

Considerações em torno da segurança e da cidadania*

Olindo Herculano de Menezes**

1. Segurança: lineamentos introdutórios

A questão da segurança é uma daquelas em que é mais fácil sentir do que conceituar. Quando não temos segurança — nos logradouros públicos, no trajeto para o trabalho, no ambiente de trabalho, no desempenho da atividade profissional, na manutenção dos bens que conseguimos amealhar com o esforço do trabalho, e até mesmo nos nossos lares —, facilmente sentimos o seu real significado, mas, para traçar uma noção conceitual, os especialistas encontram grandes dificuldades.

No tempo do denominado “Regime Militar” (1964 – 1985), a noção de segurança pública estava relacionada com o conceito de segurança nacional, de grande prestígio (cf. 89 a 91 – Carta de 1967) e que durante anos foi estudado e fez parte da doutrina da Escola Superior de Guerra (“Segurança Nacional é, para a nação, a garantia, relativa, de que seus objetivos permanentes estão sendo alcançados e preservados, face à sua capacidade, atual e potencial, de superar quaisquer ameaças a esses objetivos”),¹ mas o termo foi abandonado pela Constituição de 1988 — para alguns, por motivos ideológicos e preconceituosos em relação aos militares² —, que utilizou o termo apenas uma vez, no *caput* do art. 173, no campo dos princípios gerais da atividade econômica, mas que, na sua essência, está contida nos preceitos que tratam da segurança pública. (Cf. art. 144 e seus nove parágrafos.)

O Ministro Aliomar Baleeiro, no Recurso Extraordinário 62.731 (DJ 28/06/1968 – p. 2.460), afirmava que a segurança nacional, em face da Constituição, tem extensão mais reduzida do que a adotada pela

doutrina da ESG, dizendo que “a segurança nacional envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valores materiais e morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial, próximo ou remoto.”

Essa noção, como se pode inferir, repercute no que se qualifica como ordem pública, no sentido de tranquilidade pública, envolvendo a incolumidade das pessoas e do patrimônio, ou, em outros termos, “a ausência da desordem, a paz, de que resultam a incolumidade da pessoa e do patrimônio,”³ sendo a ordem pública, por conseguinte, um continente da segurança pública.

De Plácido e Silva, enfocando a essência do lado empírico da segurança pública, afirmou ser ela “o afastamento, por meios de organizações próprias, de todo o perigo, de todo o mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade”, estabelecendo limites às “... liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo.”⁴

Tem-se dito também, a respeito dos conceitos de ordem e segurança, e esse é o magistério de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que a ordem é uma idéia estática (uma situação jurídica), existindo graças a uma disposição interna de um sistema qualquer, que viabiliza a sua organização, pressupondo toda organização uma ordem mínima, sem a qual não subsiste; e que a segurança, por sua vez, é uma idéia dinâmica, uma atividade, existindo para evitar o comprometimento da ordem.

Em face desses dois conceitos fundamentais, esclarece que, quando a ordem se refere a toda uma organização política de uma sociedade, temos a or-

*Trabalho não publicado: palestra proferida em 11/08/2003, em Belém – PA, por ocasião da “Semana do Advogado de 2003”, patrocinada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Seccional do Estado do Pará.

**Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal – 1ª Região.

¹Cf. *Manual Básico da Escola Superior de Guerra*, 1993, Rio de Janeiro, p. 208.

²Cf. Álvaro Lazzarini, “Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988” – *Revista de Direito Administrativo*, n. 213, p. 12.

³Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Editora Saraiva, volume 3, 1994, p. 82.

⁴Cf. *Vocabulário Jurídico*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1984, p. 188.

dem pública, que é garantida pela segurança pública, como uma atividade-meio, concluindo por afirmar que ordem pública é uma “situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.”⁵

Conquanto entre os especialistas não haja uniformidade entre os dois conceitos — ordem pública e segurança pública —, pode-se afirmar que a segurança pública constitui um aspecto (dinâmico) da ordem pública, e que qualquer pessoa tem entre as suas necessidades básicas a de sentir-se seguro, segurança que, diz a Constituição, constitui um dever do Estado, mas, como o Estado, na realidade, somos todos nós — não podemos pensar o Estado como uma entidade distante, ideal e formal, sem a nossa efetiva participação, na diade direitos/deveres —, estabelece igualmente o texto constitucional que ela, sendo dever do Estado, é também direito e responsabilidade de todos. (Cf. *caput* do art. 144.)

Quando pensamos em segurança pública, vêm-nos de logo à idéia as imagens opostas da violência e de um aparato estatal garantidor da segurança, mas o tema, como é intuitivo e como não se cansam de afirmar os especialistas, não deve resumir-se à questão policial, embora o aparato policial esteja na linha de frente de todos os estudos.

A questão, diversamente, precisa ser vista, estudada e compreendida dentro da noção de sistema (conjunto de princípios lógicos e interdependentes), o sistema de segurança pública, que envolve o subsistema policial e o subsistema criminal. O constituinte, ao arrolar os órgãos que devem exercer a segurança pública, para a preservação da ordem, faz menção apenas às várias polícias, mas o resultado da atuação do Judiciário, sobretudo em matéria criminal, deve igualmente ser considerado dentro do sistema de segurança pública, conquanto não desempenhe atividade administrativa típica de segurança.

Embora o Poder Executivo, como lembra Álvaro Lazzarini,⁶ seja o gerenciador típico dos objetivos fundamentais que têm reflexo na segurança pública, ela, até mesmo em face do fragmento constitucional que a coloca sob a responsabilidade de todos, requer a irrecu-

sável participação dos demais poderes, cada um dentro da sua competência constitucional.

O estudo sistêmico, por conseguinte, vai desde as causas da criminalidade, cada dia mais exacerbada e audaciosa, até a atuação das instâncias oficiais que a combatem, envolvendo o ciclo policial, o ciclo da persecução judicial e o ciclo da eficácia das punições aplicadas, pois todos os segmentos têm insuficiências e necessitam de revisões e aperfeiçoamentos.

As causas da criminalidade — e, por conseqüência, da intranqüilidade pública e do desassossego do cidadão — são obviamente da variada ordem, desde as gêneses sociais do crime até os temas mais tópicos da sua eclosão no nosso quotidiano.

Segundo a Revista *Veja* (ano 36, n. 31, p. 112), pesquisa mensal sobre o nível de risco para executivos em 300 cidades do mundo coloca Rio de Janeiro e São Paulo entre as metrópoles de maior perigo. Numa escala de risco de 1 a 7 — o 7 indica a perda do controle da segurança pública —, as duas capitais brasileiras estão no n. 5, ao lado de Cali e Medellín, na Colômbia, e perto de Bogotá, também na Colômbia, Joanesburgo, na África do Sul, e de Bagdá, no infelicitado Iraque, que estão nível 6.

