminais, escrivães, investigadores, papiloscopistas e outros servidores públicos estaduais (requisito básico para a inscrição nos concursos de seleção de professores) também integrarem seus quadros.

A Academia de Polícia precisa acompanhar os tempos modernos, em que o professor ganhará respeito e conquistará suas turmas pelo seu valor intrínseco, por sua capacidade de contribuir com a formação do aluno-policial, e não apenas por ser o professor. Para que isso aconteça, os professores precisam receber um treinamento, um aperfeiçoamento ou, em linhas gerais, uma especialização em Didática do Ensino Policial que os preparem para essa tarefa. Para que a Academia de Polícia tenha a capacidade de se equiparar às Instituições de Ensino Superior (tal

qual a Escola Superior da Magistratura e a Escola Paulista do Ministério Público), portanto, um grande passo seria o credenciamento de cursos de especialização para seus integrantes. Uma vez atendidos os requisitos de conteúdo e duração (geralmente 360 horas de aula e com módulos que abranjam a didática do ensino superior e a metodologia do trabalho e da pesquisa científica), tal curso enrobusteceria sobremaneira o corpo docente da Academia de Polícia e contribuiria fortemente para a melhoria contínua dos policiais civis.

Além do que é significativo o número de policiais civis que passam anualmente pela Academia de Polícia de São Paulo, via cursos de formação técnico-profissional, cursos de aperfeiçoamento, cursos temáticos ou especiais, além dos cursos obrigatórios para a promoção (de 3ª Classe para 2ª e de 1ª Classe para Classe Especial). Os professores são selecionados em concursos públicos, cujo foco é a formação teórica de conteúdo dogmático a ser ministrado pelo professor. Diferentemente das demais carreiras que têm cursos voltados para sua atividade fim, geralmente circunscrita à temática da investigação policial, a busca da materialidade e da autoria de fatos, sempre contamos com a experiência e expertise individual dos professores para que os conteúdos programáticos fossem ministrados. Com o forte desenvolvimento e consolidação da atividade docente, os policiais ressentem-se da forma catedrática como as aulas são formatadas, em especial por terem freqüentado escolas e universidades em que se busca o aprimoramento constante e perene de seus docentes, fazendo com que as aulas se transformem em momentos reais de aprendizagem.

Dessa feita, um curso que viesse a incrementar e sofisticar as aulas na Academia de Polícia de São Paulo é mais do que desejado, transformando-se em necessidade premente da qualificação do corpo docente de nossa Instituição.

Esse curso proposto para os professores, da mesma forma como aquele proposto para a disciplina Direitos Humanos, merece receber balizas objetivas, tanto de conteúdo programático como de carga horária. A proposta de Conteúdo programático seria a de um curso modular, cuja proposta segue:

MÓDULOS	Temática	H/A
I - Psicopedagogia	1. Fundamentos da Psicopedagogia	20
	2. Relações Interpessoais no ensino	20
	3. Abordagem psicopedagógica das dificuldades de aprendizagem	20
	4. Atendimento Psicopedagógico - Pensamento e Linguagem	20
Total		80
II - Gestão	5. Cultura e Clima Organizacional	20
	6. Gestão por competências: seleção e treinamento	20
	7. Gestão por competências: Avaliação de desempenho e remuneração	20
	8. Relações Humanas no trabalho	20
Total		80
III - Ensino Policial	09. Direito e Legislação Educacional	20
	10. Estrutura e Sistema Educacional	20
	11. Teorias da Administração e Gestão Educacionais	20
	12. Planejamento Educacional e Projeto Pedagógico	20
	13. Avaliação da Aprendizagem	40
	14. Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos	40
Total		160
III - Didática do Ensino	15. Didática do Ensino Superior	20
	16. Metodologia da pesquisa e do trabalho científico	20
	17. Orientação para Monografia	40
Total		80
TOTAL		400 h

A melhoria da qualificação docente, sabemos, reflete-se diretamente na qualidade percebida do serviço público prestado.

2.2. Tipificação do delito de perjúrio

Resgatando a história da tortura policial discorrida no capítulo II deste trabalho, percebemos quão íntima é sua prática associada à confissão obtida nos interrogatórios policiais. O direito brasileiro caminhou muito bem ao garantir o direito ao silêncio como uma garantia constitucional. Tal direito geralmente é exercido ou no momento da efetivação de uma prisão ou mesmo no interrogatório judicial ou policial. O interrogatório, tido como ato personalíssimo, insusceptível de se verificar por representação, é, sem dúvida, um dos mais importantes da fase instrutória, por meio do qual se ouvem os esclarecimentos do acusado sobre a imputação que lhe é feita ao tempo em que são colhidos dados fundamentais para a formação do convencimento do julgador (no processo) ou do delegado de polícia (no inquérito policial).

Para MACHADO¹⁴⁹, a legislação brasileira ratificou alguns tratados internacionais que asseguram expressamente o preceito *nemo tenetur se detegere* direcionado não só ao acusado mantido em privação de liberdade, mas aquele sob processo de acusação que responde em liberdade.

O princípio da não auto-incriminação assegurado aos acusados em processo penal foi expressamente ratificado somente no ano de 1992, por meio dos Decretos n. 592, de 6 de julho, e n. 676, de 6 de novembro, que convalidaram o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica¹⁵⁰.

Como decorrência do *direito de permanecer calado*, o privilégio contra a auto-incriminação traduz o direito público subjetivo, assegurado a qualquer indiciado, imputado ou testemunha. O entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁵¹, bem como da doutrina moderna¹⁵², aponta que, embora o inciso LXIII do art. 5º fale em *preso*, a exegese do preceito constitucional deve ser no sentido de que a garantia alcança toda e qualquer pessoa, pois, diante da *presunção de inocência*, que também constitui garantia fundamental do cidadão, a prova da culpabilidade incumbe exclusivamente à acusação, por assim reiterar as nossas anotações ao inciso LV desse art. 5º. Daqui se depreende a importância do silêncio na fase do interrogatório policial.