Não me detenho sobre os fatores sócio-econômicos da criminalidade e da violência — *v.g.*, a questão agrária, hoje tão momentosa; a falta de políticas públicas para as correntes migratórias e para o êxodo rural, que leva às concentrações urbanas desordenadas; o desemprego, a falta de oportunidades e de perspectivas para os jovens; o abandono da infância e da juventude, com milhares e milhares de crianças fora da escola; o laxismo nos padrões de conduta, a discriminação das minorias e outros fatores de exclusão social —, mas apenas sobre questões tópicas ligadas ao quotidiano do sistema de segurança pública.

Tantas são as causas da criminalidade e da violência — a maioria delas relacionadas estruturalmente a fatores sociais e econômicos crônicos e, portanto, sem solução à vista — que, se fossemos considerá-las num estudo como o presente, chegaríamos facilmente ao desânimo e à conclusão de que nada de eficaz pode ser feito, dando razão a Hobbes na afirmativa de que o homem é o lobo do próprio homem.

A criminalidade, sobretudo a clássica — homicídios, crimes contra o patrimônio, fraudes, estupro,

⁵ Cf. “A Segurança Pública na Constituição” — *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n. 109, pp. 139–140.

⁶ Cf. trabalho citado, p. 15.

lesões corporais etc. — sempre existiu e sempre existirá, pois a existência do crime é um fato social, mesmo reprovado e punível; mas a criminalidade anormal, em grande escala, sobretudo a violenta, de assustadora lesividade para a incolumidade das pessoas e do patrimônio, esta sim deve ser domada e reprimida com prioridade.

Nesse perspectiva, avulta — lembremos da noção de sistema a que me referi — uma análise da questão da atividade policial, no que diz respeito à sua natureza, sua divisão (polícia ostensiva e polícia judiciária) e à momentosa e sempre recorrente discussão acerca da unidade ou dualidade dos aparelhos policiais.

A atividade policial é de natureza civil, usado o termo civil aqui em oposição conceitual à atividade militar, lecionando José Afonso da Silva que a palavra polícia — do grego *polis* — significava o ordenamento político do Estado, anotando, com base em Hélio Tornaghi, que “aos poucos polícia passa a significar atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos.”⁷

O constituinte brasileiro fez uma opção por um ciclo dualista da atividade policial, envolvendo o segmento das polícias militares,⁸ forças auxiliares e reserva do Exército, para as atividades de polícia ostensiva (fardada e armada, para o policiamento ostensivo) e de preservação da ordem pública; e as polícias civis, com as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, exceto as militares. (Cf. art. 144, §§ 4º e 5º.)

A polícia ostensiva (ou preventiva) atua primordialmente no segmento anterior ao crime, para que ele não ocorra, e mesmo na chamada repressão imediata, na prisão do agente infrator, na averiguação da materialidade e na indicação das testemunhas presenciais.

Se, apesar do aparato ostensivo, ocorrer o crime, passa a atuar a polícia judiciária e de investigação, de natureza civil, com a função de apuração do fato e documentá-lo, pelo inquérito policial, com o objetivo de auxiliar a Justiça criminal em sua atividade precípua (atividade-fim) de aplicação da lei penal. *

⁷ Cf. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 20ª edição, 2002, p. 754.

⁸ Envolvendo, ainda, os corpos de bombeiros militares, também forças auxiliares e reserva do Exército, com as atividades de defesa civil e outras atribuições definidas em lei.

A polícia civil, portanto, não pode constitucionalmente desenvolver atividade de polícia preventiva, nem a polícia militar pode exercer atividade de polícia judiciária, ressalvada a referida repressão imediata ou os casos excepcionais, não raro em muitos Municípios, em que o cargo de Delegado de Polícia é exercido por um militar.

Em que pese a opção do constituinte, muitos propugnam, *de lege ferenda*, a desmilitarização das polícias, entre outras razões, pela natureza tipicamente civil da atividade de segurança pública, e especialmente porque a militarização, “como um processo de adoção e emprego de modelos, métodos, conceitos, doutrina, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza policial, dando assim uma feição militar às questões de segurança pública”⁹, tem como filosofia operacional a adoção de um modelo de guerra no combate ao crime, que vê o criminoso como um inimigo que deve ser eliminado, visão que, conspirando contra a consciência jurídica civilizada, seria incompatível até mesmo com um regime democrático, norteado na dignidade da pessoa humana.

Sem embargo do acerto que possa ter a proposição, tenho que não merece encômios, até mesmo pela carga preconceituosa que encerra gratuitamente contra os militares. Certas deformidades — violência gratuita, abuso de autoridade e corrupção — que a mídia de quando em vez exhibe na atuação da polícia ostensiva não justificam a condenação conceitual da atividade militar na segurança pública, sem esquecer que o esclarecimento de grande parte dos crimes se dá na razão direta do trabalho inicial do patrulhamento.

Nos momentos mais agudos de eclosão da criminalidade e da violência, especialmente nos domínios do crime organizado, entranhado nas estruturas do Estado, é comum inclusive o apelo da mídia e da população, desta sobretudo, ao emprego das Forças Armadas na atividade de polícia ostensiva, de patrulhamento de rua e na dissuasão das manifestações mais exaltadas dos movimentos sociais (dispersão de distúrbios nas vias públicas e de manifestações populares que tumultuam a vida das cidades), pela confiança que a população deposita nos seus integrantes, que estariam em princípio

⁹ Cf. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, “Questões Preliminares para a Discussão de uma Proposta de Diretrizes Constitucionais sobre a Segurança Pública” — *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 22, 1998, p. 140.

infensos a certas mazelas que não raro atingem os contingentes das polícias militares, como o despreparo, a violência contra a população e a corrupção.

As Formas Armadas, instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, têm as missões constitucionais específicas de defesa da Pátria e de garantia dos poderes constitucionais, das quais não devem ser desviadas, mas a Constituição permite (art. 142, *caput*) que, por iniciativa de qualquer dos poderes, possam atuar excepcionalmente na defesa da lei e da ordem, naturalmente como forças civis, sem a concepção operacional de guerra.

É da tradição brasileira, portanto, o pluralismo policial no controle do crime, com o policiamento ostensivo a cargo das polícias militares e a investigação criminal a cargo das polícias civis, embora isso não seja comum no cenário internacional, como demonstram os especialistas, apontando países com maturidade democrática onde as funções básicas de polícia — preventiva e de investigação — são desempenhadas por corporações policiais militares ou militarizadas, mas como atividade civil, como se dá com a Gendarmerie na França e os Carabinieri na Itália.¹⁰

2. Segurança versus insegurança

Com esses lineamentos genéricos, passo ao exame mais aproximado de questões pontuais da segurança ou, mais precisamente, da insegurança que aflige a todos, pois, como anotado, somente sentimos a dimensão prática da segurança, na realidade, quando não a temos, dentro da velha noção de que é a escassez que confere maior valor às coisas.