Ademais, o direito de não produzir provas contra si mesmo não pode ser extraído unicamente do inciso LXIII do art. 5º da Constituição Federal, mas de todo um conjunto de princípios que asseguram a vasta amplitude do direito à plena defesa do indivíduo – normas facilmente compreensíveis como de Direitos Humanos. Dentro do espectro dos direitos e garantias fundamentais há um conjunto orgânico que permite extrair diversos preceitos assecuratórios à defesa que devem ser analisados em consonância, destacando-se entre estes o princípio da ampla

¹⁴⁹ MACHADO, Eduardo Muniz. Delimitação do sentido e alcance do direito ao silêncio. Um estudo sobre a natureza jurídica e aplicabilidade do inciso LXIII do art. 5º da Constituição Federal, que garante o direito de permanecer calado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 548, 6 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6153>>. Acesso em: 19 mar. 2007.

¹⁵⁰ Toda pessoa tem o direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada.

¹⁵¹ STF, HC 75.244-8/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 26/4/1999.

¹⁵² Antonio Magalhães Gomes Filho, *Direito à prova no processo penal*, p. 113, e Antonio Scarance Fernandes, *Processo penal constitucional*, p. 262.

defesa, do devido processo legal, da inviolabilidade da intimidade, do domicílio e das comunicações, da presunção de inocência, do direito ao silêncio e da vedação de utilização de provas ilícitas, todos relacionados implícita ou expressamente nos diversos incisos do mencionado artigo constitucional.

A Constituição Federal de 1988, ao prever expressamente no inciso LXII que o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado trouxe um postulado importante que, contudo, carece de complementação. Inovou ao determinar que o preso deve ser informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, ainda lhe assegurando a assistência da família e de advogado. O princípio básico é de que se precisa respeitar a inviolabilidade do direito de defesa, inclusive sendo matéria prevista na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art. 9º. Trata-se de direito decorrente do princípio da presunção de inocência.

Esse direito, contudo, deve ser entendido e exercido nos limites estreitos da legalidade, de forma a garantir a defesa e não como vem sendo admitido, um verdadeiro cheque em branco que autoriza ao investigado a proferir inverdades que impedem a busca da verdade real, atrasando as investigações policiais e judiciais, mas sim como meio de defesa técnica aceitável quando inclusive o silêncio venha a ser a melhor defesa¹⁵³.

O que ocorre atualmente, com a pressão sofrida por policiais em busca de cumprimento de metas e do esclarecimento de crimes, é que se aceita a mentira como uma técnica válida de defesa.

Ora, se a prática da tortura policial ocorre geralmente para se buscar elementos de convicção no momento do interrogatório, nada mais sólido do que, ao se garantir o direito de permanecer calado, da mesma forma se puna a mentira. Nos

¹⁵³ Neste sentido: "Em princípio, ao invés de constituir desprezível irregularidade, a omissão do dever de informação ao preso dos seus direitos, no momento adequado, gera efetivamente a nulidade e impõe a desconsideração de todas as informações incriminatórias dele anteriormente obtidas, assim como das provas delas derivadas. Mas, em matéria de direito ao silêncio e à informação oportuna dele, a apuração do gravame há de fazer-se a partir do comportamento do réu e da orientação de sua defesa no processo: o direito à informação oportuna da faculdade de permanecer calado visa assegurar ao acusado a livre opção entre o silêncio – que faz recair sobre a acusação todo o ônus da prova do crime e de sua responsabilidade – e a intervenção ativa, quando oferece versão dos fatos e se propõe a prová-la: a opção pela intervenção ativa implica abdicação do direito de manter-se calado e das conseqüências da falta de informação oportuna a respeito" (HC nº 78.708-SP, STF, 1ª T., RTJ 168/987).

Estados Unidos, país em que se originou a presunção de inocência e a garantia ao silêncio, o perjúrio, a mentira, é punida (em grande maioria dos estados federados em que é tipificada) com a mesma pena do delito sob investigação. Assim, comprovado que um investigado mentiu na fase policial ou um réu mentiu na fase processual, na investigação ou no processo que busca a verdade real em um delito de homicídio, seqüestro ou furto simples, a pena cabível será a mesma do delito sob investigação.

Dessa forma, o desenvolvimento do interrogatório policial ganhará um *status* de atividade linear de checagem de álibis e de provas obtidas na investigação, que colocam ou não o investigado no tempo e no espaço do cometimento do crime.

Aferir se o investigado estava no local do crime no momento em que este ocorreu é mais importante do que a confissão do acusado.

Dessa forma preserva-se a obrigatoriedade da acusação em demonstrar que o investigado pode ser declarado autor do delito (indiciamento) ou não, abandonando-se eventual utilidade da confissão e elidindo-se a prática da tortura.

Como essa tipificação prescinde apenas de legislação ordinária, poderá ser efetuada sem maiores problemas pelo nosso Congresso Nacional.

2.2.1. Aperfeiçoar o Controle Externo da Atividade Policial

A Constituição Federal de 1988 emprestou ao Ministério Público funções extremamente importantes, entre elas o controle externo da atividade policial (artigo 129, inciso VII).

Infelizmente, o que se observa hodiernamente é uma disputa espúria pela investigação policial (ou criminal como desejam alguns) não para o atendimento dos lúdimos princípios republicanos, mas sim pela manutenção de poderes institucionais próprios.

Para o cidadão comum, tanto faz se a investigação venha a ser designada de criminal ou policial, ou mesmo se a instituição que promove a justiça e prende criminosos venha a ser a polícia, o ministério público ou o judiciário. Essas disputas afastam o cerne da questão de prestação de serviços públicos adequados e arranha

os conceitos da Dignidade Humana, uma vez que são menores e em nada contribuem para a efetividade dos Direitos Humanos.

O Ministério Público necessita ser chamado a controlar efetivamente a atividade policial, por meio da análise não apenas dos fatos, mas sim da infraestrutura e da observância das normas de Direitos Humanos, que também devem tutelar o policial.