Não deixar o crime compensar — É clássica a afirmativa de que o crime não compensa, mas é preciso muito esforço de todas as instâncias que o combatem para que essa batalha não comece com a sensação de derrota iminente ou antecipada, pois, pela crescente criminalidade, sobretudo a violenta e organizada, a

¹⁰ Cf. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, obra citada, pp. 141 – 149; e Álvaro Lazzarini, “Do Sistema Criminal e do Subsistema da Segurança Pública nas Propostas de Emenda à Constituição da República de 1988” – *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, n. 5 – 2000, pp. 247 – 248.

sensação, alimentada por manchetes de jornais, é de que o crime está compensando, e muito!

São freqüentes — e até mesmo diárias — as queixas contra o sistema criminal brasileiro. Ora se fala em impunidade, como estímulo ao crime, ora que a polícia prende e o juiz solta, ora que os cidadãos honestos a cada dia são compelidos a permanecer presos em nossos lares, enquanto os meliantes estão soltos, ora que vivemos num estado de guerra, sobretudo nos grandes centros urbanos, ora que a segurança pública está em colapso, em falência dos controles estatais etc.

Consideram os estudiosos que a maioria dos crimes reais — os efetivamente cometidos — nem sequer chega ao conhecimento da polícia, que, assim, remete ao Ministério Público apenas um pequeno percentual de ocorrências delituais; ou chega de forma inadequada à constatação da autoria, e até mesmo da materialidade, levando ao arquivamento dos inquéritos.

Registra-se portanto o que se denomina “cifra oculta” ou “zona obscura” (*dark number*) da criminalidade, a expressar a defasagem entre a criminalidade real (as infrações penais efetivamente consumadas) e aquela oficialmente registrada — criminalidade estatística —, em face da qual a Justiça criminal passa a ser altamente seletiva, atuando apenas simbolicamente.

Por esse prisma fica claro, claríssimo, que o crime compensa, pois o delinqüente age por uma opção estratégica — e não impulsionado por causas sociais difusas —, apostando (e quase sempre ganhando) que jamais será alcançado pela punição.

José Renato Nalini, em estudo sobre o tema, diz que, “embora a situação social seja concausa, pratica-se o crime porque ele compensa. O custo para um indivíduo cometer um crime, com abstração do aspecto moral, está na punição esperada”, e que, no Estado de São Paulo, menos de 4% dos crimes violentos acabam em prisão e menos de 2% em condenação, com o resultado de que 98% dos criminosos permanecem livres!¹¹

Mas, aos meus olhos, a questão da eficácia do sistema criminal punitivo deve ser vista com abstração do exame da “cifra oculta”, sem negar o seu valor nos estudos criminológicos e de planejamento das estruturas de detecção e de combate ao crime, pois, na realidade,

¹¹ Cf. “O Juiz e a Segurança da Sociedade” – *Revista dos Tribunais*, n. 802 (agosto de 2002), pp.432 – 434).

o sistema criminal, apesar de todas as suas carências e disfunções, não deixa de cumprir seu papel, apesar da crítica, em grande parte injusta, de que a Justiça somente pune os pobres, os negros, as minorias e, de maneira geral, os excluídos sociais.

A realidade é que as penitenciárias estão repletas de condenados, fato que de vez em quando aflora na mídia em função das rebeliões de presos e de menores infratores, o mesmo ocorrendo com as cadeias públicas e até mesmo com as delegacias policiais, sem falar nas centenas de milhares de mandados de prisão que não são cumpridos porque não há onde pôr os presos, o que demonstra que, pelo menos pela linguagem dos números, a Justiça criminal, apesar de tudo, está cumprindo o seu papel, não deixando o crime compensar.

Planejamento do Judiciário – A instância judicial de combate ao crime está funcionando, mas a voz consensual é que poderia funcionar melhor, de forma mais racional e com menos morosidade, não propriamente no sentido de dar uma resposta à sociedade com o aumento do número de condenações e de prisões provisórias, pois isso não passaria de uma visão desfocada da sua missão constitucional.

Os meios de imprensa, quando fazem a cobertura dos crimes de repercussão, confundem julgamento com condenação, deixando a mensagem, direta ou subliminar, de que está havendo impunidade se os acusados forem absolvidos, ou se forem condenados a penas pequenas, o que constitui um equívoco e, sobretudo, um fator de deseducação para a segurança.

O importante é que o aparelho judiciário dê resposta institucionalmente adequada às demandas, condenando ou absolvendo conforme for autorizado pelos autos e num tempo razoável (a pressa no processo criminal muitas vezes prejudica a descoberta da verdade real), para que todos saibam — e percebam, sobretudo — que infringir a lei penal não é negócio compensador.

A força da mídia na consciência coletiva — educando ou deseducando — é avassaladora. Se a grande imprensa começa a noticiar um crime, especialmente aqueles que envolvem pessoas de projeção política e social, ou integrantes de determinadas minorias, e a cobrar um resultado punitivo — com o engajamento, não raro, de ativistas de grupos sociais —, uma absolvição, mesmo autorizada pelas leis processuais e pelas

provas dos autos, é recebida como um grande escândalo e como um fator de impunidade!

Como, em muitos casos, o resultado efetivamente frustrante para a opinião pública está ligado às carências do aparelho estatal, desde a colheita inadequada da prova, quando da eclosão do crime, até a reprodução da prova oral em juízo, não há dúvida que a instância judiciária precisa de planejamento para se modernizar e responder a tais solicitações.

José Renato Nalini, já citado, afirma, com a sua experiência de magistrado e lúcido pensador, que o “Poder Judiciário permaneceu à margem da modernização. Alheio, silente, passivo, não acompanhou as conquistas tecnológicas e resiste a um mergulho na eficiência, que confunde com um perigoso eficientismo.”¹²

Trata-se de um poder sem planejamento, pouco previsível na sua atuação, que tem funcionado de forma empírica, a partir de certas praxes seculares, adotadas pela legislação, mas que não conhece a si próprio, não faz a revisão crítica do seu modelo operacional, nem estuda o que pretende ser ou precisa modificar em face da evolução e dos desafios das demandas de segurança — não somente segurança pública, mas também de segurança jurídica — da sociedade, o que é doloroso constatar, pois se sabe que, apesar de tudo, o juiz é um depositário da confiança e da esperança da comunidade.

Quantos juizes e servidores são necessários — afirma-se que temos aproximadamente quinze mil juizes — para que se possa responder às demandas da sociedade: que alterações serão necessárias na legislação e na filosofia operacional, em termos de especialização, de interiorização da justiça federal (que já sofre a tentação dos interesses políticos na localização de varas, a partir da lei criadora no parlamento), de custódia provisória, de racionalização na coleta da prova e na instrução criminal; que investimentos precisam ser feitos dentro desses objetivos, em instalações físicas, em equipamentos de informática — item dos mais importantes nesse planejamento — e em recursos humanos, tudo isso é tratado de forma episódica e improvisada, quando poderia sê-lo de forma contínua, pensada e tecnicamente planejada.

¹²Cf. obra citada, p. 432.

Dou um exemplo: a Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça Federal, como uma resposta a um grande contingente de pessoas que estavam fora do acesso à Justiça (demandas de até 60 salários mínimos) e para processar e julgar infrações penais de menor potencial ofensivo (pena privativa de liberdade não superior a dois anos ou multa), mas não deu os meios necessários.

A Justiça Federal — falo especificamente da Primeira Região, que jurisdiciona o Estado do Pará —, para não frustrar os anseios de Justiça da população, implantou os juizados em total sacrifício, sem dispor de juízes, de servidores, de instalações físicas e de recursos para necessidades operacionais imediatas (realização de perícias médicas, *v.g.*), e no momento está passando por grandes dificuldades, com Juizados completamente inviabilizados pela alta demanda (mais de 20.000 feitos) e pela insuficiência aguda de meios, e sem que nada possa fazer para resolver o problema, ou pelo menos para minorá-lo!

O investimento em planejamento e gestão do Judiciário — extensivo ao segmento pré-processual da polícia judiciária, que, mesmo não o integrando, constitui-lhe órgão auxiliar imprescindível —, portanto, afigura-se-me como um dos fatores de aperfeiçoamento mais importantes para que cumpra a sua função.

Dupla tramitação — Um ponto nodal no sistema criminal que precisa ser objeto de reflexão, pelas virtudes sempre assinaladas pelos estudiosos, é o modelo da dupla tramitação — administrativa e judiciária (inquérito policial e processo penal) — que adotamos tradicionalmente em matéria criminal.

A polícia preventiva dá o combate imediato ao crime, prendendo o infrator, preservando o local e apontando as testemunhas, passando a investigação documentada do crime, da autoria e da materialidade à polícia judiciária, que atua com amplo espaço discricionário, num procedimento pré-processual (inquérito policial) que, levado ao Ministério Público, pode importar a propositura da ação penal.

Em juízo, afóra a prova pericial e documental, a prova oral — interrogatório do acusado, inquirição das testemunhas da denúncia, de defesa, ou referidas —, produzida de forma discricionária no inquérito, terá que ser reproduzida, ou jurisdicionalizada, com amplitude de defesa, sob pena de perder a sua serven-

tia como elemento informativo, numa visível perda de tempo, de dinheiro e de eficiência do sistema.

Propugnam os estudiosos que seja eliminado esse duplo circuito, com a adoção da tramitação una, em que tudo se processaria de logo perante a autoridade judiciária, com a proteção das garantias individuais, cabendo à polícia apenas a execução dos atos de apoio indispensáveis à apuração dos fatos, a indicação do autor e a sua apresentação à Justiça.

Isso, se não tivesse nenhuma virtude, eliminaria um grande fator de ineficiência da prova policial, que é a retratação do acusado perante o juiz, depois de ter confessado no inquérito, que leva o órgão acusador a ter que reforçar ainda mais o seu arsenal probatório.

Se a retratação somente produz efeitos se afeiçoada ao restante da prova (art. 200 – CPP), ela não raro é “válvula de escape” do acusado que, diante das pressões indevidas de algumas autoridades policiais, não tem outra saída senão confessar.

De há muito se fala na implantação do juizado de instrução na legislação brasileira, mas até hoje — e nem a Constituição de 1988, no caudal das ondas de redemocratização, conseguiu mudar o sistema da dupla tramitação — isso nunca se tornou realidade, apesar dos encômios que lhe rendem os estudiosos.

Segundo esse sistema, a formação da culpa criminal se processa perante a autoridade judiciária, sob contraditório amplo, com a participação do Ministério Público e do defensor, retirando-se da polícia a função de interrogar o acusado, de inquirir testemunhas e de produzir provas sem valor legal definitivo, que impedem de repetição.

O anteprojeto do Código de Processo Penal apresentado pelo Ministro da Justiça Vicente Rao, nos termos do art. 11 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, já suprimia o inquérito policial e instituía o Juizado de Instrução, com plena aplicação do princípio do contraditório, abandonando o sistema inquisitorial, mas, vindo o novo Código à luz — Decreto-lei 3.689, de 03/10/1941 —, prevaleceu o procedimento instrutório duplo, sob a justificativa, apresentada pela exposição de motivos do Ministro Francisco Campos, de que:

O ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas a dos grandes centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das comar-

cas do interior. desaconselha o repúdio do sistema vigente.

O preconizado Juízo de Instrução, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro do seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis. Para atuar proficuamente em comarcas extensas, e posto que deva ser excluída a hipótese de criação de juizados de instrução em cada sede de distrito, seria preciso que o juiz instrutor possuísse o dom da ubiqüidade.

No presente, em que volta à discussão a questão momentosa da segurança, e em que o parlamento discute mudanças na legislação penal, apontada — a meu ver injustamente — como um dos fatores de impunidade, uma das sugestões é que se implante a instrução única,¹³ até mesmo porque na atualidade os avanços tecnológicos já superaram os entraves então apontados pelo Ministro da Justiça para a manutenção do inquérito policial.

Verdade é que esse quadro já vem mudando com a implantação dos Juizados Especiais Criminais para processar e julgar as infrações de menor potencial ofensivo, nos quais a autoridade policial lavrará apenas um termo circunstanciado, fazendo o seu encaminhamento imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, não se procedendo, portanto, ao inquérito policial (cf. Lei 9.099, de 26/09/1995 – arts. 69 e 70; e Lei 10.259, de 12/07/2001 – art. 2º), mas o fato não elimina a discussão da adoção da instrução única nos demais crimes.

Aperfeiçoamento policial – Enquanto não se inova com a instrução única — e a força da tradição torna muito difícil a sua implantação —,¹⁴ urge pensar-se em aperfeiçoamentos na órbita da atividade policial — ostensiva e judiciária —, que seguramente serão extrema-

mente importantes no estudo da questão da segurança pública.

De início, nada contra a polícia — preventiva ou de investigação — de forma preconceituosa ou preconcebida, pois é o órgão que primeiro combate o crime na linha de frente, desempenhando os seus integrantes uma função com altíssimo risco de vida e elevado estresse.

Em qualquer intercorrência contra a ordem e a segurança pública, de uma briga de vizinhos a um distúrbio da via pública, chamada de logo a polícia, o que, apesar da imagem pouco promissora que tem perante a opinião pública, em função dos maus exemplos de alguns dos seus integrantes — e o mau exemplo é extremamente fecundo na construção de imagens negativas de órgãos e pessoas —, deixa clara a sua importância na tarefa da segurança.