Atualmente, o Ministério Público vem agindo de forma tímida e equivocada, deixando de constatar o dia a dia da atividade das investigações policiais, centrando suas atividades na análise de boletins de ocorrência em poucas e raras visitas às Delegacias de Polícia.

Algumas normas típicas de controle externo acabam passando ao largo das vistas do fiscal da lei, *v.g.*, a distribuição de policiais e até mesmo a abertura de Distritos Policiais, atualmente condicionada aos sabores políticos. Nada satisfaz mais a classe política dominante e interfere mais negativamente na vida de uma comunidade do que a abertura de uma Delegacia de Polícia. Ao político progenitor da idéia resta a aparência do dever cumprido; à sociedade que num primeiro momento tem a impressão de que a segurança aumentou, percebe ao longo do tempo que a sensação é falaciosa e que a verba pública destinada à segurança foi mal empregada e em nada corroborará para a tutela dos Direitos Humanos.

No mundo todo, o policiamento é concentrado em poucas unidades. Cidades com até um milhão de habitantes, em países desenvolvidos, costumam possuir um ou dois prédios de Delegacias de Polícia, concentrando os recursos e trabalhando por projetos. Aqui no Estado de São Paulo, casas sem a menor condição de atendimento são alugadas e transformadas em Delegacias de Polícia unicamente para gerar a falsa sensação de segurança. Quanto aos policiais lotados nessas unidades, que não dispõe de uma arquitetura própria, por exemplo, para uma sala de interrogatórios, a porta da tortura se abre como única forma de se apurar um crime qualquer.

A repartição pública que recebe os usuários do sistema de segurança pública precisa ser adaptada a moderna arquitetura policial, já experimentada por outros países. Atualmente não se tem como vivificar os Direitos Humanos nas precárias instalações policiais civis. Por primeiro, partimos de uma errada concepção de que

uma Delegacia de Polícia instalada em um bairro fará com que a criminalidade naquele local seja diminuída. É o mesmo que imaginar que nos arredores dos fóruns e promotorias não existam crimes pelo simples fato da instalação de uma repartição pública. A Polícia Civil viu-se completamente fragmentada pela irresponsável prática dos governos estaduais em proliferar Delegacias de Polícia, sem o respectivo aparato de pessoal. O desrespeito à Resolução SSP 73, de 24 de julho de 1991¹⁵⁴, que fixa o quadro mínimo de policiais por unidade policial, jamais foi cumprido, e o Ministério Público paulista, em mais de dezoito anos de controle externo, nada faz.

E não é apenas isso. Embora não seja partidário da idéia de importação de modelos e tecnologias de gestão alienígenas, tive a oportunidade de conhecer pessoalmente nos Estados Unidos as instalações policiais de algumas cidades. Interessante verificar que a força policial é reunida em poucos prédios, a ponto de uma cidade do porte de Phoenix (no Estado do Arizona), com aproximadamente um milhão de habitantes, possuir um único prédio destinado a receber sua polícia. Os governos enganam o povo com a falsa sensação de segurança com a inauguração de distritos e com sua abertura muitas vezes em imóveis residenciais ou mesmo comerciais locados indevidamente para tal finalidade.

A Constituição Federal garantiu vários direitos sociais ao servidor público¹⁵⁵, essa categoria (na qual se incluem os policiais de investigação criminal) viu atendidos apenas os seguintes mandamentos sociais (cuja base percebe-se claramente no próprio Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais): a) garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; b) décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; c) salário família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda, nos termos da lei; d) gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; e) licença gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; f) licença paternidade, nos termos fixados em lei; e g) proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

¹⁵⁴ Publicada no *Diário Oficial do Estado* na Seção I, em 25 de julho de 1991, fls. 3

¹⁵⁵ O artigo 39, § 3º, da Constituição Federal aponta que são direitos aplicáveis aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX

Embora dispostos constitucionalmente, a maioria desses direitos sociais do indivíduo servidor público já havia sido garantida infraconstitucionalmente pelos Estatutos de Servidores Públicos ou leis de classe.

Porém, os Direitos Sociais principais (ou nucleares do servidor público) ainda estão a merecer implementação. São eles: a) salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; b) remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; c) duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; d) repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; e) remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; f) proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; e g) redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Que não se diga que o servidor policial se vê representado por uma gama infindável de associações de classe e sindicatos, pois suas atividades se limitam muito mais à arrecadação de fundos para uma seleta diretoria deliberar sobre planos de saúde caríssimos quando comparados com a iniciativa privada e colônias de férias que mais representam lugares para se continuar o expediente nas férias.

O controle externo da atividade policial, nesses casos, tem sido ainda mais pífio. Inexiste, para os policiais de investigação, piso nacional, sequer data base para reajustes periódicos, sendo a análise de um comprovante de rendimentos (vulgarmente conhecidos como holerites) um cipal de vantagens dispersas, mormente representando comicamente um direito social.

A remuneração do trabalho noturno superior ao diurno, o repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos, e a remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo em cinquenta por cento à do normal, vem sendo erroneamente e sistematicamente interpretados normas que têm respaldo nos Regimes Especiais de Trabalho Policial, geralmente norma anterior à Constituição Federal e que não foi por esta recepcionada. A interpretação que o Estado empresta

a essas regras mais faz parecer que o trato da lei trabalhista merece dois pesos e duas medidas. Vale para o trabalhador celetista, mas não para o estatutário, quando a norma constitucional insculpida no artigo 39, § 3º (norma constitucional de eficácia contida, na clássica classificação de José Afonso da Silva¹⁵⁶) aponta em sentido inverso.

O quadro se agrava em face dos direitos sociais à proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei, e à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

São completamente desconhecidas as políticas de equalização e nivelamento de gênero e cor, diferentemente do que ocorre com as polícias norte-americanas, *v.g.*, poucas são as policiais em cargos de comando que atuam em áreas fins.