As sugestões de aperfeiçoamento são muitas, a começar pela valorização profissional, com o desenvolvimento de uma cultura funcional que informe o objetivo das corporações. Nunca teremos segurança adequada com os policiais — civis e militares — ganhando um salário de fome, que os compele a fazer “bicos” e “expedientes” para sobreviver; sem estímulo funcional, sem reciclagem, sem um rigoroso sistema de mérito que premie os bons e eleve a sua auto-estima; e morando mal e sem condições de ter uma esperança de futuro melhor ou, pelo menos, satisfazer as necessidades básicas, próprias e de sua família.

A violência exacerbada e gratuita (banalizada) contra a população, sobretudo os mais humildes, como infelizmente não raro vemos na mídia; a quase absoluta falta de apuração e punição pela prática desses atos; a corrupção de alguns policiais, chegando mesmo a participar das organizações criminosas; o despreparo profissional, levando a sérios desvios da finalidade da atividade policial, e mazelas outras, podem ser minimizados com uma política planejada e persistente de revalorização da função policial.

E aqui se insere a questão do controle da atividade policial, que tem ficado à deriva e submetida a procedimentos burocráticos completamente destituídos de eficácia, que igualmente contribuem para a insegurança e para a impunidade, sem falar na questão do apoio que deve ter o ex-policial expulso da sua corporação. Assim como o egresso de uma penitenciária precisa de apoio para se inserir no meio social — e este

¹³Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Instrução Criminal, Democracia e Revisão Constitucional” – *Revista de Informação Legislativa*, n. 121, pp. 103 – 109; José Renato Nalini, obra citada, p. 431; e Carlos Magno Narareth Cerqueira, obra citada, pp. 177 – 178.

¹⁴Um dos argumentos contrários ao juizado de instrução, inserido na Exposição de Motivos do CPP, para a manutenção do inquérito policial, diz que a instrução provisória antecedente à ação penal é uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados ainda quando persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas.

é outro problema sem solução —, também o ex-policial precisa de apoio e encaminhamento social, pois, não tendo do que viver, facilmente adere às organizações criminosas.

O controle das polícias militares fica a cargo dos seus dirigentes, e o das policiais civis a cargo dos Governadores, pelas suas Secretarias de Segurança Pública, mas é indispensável que se dê eficácia ao preceito constitucional que atribui ao Ministério Público o controle externo da atividade policial (art. 129, VII), que tem gerado tantas resistências.

Uma forma de controle seguramente muito eficaz deveria ser a gravação em vídeo de todas as operações policiais de risco, para que, finda a operação — muitas vezes com mortos que teriam resistido à prisão, ou atacado primeiro, mas que quase sempre “morrem a caminho do hospital” —, pudessem os seus superiores, ou o Ministério Público, examinar as fitas e checar a regularidade e a verdade sobre os fatos narrados nos boletins de ocorrência.

Isso não seria difícil com minicâmeras automáticas, como se procede em muitas outras situações mostradas pela mídia, inclusive nas corridas de fórmula um e em muitas exposições esportivas. A polícia precisa de investimentos para incorporar essa tecnologia nas suas atividades.

Destacam os especialistas, outrossim, o aprimoramento da sua forma de atuar, especialmente no policiamento ostensivo e nas operações de rua e com multidões, eliminando-se a filosofia operacional de guerra, pela qual o delinqüente — e nessa visão muitas vezes é incluído o cidadão humilde e indefeso — é visto como um inimigo a ser eliminado.

Não deve a polícia, ao empreender uma diligência policial com perseguição dos criminosos, sair pelas ruas atirando de qualquer forma, a torto e a direito, pondo em risco a incolumidade das pessoas e do patrimônio, o que tem provocado tantas vítimas de “bala perdida” dos policiais. Diante de uma perseguição complexa no meio urbano somente deveria ser permitido o uso de armas de fogo em situações muito especiais, para que os cidadãos inocentes, que nada têm a ver com o caso, não terminem pagando gratuitamente com a sua própria vida e com a sua intangibilidade corporal.

A propósito das gravações de áudio e vídeo, a que me referi, é de ressaltar-se a sua grande importância

como instrumento de investigação. Quando a televisão pretende demonstrar os crimes ocorridos à luz do dia — e isso já foi mostrado pela Rede Globo na Praça da Sé em São Paulo, quanto aos batedores de carteira e de jóias dos passageiros do metrô —, simplesmente põe um cinegrafista no topo de um prédio e, em pouco tempo, descobre e flagra os delinqüentes em ação.

Recentemente, em Minas Gerais, foi mostrado pela câmera oculta de um repórter um senhor de idade vendendo, no mesmo local (seu estabelecimento comercial) e de forma regular, como se fosse uma mercadoria qualquer, folhas de talões de cheques que ele dizia ter adquirido dos ladrões locais; e, em uma cidade do Rio Grande do Sul — salvo engano —, uma rede de taxistas que levavam passageiros aos pontos de venda de droga, ou mesmo ali comprovavam a droga e entregavam em domicílio.

As autoridades policiais, dentro de uma filosofia operacional adequada, expressa em lei, se necessário, e com o apoio logístico específico, para evitar emboscadas e reações adversas dos meliantes, que nada têm a perder, poderiam proceder de forma semelhante na investigação dos crimes, se antecipando a eles ou mesmo evitando-os.

Outro elemento fundamental na investigação criminal é a atividade técnico-científica da inteligência policial, entendida como o conhecimento, a partir do uso científico das estatísticas criminais, das condições passadas, presentes e projetadas para o futuro da criminalidade numa comunidade, que permite à polícia informar-se dos crimes que se pretende cometer, e não apenas descobrir e apurar os que foram cometidos.

O conhecimento propiciado pela análise das estatísticas criminais orienta o planejamento e o emprego dos recursos materiais e humanos de modo mais eficaz, no propósito de prevenir e controlar as manifestações da criminalidade e da violência, pois a análise de dispersão de dados das ocorrências policiais — dizem os estudiosos —¹⁵ permite detectar os horários e os locais das ocorrências de maior incidência.

É a partir do tratamento técnico-científico da estatística criminal que as polícias podem fazer um trabalho conjunto — e a necessidade dessa atuação hoje

¹⁵Cf. George Felipe de Lima Dantas, “A Gestão Científica da Segurança Pública: estatísticas criminais — in <http://www.vivaciencia.com.br/03/03-01-002.asp>. — consultado em 21/07/03.

é consensualmente apontada por todos os analistas —, somando os esforços e compartilhando informações no território nacional e em regiões, a partir de bancos de dados informatizados e disponíveis permanentemente. A inteligência policial e a informática poderão, havendo planejamento e vontade política dos governantes, promover uma verdadeira revolução na segurança pública.

Em recente entrevista, o advogado criminalista Dr. Márcio Thomaz Bastos, Ministro da Justiça, indagado sobre os seus planos em relação à segurança pública, afirmou que o crime organizado será combatido com dureza, violência e armas — sendo inadmissível que, em algumas cidades, haja toque de recolher imposto por traficantes —, e que duas coisas são básicas nesse combate: a informação e inteligência. E acrescentou:

Se não tivermos montada uma estrutura de inteligência, capaz de se infiltrar nas hostes do crime organizado, e não tivermos um jogo de informações que nos permita antecipar os movimentos do crime, não chegaremos longe. São esses os instrumentos que pretendemos usar. Nossa idéia é, além disso, padronizar procedimentos, criar estruturas, estimular o sistema de segurança até que se chegue àquele sonho de um sistema de segurança único no Brasil.

Estamos com um plano muito ambicioso de modernização das polícias, tanto federal como estadual. Temos um convênio em potencial, que eu não posso detalhar ainda, mas que prevê um investimento, em quatro anos, de US\$ 2 bilhões. Para investir em todas as polícias, mas não apenas em coletes, carro e equipamento. É preciso investir em inteligência, em informação, em informática¹⁶

A consciência de aperfeiçoamento, vê-se, já é presente na cúpula governamental, e especialmente do Ministério da Justiça, a cujo cargo está a política de segurança, restando-nos a esperança que os planos do ministro sejam efetivamente aplicados, pois uma das grandes tragédias do Brasil é a descontinuidade das políticas administrativas, que se alteram (ou são reavaliadas) com a mudança dos ocupantes dos Ministérios, que tem sido muito freqüente, particularmente no Ministério da Justiça.

¹⁶Cf. A Reforma Necessária – Entrevista publicada pela Revista *Fórum* – Revista da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro, n. 6 (janeiro/fevereiro/2002), pp. 6 – 9.

Mudanças noticiadas – Mudanças têm sido sugeridas na legislação penal e processual penal, muitas delas embaladas por picos periódicos de violência nas grandes metrópoles — chacinas ocorridas em São Paulo, quase sempre nos mesmos lugares, assassinato de magistrados e de policiais, desafios abertos das instituições pelo crime organizado, que impõe toque de recolher e manda fechar o comércio —, que provocam a justa indignação dos cidadãos e que repercutem no parlamento nacional, mas muitas delas são de duvidosa eficácia. Examinamos algumas.

Uma delas será a criação de um centro de planejamento e pesquisa judicial, em parceria com a universidade e com o empresariado — a segurança, vimos, é responsabilidade de todos —, para elaborar uma doutrina do Judiciário, repensando as suas funções e seus desafios, em ordem a que não perca a sua visão de perspectiva em relação às demais funções estatais.

O Conselho da Justiça Federal, junto ao Superior Tribunal de Justiça, que exerce a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal (art. 105, parágrafo único – CF), dispõe de um Centro de Estudos Judiciários – CEJ muito eficiente, que tem promovido cursos de especialização para juizes, em parceria com a Universidade de Brasília, e excelentes estudos sobre os mais variados temas, inclusive sobre as mudanças legislativas (novo Código Civil, *v.g.*) e que poderia servir de embrião para esse centro de planejamento e pesquisa forense, que, nas palavras de Renato Nalini,¹⁷ “definiria procedimentos de atuação da Justiça, geraria diagnósticos, apoiaria e aperfeiçoaria políticas públicas, geraria material educacional, em permanente interface com a sociedade.”

Fala-se também, e com insistência, em agravamento de penas, de forma geral, e mesmo em função da condição funcional de eventuais vítimas, como magistrados e policiais, o que, na minha modesta visão, não deve ser incentivado, pois apenas tangencia e mascara o problema.

O criminoso não é punido apenas porque cometeu o crime — *punitur quia peccatum est* —, como um imperativo categórico, vista a pena como uma retribuição jurídica ao mal representado pelo delito (teorias absolutas); nem também com a exclusiva finalidade

¹⁷Cf. obra citada: “O Juiz e a Segurança da Sociedade” – *Revista dos Tribunais*, n. 802 (agosto de 2002), pp. 432 – 433.

de prevenção, geral, para a comunidade, em termos de edificação, e para o condenado, no plano da sua readaptação ao meio social (teorias relativas); e sim com a dupla finalidade, retributiva, como um resposta do Estado do crime, e de prevenção e ressocialização do condenado.¹⁸

Nessa concepção (pena como castigo e como reeducação do agente infrator), não faz muito sentido, na minha avaliação, a cominação e a aplicação de penas muito elevadas, ressalvados os casos excepcionais, pois o preso perde a noção de que um dia poderá retornar ao meio social — pensemos nos jovens condenados a vinte ou trinta anos — e sem essa esperança, que normatizaria o seu comportamento carcerário, pode transformar-se numa fera enjaulada, pronta para reagir — matando, agindo com violência e tentando fugir — assim que encontrar a primeira oportunidade.

O preso jovem — e a grande parte da população carcerária é de homens na faixa dos vinte aos quarenta anos — condenado a uma pena muito elevada, sem perspectiva legal de voltar ao meio social, tem a fuga como o seu maior objetivo de vida. O importante é que a pena, aplicada com moderação, ressalvados os crimes mais graves, seja efetivamente cumprida, pois é a certeza da punição que impede ou dificulta o cometimento do crime.

Não simpatizo, portanto, com as pretendidas mudanças na lei penal apenas para aumentar as penas, para agravá-las em razão da posição funcional da vítima, ou para abolir o sistema progressivo de cumprimento das penas, até mesmo pela sua absoluta inutilidade no combate à criminalidade e à insegurança. Tais medidas apenas aumentariam a permanência dos condenados nas prisões, dificultando ainda mais a sua ressocialização e aumentando os problemas para a administração carcerária.

Observe-se, por oportuno, que a novidade dos crimes hediondos, prevista na Constituição de 1988 (art. 5º, inciso XLIII) e regida pela Lei 8.072, de 25/07/1990, com a ampliação de tipos promovida pela Lei 8.930, de 06/09/1994, com as vedações de graça, de anistia, de fiança e de liberdade provisória, e com regime de pena completamente fechado, não deu resultados visíveis no combate à criminalidade.

¹⁸Cf. Julio Fabbrini Mirabete, *Manual de Direito Penal*, volume 1, Atlas, 1999 – pp. 246 – 247.

A gravidade da pena não tem muito efeito na prevenção dos crimes, como resta demonstrado nos países que adotam a pena de morte oficial, nos quais não se tem notícia da redução da criminalidade em função da eficácia intimidativa da punição capital.

Outra medida que não somará numa boa política de segurança, dentro da nossa tradição jurídica, é a redução da maioridade penal para 16 anos, sob o argumento de que nessa idade o jovem já pode votar. Esse é obviamente um assunto para a opção de política criminal do legislador, mas que não é aconselhável, pois a tormentosa questão dos menores infratores não vai ser resolvida com a sua transferência para as penitenciárias!