Passa despercebido, ainda, pelo controle externo do Ministério Público que é norma constitucional a impossibilidade de jornada de trabalho normal não superior a oito horas diárias, facultada a compensação em eventualidades. Comumente verificamos que alguns policiais, mormente Delegados de Polícia, laboram em suas respectivas unidades durante o horário do expediente e a seguir cumprem jornadas de plantões em outras unidades, a tudo permanecendo disponíveis diuturnamente.

As normas de saúde, higiene e segurança são as mais esquecidas. A atividade policial merece o tratamento dado pela Consolidação das Leis do Trabalho em face de atividades perigosas, devendo o policial receber da atuação legislativa a mesma importância que receberam os eletricitários com a Lei 7.369/85. A ergonomia é palavra ausente de significado no jargão do trabalho policial. Em sua definição, ergonomia é o estudo da organização racional do trabalho, o conjunto de regras destinado a fixar a simplificação e a racionalidade do esforço físico ou mental desenvolvido pelo empregado na realização de uma tarefa ou atividade. Genericamente, a ergonomia estuda os meios mais eficientes e menos custosos na realização de um trabalho.

Essas normas não representam apenas uma conquista de categorias de servidores públicos, mas também uma garantia ao princípio da eficiência da

¹⁵⁶ *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3, ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 104 e seguintes

Constituição Federal, estampada no *caput* do artigo 37. Impossível se exigir do servidor de segurança pública que garanta a paz social e a segurança pública (esta entendida como direito social – art. 6º) se os seus próprios direitos sociais não são resguardados.

Espera-se que se empreste à segurança pública a seriedade com que vem sendo dado o tratamento a outros setores do serviço público como forma de garantir ao indivíduo a tutela de sua dignidade a que este faz jus.

2.2.2. Dotação dos Delegados de Polícia das mesmas garantias institucionais presentes nas carreiras dos Magistrados e Promotores de Justiça

Ainda hoje, dezenove anos depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, se verifica a utilização política da polícia. O Delegado de Polícia, carreira criada no Estado de São Paulo para impedir a proliferação do coronelismo, teve como requisito o bacharelado em Direito. De lá para cá muita coisa mudou.

Ao governador estadual é interessante ter uma polícia em suas mãos, para acostrar seus inimigos e retardar a apuração dos fatos que lhe são embaraçosos. Na figura central da investigação encontra-se o presidente do inquérito policial: o Delegado de Polícia. Sem poder desatender aos interesses do palácio, ou mesmo manifestar-se livremente sobre sua convicção, não raras vezes vê-se transferido de um lado a outro do Estado. Sem essa garantia, a possibilidade de se apurar lididamente uma infração criminal, sob os serenos estatutos dos Direitos Humanos, é bastante pequena.

Na esteira desse raciocínio está a posição de Ari Ferreira de QUEIROZ¹⁵⁷, ao questionar a razão que leva a inexistência da inamovibilidade aos Delegados de Polícia. Indaga o autor:

“Se assim se deu com esta gama de categorias funcionais, por que não dizer o mesmo quanto aos delegados de polícia? Por que o defensor público tem direito à inamovibilidade e o delegado não?”

¹⁵⁷ QUEIROZ, Ari Ferreira de. A necessária garantia da inamovibilidade para os Delegados de Polícia. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1131>>. Acesso em: 21 mar. 2007.

Quem trabalhou em pequenas cidades do interior, onde grupos tradicionais dominam e representam o próprio poder, já deve ter visto, ou pelo menos tomado conhecimento, de agentes policiais, incluindo delegados, que foram transferidos bruscamente para qualquer outro lugar simplesmente porque o prefeito municipal ou seu vice, o deputado estadual da região, o simples vereador, ou qualquer outro líder político, não gostou de seu modo de atuação. Em minha visão externa, assim considerado o fato de não pertencer aos quadros da polícia, penso que os delegados formam uma categoria, paradoxalmente, deveras importante e ao mesmo tempo desprestigiada. Importante, são os responsáveis pelas investigações criminais, atuando como um apêndice do Poder Judiciário; desprestigiada, porque não têm nem as mesmas garantias que se asseguram aos defensores públicos.”

E prossegue o autor:

“Se é lamentável ver um delegado de polícia tendo que recorrer a políticos para conseguir uma promoção ou remoção, é deprimente vê-lo tendo que recorrer a estes mesmos políticos para não ser removido ou transferido contra sua vontade, especialmente quando, no exercício de suas funções, contrariou interesses de quem manda. Nem é preciso dizer o quanto isso influencia, negativamente, na liberdade de ação policial, elemento indispensável para a segurança pública, ultimamente muito arranhada pelos altos índices de criminalidade que assustam até o mais despreocupado dos homens.”

Para Eduardo Pereira da SILVA¹⁵⁸, o Poder Judiciário e o Ministério Público são, atualmente, as instituições com maior poder de autonomia em relação ao Executivo e ao Legislativo. Seguindo a experiência estrangeira, os magistrados e membros do *parquet* no país gozam de seguites que apontam a impossibilidade de serem transferidos contra sua própria vontade, demitidos sem ordem judicial – diversamente dos demais servidores públicos que podem ser demitidos por meio de processos administrativos –, responsabilizados pelos atos praticados no exercício das funções, salvo má-fé, ou mesmo designados casuisticamente para processos

¹⁵⁸ SILVA, Eduardo Pereira da. Tratamento desigual Polícia não tem mesmas garantias que Judiciário e MP. Disponível em <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/50068,1>>. Acesso em 21 mar. 2007. text/50068,1

específicos. Mas, enquanto em boa parte dos países da Europa continental, como a França, a administração do Judiciário ainda é feita pelo Ministério da Justiça e as funções do Ministério Público são desempenhadas por juízes, no Brasil, a Constituição de 1988 criou instituições bem distintas e concedeu autonomia administrativa, financeira e orçamentária ao Judiciário e ao Ministério Público, o que significa que independem do Executivo para admitir e gerir seus servidores, além de decidir quanto, como e onde gastar seus recursos.

Em 2004, por meio de emenda constitucional, as defensorias públicas estaduais – às quais cabe a assistência jurídica dos necessitados, não raras vezes processando o Estado e seus governantes – receberam garantias (excepcionando a vitaliciedade) e autonomia idênticas. Fora do sistema judiciário, é possível encontrar um bom número de órgãos que receberam o devido enaltecimento institucional e valorização profissional, em maior ou menor grau. Assim aconteceu com os tribunais de contas, os conselhos de fiscalização profissional, as universidades, o CADE e a Comissão de Valores Mobiliários. Esses e outros órgãos vêm recebendo garantias institucionais variadas como a autonomia administrativa, financeira, instituição de mandatos fixos aos dirigentes, alguns nomeados pelo presidente da República após aprovação pelo Senado, garantia de inamovibilidade e independência funcional aos seus servidores. Nenhuma dessas garantias está imune a críticas. Isso se tornou mais freqüente com a reforma administrativa que, em 1998, por meio de emenda constitucional, introduziu o princípio da eficiência na administração pública, prevendo a possibilidade de concessão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira a diversos órgãos, e abrindo caminho à criação das diversas agências que hoje gozam de algumas prerrogativas (ANA, ANATEL, ANEEL, ANP entre outras). Curiosamente, as polícias e os policiais não possuem nenhuma dessas garantias. Na prática, isso significa que um delegado de Polícia Federal pode ser transferido a qualquer tempo de São Paulo para Tabatinga (AM), Oiapoque ou Chuí e ser designado pela vontade dos superiores para qualquer caso, ou dele ser afastado, além de se submeter a um regime disciplinar criado em plena ditadura e que lhe permite ser punido pelo simples fato de fazer críticas à administração. Isso quer dizer, ainda, que o Executivo tem o poder para dizer o quanto, quando e como a PF irá gastar seus recursos.

A discussão acerca da concessão de garantias mínimas aos órgãos policiais surgiu já há muito tempo, fruto de dificuldades muito mais freqüentes do que pretendem aqueles que só agora entraram neste debate. Ela é apenas uma das pontas de uma discussão interna ampla que envolve um estatuto de investigação, prerrogativas compatíveis com a responsabilidade e riscos do cargo, independência funcional, com escolha do dirigente máximo por lista tríplice da categoria, o incremento dos mecanismos de controle da Polícia e, principalmente, o papel que ela deve exercer numa sociedade democrática. Essas são algumas reflexões que ficaram esquecidas nas prateleiras de duvidosos defensores da democracia, que, ao tempo em que apregoam uma sociedade justa, igualitária, com controle dos atos policiais, coibindo excessos e abusos, contraditoriamente, querem assegurar a existência de uma Polícia submetida às intempéries do poder, sem um mínimo de garantias e prerrogativas, para, a final, propagar a falsa idéia de uma polícia a serviço do governo.

Aliado a inamovibilidade, certamente está um choque de gestão a validar essa garantia funcional. A Polícia Civil necessita receber uma missão institucional que a coloque em posição de defesa da Dignidade Humana, como guardiã da sociedade e responsável pela aplicação dos Direitos Humanos de forma proativa e não meramente reativa.

Certamente os postulados aqui apontados não irão isoladamente transformar uma instituição como um todo, mas são passos importantes no respeito dos Direitos Humanos.

CAPÍTULO VI. CONCLUSÃO

Foi possível demonstrar no presente estudo que os Direitos Humanos não são um grupo de normas que impedem ou atravancam o andamento das investigações policiais.

No curso da humanidade houve uma crescente normatização focada no indivíduo, primeiramente, considerado em sua essência, o ser humano. A partir dele, os demais papéis sociais que ocupa representam um desdobramento da personalidade humana que em outros extratos (ou dimensões) do direito resguardam um núcleo intangível de necessária tutela, representado pela dignidade da pessoa humana.

A atividade de investigação policial é complexa, posto que permeada de atos representativos de duas funções típicas do Estado: função administrativa e função jurisdicional. Portanto, deve receber motivação e fundamentação jurídica, sob pena de se transformar em atividade ilícita.

Restou patente que o exercício do Poder de Polícia precisa de limites claros e praticáveis. A clareza já está presente sistemicamente no direito, resta emprestar-lhe a efetividade devida.

Historicamente, a tortura sempre fez parte do cotidiano das forças policiais tanto no país como no estrangeiro.

A tortura no Brasil, como se demonstrou no seu esboço histórico, recebe fortes doses de aceitação e tolerância popular, muito mais em razão da ignorância do povo do que pela sua natureza. Ela é praticada como metodologia, como técnica de investigação, ante o desmonte e desaparecimento da atividade de inteligência policial – confundida com os desmandos e abusos praticados durante os anos de chumbo.

Embora praticada, a eficácia e eficiência da tortura são de duvidosa comprovação. Da mesma forma, a lei que tipificou a tortura (Lei 9.455/97) é norma de difícil enquadramento da sua prática. Não apenas em seu aspecto material como

também processualmente, torna difícil a atuação jurisdicional no sentido de efetivar uma condenação.

A possibilidade, ainda que remota, da aceitação da prática da tortura pelo Estado, em casos de interesses relevantes de segurança pública, ou mesmo em legítima defesa de terceiro, como quer a novel doutrina norte-americana pós-11 de setembro, não encontra guarida no sistema jurídico brasileiro, nem sequer ecoa favoravelmente na doutrina séria. A inexistência da possibilidade de sua aceitação aponta para a legitimidade do sistema jurídico brasileiro e revela o compromisso assumido no preâmbulo de nossa Constituição Federal, alicerçado pelos fundamentos da República Federativa do Brasil e pelos seus objetivos fundamentais, que têm como pilar de sustentação a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Embora possam parecer pequenos, os números levantados e apontados sobre a prática da tortura apresentados pela Corregedoria Geral da Polícia Civil e pela Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo são significativos e apontam que a efetivação dos Direitos Humanos ainda está longe do desejável, embora não possa ser considerada uma prática, um procedimento rotineiro e usual. Ainda acontece, mas é coibida.