Ademais, o Brasil já adotou maioridade penal em reduzida de 18 anos — no Código Criminal do Império, a maioridade penal ocorria aos 14 anos (art. 10, § 1º); no Código Penal de 1890, editado pelo Decreto 847, de 11/10/1890, também era de 14 anos, mas o menor entre 9 e 14 anos poderia ser processado sem que obrasse com discernimento (art. 27, §§ 1º e 2º); e, na Consolidação das Leis Penais, editada pelo Decreto 22.213, de 14/12/1932, também era de 14 anos (art. 27, § 1º) — e não consta que isso tivesse influído positivamente na questão criminal.

Mais recentemente fala-se na proibição de uso de armas de fogo por pessoas com menos de 25 anos, mudança que, além de ser paradoxal — pois, se a pessoa com 18 anos está apta para todos os atos da vida civil e adquire responsabilidade penal, não se atina para o porquê da exigência de 25 anos para poder portar uma arma de fogo —, seguramente não terá efeitos significativos, pois a questão substancialmente não se liga à idade de quem porta arma, e sim aos critérios de porte.

3. Segurança versus cidadania

Para fazer uma relação entre a segurança e a cidadania, como a qualidade de cidadão, é mister pôr em revista o conceito de cidadania, a partir do Direito Romano, celeiro conceitual de grande parte dos institutos do direito privado.

Ali, os patrícios, descendentes das antigas famílias fundadoras da cidade, eram detentores do *status civitatis*, qualidade que lhes dava a condição de cidadãos romanos, pela qual podiam cultuar com exclusividade os deuses da cidade e os antepassados da família,

votar e ser votados, servir nas legiões romanas — com direito ao saque depois das vitórias —, ser proprietários e, assim, ser titulares de direitos.¹⁹

Ter o *status civitatis*, portanto, equivalia a ter acesso à plenitude dos direitos que o ordenamento jurídico conferia aos patrícios, isto é, aos cidadãos romanos, o que não ocorria com os plebeus, que não tinham culto aos antepassados, nem direito de propriedade, que estava ligada aos elementos do culto doméstico: o lar, o túmulo e os deuses termos.²⁰

Ser cidadão, portanto, é ter cidadania, é ter a possibilidade de gozar plenamente dos direitos civis e políticos num Estado, via de regra podendo votar e ser votado e participando do seu destino. Ter cidadania, em sentido estrito, portanto, é deter uma qualificação jurídica indispensável ao exercício de determinados direitos.

Mas o conceito moderno de cidadania não fica restrito aos direitos políticos (votar e ser votado e, nessa condição, exercer determinados direitos), significando o reconhecimento da pessoa como destinatário das ações do Estado, como participante efetiva da vida do Estado, exercendo a soberania popular e tendo acesso a todos os direitos ínsitos à dignidade humana. (Cf. Constituição Federal — art. 1º, incisos II e III.)

Uma pessoa que não tem acesso à participação política, à educação, a uma ocupação lícita, à moradia, à saúde, à justiça e à segurança não tem cidadania plena, vivendo num estado permanente de exclusão social (*capitis deminutio*) e de insegurança, entregue à sua própria sorte.

É de ver-se, por conseqüência, que a cidadania e a segurança são incompatíveis com as diferentes formas de exclusão social, ostensivas, veladas ou subliminares, enfoque sob o qual passo a examinar alguns pontos que, segundo a minha compreensão — sou juiz criminal há muitos anos, tanto em primeira como na segunda instância da Justiça Federal —, não se inserem numa cultura de cidadania e de segurança.

O acesso dos cidadãos aos serviços policiais — de polícia preventiva, especialmente —, por exemplo,

imprescinde, como já anotado, da valorização profissional do policial, que somente está habilitado a tratar as pessoas como cidadãos se ele próprio, no seu lar e no seu trabalho, igualmente for tratado como cidadão, pois ninguém dá o que não tem. A democracia é a sociedade de cidadãos e, sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia.²¹

A respeito da Justiça, cuja atuação institucional, garantidora dos direitos, se insere no sistema geral de segurança jurídica, o exercício da cidadania, para alguns, passaria pelo rompimento da inércia burocrática tradicional dos juizes, que somente falam nos autos do processo, passando a ser mais criativos e impositivos, sem, contudo, perder de vista a condição de julgador — terceiro *supra partes* —, para assumir a posição política do ativismo judicial.

O ativismo judicial em sentido estrito, ligado à dimensão substantiva do devido processo legal, entendido como a intervenção corretiva dos tribunais no mérito de certas valorações legislativas e administrativas,²² não deve, na minha opinião, ser prestigiado, pois não é função do juiz julgar a lei como opção do legislador, ressalvados os casos de inconstitucionalidade.

Mas, em sentido lato, a exigir do juiz, diante de um fato a julgar, e sem prejuízo da sua imparcialidade — que não quer dizer neutralidade axiológica —, que esteja atento aos fins sociais da norma (LICC — art. 5º); e, em matéria criminal, às liberdades públicas e aos direitos e garantias fundamentais do acusado, é atitude que deve ser estimulada, pois o juramento do juiz não lhe suprime a condição de cidadão.

O juiz deve despachar com presteza — deferindo ou indeferindo — os pedidos de prisão temporária ou preventiva, de quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico, de busca e apreensão e outras medidas que reclamem urgência, para que a autoridade policial possa cumprir o seu papel, mas sempre atento à sua posição de magistrado, que atua acima das partes, sem envolver-se subjetivamente nas operações policiais, pois mais adiante poderá vir a julgar as pessoas investigadas, se denunciadas.

¹⁹Cf. Fustel de Coulanges, *A Cidade Antiga*, apud Luiz Antonio Rolim — *Instituições de Direito Romano*, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2003, p. 36.

²⁰Cf. Fustel de Coulanges, *A Cidade Antiga*, Editora Martin Claret, 2001, pp. 258 – 262.

²¹Cf. Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, Editora Campus, 1992, p. 1.

²²Cf. Luiz Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, Editora Saraiva, 5ª Edição, p. 220.

O juiz não pode “colaborar” com a autoridade policial, deixando, por exemplo, em nome do combate ao crime, de relaxar um flagrante ilegal, uma prisão preventiva indevida, ou deferindo escutas telefônicas sem fundamentos objetivos adequados, por mais antenado que seja política e socialmente, porque, em assim agindo, atuará como se fora um policial, em detrimento da sua função constitucional de julgar.