A Academia de Polícia tem um importante papel na efetivação dos Direitos Humanos. Num primeiro momento porque deve formar uma massa crítica de pensadores no bojo do seu corpo de professores. Embora essa massa crítica tenha a necessidade de receber influências de outras fontes e instituições, a Academia de Polícia necessita firmar posição ao lado da luta pelos Direitos Humanos. Isso somente poderá acontecer quando seus professores forem capacitados para tal, por meio de cursos de especialização, bem como com o fomento da qualificação de seu corpo docente.

Os levantamentos efetuados na pesquisa de campo indicam que o corpo docente da Academia de Polícia de São Paulo é afinado com a temática de Direitos Humanos. Seus professores, na sua grande maioria Delegados de Polícia, têm nos Direitos Humanos um ferramental prático, não apenas teórico, haja vista a utilidade dos instrumentos que demonstraram fazer parte de seu cotidiano. Talvez essa seja a maior contribuição deste trabalho: desvelar um corpo docente de uma escola de policiais sintonizados com a temática de Direitos Humanos, dispostos ao

aperfeiçoamento e crentes nos postulados teóricos e práticos da Dignidade Humana que praticam.

Para que essa massa crítica tenha corpo, os cursos de formação dos policiais civis deverá receber um conteúdo mínimo e carga horária compatível, possibilitando uma análise mais profunda das imbricações dos Direitos Humanos na atividade de investigação policial. Igualmente, os professores da Academia de Polícia que lecionam Direitos Humanos (e até mesmo os demais professores) deverão buscar sua especialização, inclusive na própria Academia de Polícia, por meio de curso com conteúdo específico voltado à docência superior.

Como conjunto de propostas para a efetivação dos Direitos Humanos, encontramos a necessidade de se selecionar melhor os Policiais Civis. Primeiramente, somente deverão ostentar o cargo policial possuidores de nível superior. A escolaridade superior, atualmente, está muito acessível e tais cargos públicos apenas deverão ser disputados entre os que apresentem tal graduação. Da mesma forma, a Polícia Civil não necessita mais do que três cargos públicos capazes do exercício das atividades típicas de investigação policial: Delegado de Polícia, Perito Criminal e Agente. As demais funções poderão ser exercidas por funcionários celetistas e não estatutários, reduzindo-se drasticamente o paquidermismo vivido nas Delegacias de Polícia e facilitando a gestão por metas, tão otimamente aceita na iniciativa privada.

A prática da tortura pela Polícia Civil, constatada tanto pela Ouvidoria como pela Corregedoria Geral, tem momento específico e tempo certo: o interrogatório policial. Essa fase deverá receber atenção especial do legislador ao tipificar o delito de perjúrio. Com tal medida, a palavra do investigado ganha corpo, não apenas porque será considerado o primeiro momento de defesa, mas porque passa a ter relevância na busca da verdade real. A mentira admitida pelo réu no processo crime ou pelo investigado na fase do inquérito policial, atualmente, aponta para um sistema jurídico falido, ultrapassado e necessita de urgente alteração.

O controle externo da Polícia Civil necessita de maior abrangência. O importante papel do Ministério Público precisa sair do papel e rumar para uma efetiva atividade de controle. Saber das reais necessidades de uma Delegacia de Polícia, quadro de pessoal, viaturas, cotas de consumo de material, possibilidade de

atendimento ao princípio da eficiência é mais importante do que vistar meros registros de ocorrências policiais.

A Polícia Civil necessita urgentemente de um choque de gestão. Desde a fixação de uma missão institucional fixando sua atuação no esclarecimento de delitos de autoria desconhecida, até sua visão gerencial e filosofia organizacional, reestruturação de unidades com escopo específico voltado aos bens humanos mais caros e gerenciamento de seus recursos materiais e humanos.

A utilização política da Polícia Civil paulista somente encontrará fim quando essa importante instituição ladear-se à Magistratura e ao Ministério Público com relação às garantias institucionais (autonomia administrativa, financeira e orçamentária), bem como pela fixação de garantias funcionais aos Delegados de Polícia, em especial a inamovibilidade, tão sentida por todos e que até o presente momento não foi capaz de sensibilizar a sociedade de sua real importância.

Quando da edição da Constituição Federal de 1988, os constituintes perderam uma excelente oportunidade de emprestar aos Estados Federados a possibilidade de organizar as suas forças policiais. A constitucionalização da Polícia Civil, para o Estado de São Paulo nada representou de avanço. Ao contrário, sofreu forte retrocesso com a sua desfiguração como, *v.g.*, ao retirar-se de sua estrutura a atividade de perícia técnica.

Acredito que a sociedade brasileira somente terá a ganhar com a manutenção de uma força policial focada no descobrimento da materialidade e autoria dos ilícitos quando seus parâmetros de atuação encontram balizas na Dignidade Humana e nos Direitos Humanos.

Essa Polícia precisa estar muito próxima da população. Precisa saber ouvir seus clamores e suas reais necessidades. Filtrar a interferência política que ameaça e limita sua atuação. Empregar os dinheiros públicos de forma eficiente e transparente. Responder metodologicamente e sistemicamente à criminalidade com inteligência e energia.