Não que a função policial seja menos valiosa dentro do sistema punitivo — já vimos que, sem o primeiro combate ao crime, a carga da polícia, muitos crimes reais não chegariam aos tribunais —, mas apenas pela diferenciação institucional das funções (investigar, acusar e julgar), que, no sistema acusatório, representam conquistas árduas dos países com maturidade democrática: quem investiga não oficializa a acusação; e quem oficializa a acusação não julga, ficando esta tarefa a cargo do magistrado, que, ungido pelas garantias constitucionais, está apto a emitir um julgamento justo.

Na etapa de julgar, o juiz aplica a lei penal, mas em certos casos a sua atuação judicante pode manifestar uma opção pela cidadania, especialmente em favor dos mais necessitados, como tem ocorrido, por exemplo, em processos criminais envolvendo delitos de pouca ou nenhuma significação social, como o descaminho praticado por sacoleiros, em relação ao qual o prejuízo causado ao Estado, em termos de impostos não recolhidos, é quase sempre insignificante.

Nessas situações, a ser vistas em cada caso, não se justificando a movimentação da máquina judiciária, a Justiça Federal tem aplicado a teoria da insignificância — criminalidade de bagatela — e dado pela absolvição, levando o direito de punir do Estado, em face da falta do interesse de agir, somente até onde é socialmente relevante. É que o direito penal, por imperativo da intervenção mínima, não sanciona toda a lesão ou colocação em perigo de um bem jurídico, mas só aquelas que produzem graves conseqüências e resultem de ações especialmente intoleráveis.

No que se refere à esfera policial, julgo relevante pôr em destaque duas situações que, como atitudes operacionais, a meu ver, e com a devida vênia — ad-virto de logo que não pretendo criar polêmica, mas somente pôr os temas para reflexão —, são daninhas à cidadania dos acusados e de muitos inocentes envolvidos na investigação.

Refiro-me, em primeiro, às investigações policiais de grande envergadura fática e de repercussão política, via de regra nominadas de “operação isso” ou “operação aquilo”, que são conduzidas de forma estrepitosa, sob a pressão da mídia, em meio a entrevistas constantes dos Delegados por elas responsáveis, como se tem visto com frequência nos últimos tempos, sob a justificativa de que o povo tem o direito de ser informado.

Sem dúvida que a comunidade precisa ser informada, até mesmo para que, sabendo do trabalho de combate ao crime, cresça em educação política e em cidadania, mas isso tem que ser feito com muito critério, sem apelos demagógicos (quando houver, *v.g.*, uma exata visão de conjunto dos fatos), para não condenar inocentes por antecipação — os julgamentos da mídia são implacáveis e, quando adversos à pessoa, jamais serão revertidos pela absolvição nos tribunais — e provocar reações indevidas das camadas sociais, que podem chegar aos linchamentos e depredações.

Deve a autoridade policial assegurar no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade, como estabelece a lei (CPP – art. 20), e não convocar a imprensa para dar entrevista depois de cada diligência que desenvolva, considerando-se que, se isso pode lhe trazer uma projeção profissional instantânea, pode também, ao mesmo tempo, ferir de morte — uso o termo porque a lesão de um direito pela imprensa nunca pode ser devidamente reparada — os direitos individuais de pessoas inocentes, e mesmo dos indiciados que, mesmo dispondo de provas que infirmem a acusação, têm dificuldade de fazê-las aceitar.

Essa publicidade, chamada opressiva, ocorre também perante o juiz nos casos de repercussão popular, envolvendo pessoas de projeção social — o juiz, como cidadão, também pode, até mesmo subliminarmente, ser influenciado pelo estrépito social do caso —, o que pode não permitir à parte o acesso a um julgamento justo, isto é, apenas em função do delito que praticou, avaliado em face da prova dos autos.

O outro ponto, para o qual também não encontro justificativa, é a convocação da imprensa para apresentar os presos, como se os presos fossem animais de exposição, ou algum troféu a ser exibido com orgulho, muitas vezes forçando a que sejam fotografados pela imprensa.

Cenas grotescas aparecem em tais situações, ora quando um policial — ou alguém por ele — toma a

iniciativa de suspender à força a cabeça do preso para ser fotografado, como ocorreu com um famigerado meliante no Rio de Janeiro, acusado pelo assassinato de um jornalista; ora quando os presos, num salve-se quem puder, enfiam as cabeças pelas mangas da camisa ou as escondem com as mãos, com o cabelo ou uma outra peça de roupa, tudo sob as vistas da autoridade policial e sob a complacência do sistema, pois nunca ouvi uma voz que se opusesse a esse triste espetáculo, que não é permitido nem pelas leis da guerra, que não permitem a exposição injustificada de mortos e prisioneiros!

Além de ninguém estar obrigado a fazer alguma coisa senão em virtude de lei — a lei não obriga os presos a ser apresentados à imprensa —, a Constituição garante aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, incisos II e XLIX), sem falar que a lição clássica diz que o preso é uma coisa sagrada, devendo ser processado e punido, se for o caso, mas com respeito ao devido processo legal.

Pode-se objetar que os delinquentes não merecem todo esse respeito, pois eles também não respeitam os cidadãos, mas a questão não é essa, senão a de desenvolver uma consciência jurídica e uma cultura de respeito à lei, que dignifica os povos civilizados, mesmo para os criminosos, pois ninguém pode ser condenado — a exposição fotográfica do preso na imprensa, sem motivo justo, é uma forma de condenação — sem julgamento.

Por fim, e isso seria uma omissão imperdoável numa análise sobre segurança e cidadania, uma palavra sobre o advogado, que, por previsão constitucional, é indispensável à administração da justiça (art. 133) e, como tal, com os talentos que lhe reconheceu o constituinte, deve contribuir para o crescimento da cidadania — e para a segurança, pois a cidadania não viceja onde não há segurança e dignidade.

O advogado, segundo a observação arguta de J.J. Calmon de Passos, tem um papel político como cidadão, como qualquer profissional, mas algo³ de específico o distingue, que é a perspectiva ética, social, política e econômica do problema que lhe é confiado.²³

²³Cf. A missão do advogado em face dos novos direitos fundamentais na Constituição brasileira, *Advocacia Dinâmica* – Centro de Estudos Superiores, abril de 1989.

No exercício do seu mister, o advogado pugna pelo triunfo da ordem jurídica na causa do seu cliente e, assim o fazendo, numa perspectiva ética, exerce função social. Seu dever é lutar pelo direito; porém, como adverte o quarto mandamento do advogado, quando o direito estiver em conflito com a justiça, incumbe-lhe lutar pela justiça.²⁴

Sendo sua arma o saber jurídico, e sendo o direito indissociável do político, do econômico e do social, está o profissional da advocacia adestrado e vocacionado a ser, no exercício da sua profissão, mais um agente construtor da cidadania, tendo, portanto, papel fundamental na busca incessante da segurança jurídica.

²⁴Cf. Eduardo Couture, *Os Mandamentos do Advogado*, Sérgio Antonio Fabris Editor, 2ª Edição, 1987.