Essa é a Polícia Civil que desejo e espero que possa o presente trabalho contribuir para sua consolidação.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando Barcelos de. *Teoria geral dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1996.
- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e Não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.
- ARAGÃO, Selma Regina. *Direitos Humanos: do Mundo Antigo ao Brasil de todos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense, 1987.
- BACILA, Carlos Roberto. *Polícia x Direitos Humanos – Diligências policiais de urgência e Direitos Humanos: o paradigma da legalidade*. Curitiba: JM Editora, 2002.
- BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos humanos: coisa de polícia*. Passo Fundo: CAPEC, 1998.
- _____. *Polícia e direitos humanos: do antagonismo ao protagonismo*. Porto Alegre: Seção Brasileira de Anistia Internacional, 1994.
- BARROS, Sérgio Rezende de. *Direitos Humanos – Paradoxo da Civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- BATISTA, Roberto Carlos. *Coisa julgada nas Ações Cíveis Públicas – Direitos Humanos e Garantismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- BICUDO, Hélio Pereira. *Direitos Humanos e sua proteção*. São Paulo. FDT, 1997.
- BIENOTTO, Newton. O silêncio do tirano. *Revista USP*, n. 37, Dossiê dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos*. São Paulo: Manole, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992
- BORY, Françoise. *Gênese e desenvolvimento do direito internacional humanitário*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1995.
- BRETAS, M.L. & PONCIONI, Paula. *A Cultura Policial e o Policial Civil Carioca*. In: PANDOLFI, C. et alii. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999

- BUORO, Andrea Bueno. A cabeça fraca. Familiares de presos frente aos dilemas da percepção dos Direitos Humanos. *Revista USP*, n. 37, Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.
- CAMPOS, German J. Bidart e RISSO, Guido I. (org). *Los derechos humanos del siglo XXI. La revolución inconclusa*. Buenos Aires: EDIAR, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MACHADO, Jónatas E. M. *“Reality shows” e liberdade de programação*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- CARVALHO, Julio Marino de. *Os direitos humanos no tempo e no espaço*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- CARVALHO, Salo de; FLORES, Joaquim Herrera e RÚBIO, David Sanchez, (org). *Direitos Humanos e Globalização – Fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth e DORNELLES, João Ricardo W. *A Polícia e os Direitos Humanos – Textos Fundamentais de Polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.
- CHAKUR, Cilene Ribeiro de Sá Leite; DELVAL, Juan; DEL BARRIO, Cristina et. al. A construção da noção de direitos humanos em crianças e adolescentes. *Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)*, n. 104, direitos humanos, cidadania e educação, 1998. p 4775.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7. ed. São Paulo : Cortez, 1997.
- CHINELLI, Ana Paula; VITURINO, Robson. Dedo na ferida. *Superinteressante*. São Paulo, nº 208, p. 54-59, dez. 2004.
- CHOUKR, Fauzi Hassan, AMBOS, Kai. *Polícia e Estado de Direito na América Latina*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- CLASTRES, Pierre. *A arqueologia da violência*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.
- COELHO, Teixeira. Palavra, democracia e poesia: um paradoxo. *Revista USP*, n. 37, dossiê dos direitos humanos no século XXI, 1998.
- COIMBRA, Cecília Maria Bouças; ROLIM, Marcos. Tortura no Brasil como herança cultural dos períodos autoritários. *Revista CEJ*, Brasília, nº14, ago. 2001.
- COMPARATO, Fábio Konder. O princípio da igualdade e a escola. *Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)*, n. 104, Direitos humanos Cidadania e educação, 1998. p. 4775.

- COSTA, Francisco. Editorial. *Revista USP*, n 37, Dossiê direitos humanos do século XXI, 1998.
- COSTA, Jurandir Freire. Não mais, não ainda: a palavra na democracia e na psicanálise. *Revista USP*, n. 37. Dossiê direitos humanos no limiar do século XXI, 1998.
- CUNHA LIMA, João Milanez da, CUNHA LIMA, Luis Fernando da. *Perfil Social do Crime*. João Pessoa: Fundação Casa de José Américo, 2004.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e Controle Sobre a Polícia*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- DONNICI, Virgílio. *Polícia: guardião da sociedade ou parceira do crime?* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- FARIAS, Maria Eliane Menezes de. *Por uma maior eficácia no combate à tortura*. *Revista CEJ*, Brasília, n. 14, p. 73-77, ago. 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FON, Antonio Carlos. *Tortura: a história da repressão política no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Global, 1981.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Direitos humanos, cidadania e educação*. Cadernos de pesquisa. [s.n.t]
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Pesquisas [s.n.t]
- GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GOMES, Hélio. *Medicina Legal*. 33. ed., revista e ampliada. Atualizador Dr. Hygino Hercules. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.
- GONZAGA, João Bernardino. *A Inquisição em seu mundo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- GORENDER, Jacob. *Direitos Humanos – o que são (ou devem ser)*. São Paulo: SENAC, 2003.
- GOULART, Valéria Diez Scarance Fernandes. *Tortura e prova no Processo Penal*. São Paulo: Atlas, 2002.
- GREGORI, Maria Filomena. *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo: Paz e Terra/ANPOCS, 1993.

- GROSSI, Mirian. O significado da violência nas relações de gênero no Brasil. *Sexualidade, Gênero e Sociedade*, ano 2, n. 4. Rio de Janeiro: CEPESC/IMO/UERJ, 1995.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio, HUNTLEY, Lynn (org). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GUTIERREZ, Carlos Jose. *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José: Editorial Juricentro, 1979.
- HÄBERLE, Peter. *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*. Madrid: Editora Trotta S/A, 1998.
- HERKENHOFF, João Baptista. Direitos Humanos. *A construção universal de uma utopia*. Aparecida: Santuário; 1997.
- HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e a obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)*, N. 104. Direitos Humanos Cidadania e Educação, 1998. p 5-34.
- JAYME, Fernando G. *Direitos Humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- JESUS, José Lauri Bueno de. *Polícia Militar e Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2006.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LEITE, Marcelo. Ilusões reencontradas: a palavra da imprensa e suas aparentes facilidades *Revista USP*, n 37, Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.
- LERNER, Júlio. *Cidadania, verso e reverso*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1997 – 1998. (coordenador)
- LIMA, João Cavalim de. *Atividade policial e o confronto armado*. Curitiba: Juruá, 2005.
- LUÑO, Antonio-Enrique Pérez (org). *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milênio*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S.A, 1996.
- MACHADO, Nilton João de Macedo; VIDAL, Luís Fernando Camargo de Barros; GOMES, Luiz Flávio. *A eficácia da lei de tortura: aspectos conceituais e normativos*. *Revista CEJ*, Brasília, n. 14, p. 14-32, ago. 2001.

- MARCILIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos das crianças brasileiras: século XX. *Revista USP*, n 37, Dossiê direitos humanos do século XXI, 1998.
- _____. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- _____, PUSSOLI, Lafaiete (eds). *Cultura dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 1998. 232 p.
- MATOS, Olegária. Sociedade: tolerância, confiança, amizade. *Revista USP*, 37, Dossiê direitos humanos do século XXI, 1998.
- MAX, Weber. *Ciência e política*. Trad. de Leonadas Hegenberg e Otctany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira e RIBEIRO, Maria de Fátima (Coordenadores). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2005.
- MEIHY, José Carlos Sabe Bom. Carolina Maria de Jesus: Emblema do silêncio. *Revista USP*. n 37, Dossiê direitos humanos do século XXI, 1998.
- MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direitos Humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MIGUEL, Carlos Ruiz. *El derecho a la protección de la vida privada em la jurisprudência del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Cuadernos Cívitas, 1994.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, Gansos e Trutas: cotidiano e reforma da Polícia Civil*. São Paulo: Escrita Editorial, 1992.
- MORAES, Bismael Batista *et alii*. *O papel da polícia no regime democrático (um simpósio na Academia de Polícia de São Paulo)*. São Paulo, 1996.
- MORANGE, Jean (Coordenador). *A polícia à luz do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- _____. (Coordenador). *Segurança Pública e Direitos Individuais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- _____. *Direitos Humanos e Liberdades Públicas*. 5 ed. São Paulo: Manole, 2004.
- MORENO, Ciriaco Izquierdo. *Educar em valores*. Trad. Maria Luisa Garcia Prado. São Paulo: Paulinas, 2001.
- NOGARE, Pedro Dalle. *Humanismos e Anti-Humanismos*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- NOVAES, Regina (org). *Direitos Humanos – temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2001.
- NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 2003.

- OLIVEIRA, Almir de. *Curso de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- OLIVEN, Ruben Jorge. *Violência e cultura no Brasil*. Petrópolis, RJ : Vozes, 1982.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1989/61: Princípios orientadores para a aplicação efetiva da do código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei*.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 34/169: código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei*.
- PAIXÃO, Antônio Luis. *A Organização Policial numa Área Metropolitana*. Dados, 25 (1), 1982.
- PALMA FILHO, João Cardoso. Cidadania e educação. *Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)*, n 104, Dossiê direitos humanos do século XXI, 1998. p 101- 121.
- PIMENTEL, Silvia; SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore; PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro: crime ou cortesia? Abordagem sócio jurídica de gênero*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 5 ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- _____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- _____. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad. 1998.
- QUEIROZ, Cristina M. M. *Direitos fundamentais (teoria Geral)*. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 2002.
- REZNICK, Luís. *Democracia e Segurança Nacional. A Polícia Política no pós-guerra*. São Paulo: FGV Editora, 2004.
- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. *Cor e criminalidade: estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930)*. Rio de Janeiro: EdERJ, 1995.
- RIBEIRO, Renato Janine. A palavra democrática ou da utopia da necessidade: utopia poética. *Revista USP*, n 37 Dossiê dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.
- RIBEIRO, Renato Janine. O biscoito fino dos Direitos Humanos. *Revista USP*, n 37, Dossiê dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.

ROVER, Cees de. *Direitos Humanos e direitos sociais humanitários para forças policiais e de segurança: manual para instrutores*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.

RUSSEL, Bertrand. *Obras Filosóficas*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1967.

SABOIA, Gilberto Vergne, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Seminários regionais preparatórios para a conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação racial, Xenofobia e Intolerância correlata*. Brasília : Ministério da Justiça, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992

_____. *Kantianas Brasileira: a dual-ética da razão política nacional*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

SCHILLING, Flávia. Governantes e governados, pública e privado: alguns significados da luta contra a corrupção, o segredo e a mentira na política. *Revista USP*, n 37, Dossiê dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.

SILVA, José Vicente da; GALL, Norman. Incentivos perversos e segurança pública: a política: São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1999. (Braudel Papers, 22). Disponível em <<http://www.braudel.org.br/paper22.htm>>.

SINGER, Helena. Direitos Humanos e volúpia punitiva. *Revista USP*, n 37, Dossiê dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.

SOARES, Maria Vitória de Mesquita Benevides. Cidadania e direitos humanos. Caderno de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), n 104, Direitos Humanos cidadania e educação, 1998. p. 30-46.

SOUZA, Herbert de & RODRIGUES, Carla. *Ética e Cidadania*. São Paulo, Ed. Moderna , 1998.

SOUZA, José. *Patologias da modernidade: um diálogo entre Habermas e Weber*. São Paulo: Annaablume, 1997. (Selo universidade; 55).

SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito internacional humanitário*. Brasil: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1997.

SZNICK, Valdir. *Tortura: histórico, evolução, crime*. São Paulo: Leud, 1998.

TAVARES, José Vicente. *A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência*. Tempo Social, 9 (1) 1997.

- TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal, do que se trata? *Revista USP*, n 37, Dossiê dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, 1998.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Dossiê Direitos Humanos no limiar do séc. XXI. Revista USP* [s.n.t]
- VAZ, Henrique C. L. *Antropologia Filosófica*. São Paulo, Loyola, 1995.
- VAZ, Manuel Afonso. *A responsabilidade civil do Estado – considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*. Porto, 1995.
- VELHO, Gilberto, ALVINO, Marcos. *Cidadania e violência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora EFRJ; Editora FGV, 2000.
- VERRI, Pietro. *Observações sobre a tortura*. Tradução de Federico Carotti. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- WALZER, Michael. *Da tolerância*. Trad. de Almiro Pisetta. São Paulo: Martins Afonso, 1999.
- YEPES, Rodrigo Uprimny et alli. *La responsabilidad em derechos humanos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 1996.