

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS
ECONÔMICAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**O CONTROLE PARTICIPATIVO DA SEGURANÇA PÚBLICA COMO
INSTRUMENTO DE ADEQUAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL AO PRINCÍPIO
DA EFICIÊNCIA**

**AUTORES: NIVANDO MOREIRA
RUBERLIRO RODRIGUES DE SOUZA**

ORIENTADORA: Prof^a: ESTELA NAJBERG

**GOIÂNIA
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS
ECONÔMICAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**O CONTROLE PARTICIPATIVO DA SEGURANÇA PÚBLICA COMO
INSTRUMENTO DE ADEQUAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL AO PRINCÍPIO
DA EFICIÊNCIA**

**AUTORES: NIVANDO MOREIRA
RUBERLIRO RODRIGUES DE SOUZA**

ORIENTADORA: Prof^a: ESTELA NAJBERG

Artigo Científico apresentado como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas – FACE da Universidade Federal de Goiás – UFG, sob orientação da Prof^a Estela Najberg

**GOIÂNIA
2011**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 3. Metodologia; 4. Resultados; 5. Considerações finais

Palavras-chave: Administração Pública, controle participativo, atividade policial, eficiência.

Keywords: public administration, participatory control, policing, efficiency.

RESUMO

O controle participativo da segurança pública como instrumento de adequação da atividade policial ao princípio da eficiência é o tema abordado neste trabalho. A idéia de interação das forças de segurança pública e, em especial, da Polícia Militar com a sociedade, na busca de soluções para os conflitos sociais, aliada ao desejo de envolvimento da população por meio de representantes que efetivamente façam valer a assertiva constitucional de que segurança pública é uma responsabilidade de todos, norteiam este trabalho. Desta forma, o controle participativo da sociedade, por um conselho, contribuiria para uma maior eficiência da atividade policial? Este é o problema da pesquisa. O objetivo do trabalho está centrado na convicção de que a aproximação das forças de segurança com a população e a efetiva fiscalização da atividade policial, por um conselho, podem subsidiar tomadas de decisões dos gestores de segurança pública nos níveis estratégico e operacional. Foram feitas pesquisas bibliográficas e de campo com entrevistas informais.

ABSTRACT

The participatory control of public security as an instrument of adequate policing to the principle of efficiency is the issue addressed in this work. The idea of interaction forces public

safety and in particular the military police with society, in seeking solutions to social conflicts, coupled with the desire for community involvement through representatives that effectively to enforce the constitutional assertion that public safety is a responsibility of all eguide this work. Thus, the participatory control of society, by a council, contribute to greater efficiency of police activity? This is the research problem. This study focuses on the belief that the approach of the security forces with the population and effective oversight of police activities, a board, can support decision making of managers of public security in the strategic and operational levels. Literature searches were made and field with informal interviews.

1. Introdução

A sociedade democrática, onde impera o Estado Democrático de Direito, disciplina o poder-dever dos agentes que integram as instituições do sistema de segurança pública (policiais civis e militares e policiais federais, etc.) com o objetivo de não permitir que o Estado interfira, além do necessário, na vida de seus cidadãos, e que estes respeitem os direitos e garantias individuais estabelecidos na Constituição.

Para isto, o Estado institui órgãos de controle, tanto internos como externos, da atividade policial, como as Corregedorias, as Ouvidorias e o Ministério Público. Nenhum, no entanto, contempla a participação da sociedade, que hoje, exige não só a legalidade dos atos praticados pelos agentes da segurança pública, mas evoca um maior grau de *accountability* dos órgãos afins.

Este estudo perscruta se esses meios de controle estão de acordo com a filosofia do modelo de polícia cidadã, uma polícia mais próxima da comunidade, ou seja, o policial sendo reconhecido como o conjunto de autoridades mais próximo da comunidade; ou polícia comunitária, uma filosofia (uma nova forma de pensar) e uma estratégia organizacional (uma nova forma de agir da comunidade e dos operadores da segurança pública), divididos em

grupos de parceiros, sendo: cidadãos, pais, líderes comunitários, comunidade de negócios e a mídia, com as suas respectivas atribuições e responsabilidades; ou polícia de proximidade, aquela que une os dois modelos anteriormente citados, fortalecendo o cidadão como colaborador efetivo no processo de construção da melhoria da qualidade de vida.

Assim, esta pesquisa verifica como a criação de um Conselho Estadual de Segurança Pública no Estado de Goiás pode contribuir para uma maior eficiência da atividade policial; se esse conselho representa ganho para a polícia e para a sociedade, com a participação de representantes desta na formulação de políticas públicas e nas decisões sobre os assuntos relativos à segurança pública.

O Brasil vive hoje uma grave crise na área da segurança pública com a escalada crescente da criminalidade violenta, levando a sociedade a exigir do poder público ações que visem minorar esse problema.

Conforme mostra a tabela abaixo, o número de mortes anuais por homicídio no Brasil na década de 1997/2007 – país sem guerra civil, sem conflitos armados, religiosos, raciais, ou de etnias, sem problemas de fronteiras – ultrapassa, e de forma significativa, o número de mortes em muitos dos conflitos acontecidos no mundo.

Tabela I - Mortalidade em Conflitos Armados no Mundo.

País/Conflito	Natureza do Conflito	Período	Anos de Duração	Números de Mortes	Mortes/ Ano
Brasil	Homicídio	1997-2007	11	512.216	46.565
Chechênia/Rússia	Movimento emancipatório	1994-1996	2	50.000	25.000
Angola	Guerra civil	1975-2002	27	550.000	20.370
Guatemala	Guerra civil	1970-1994	24	400.000	16.667
Guerra do Golfo	Disputa Territorial	1990-1991	1	10.000	10.000
El Salvador	Guerra civil	1980-1992	12	80.000	6.667

Timor Leste	Independência	1974-2000	26	100.000	3.846
Angola	Independência	1961-1974	13	39.000	3.000
Israel/Egito	Disputa Territorial	1967-1970	3	6.400	2.133
Guerra das Malvinas	Disputa Territorial	1982	1	2.000	2.000
2ª Intifada	Disputa Territorial	2000-2001	1	1.500	1.500
Nicarágua	Guerra civil	1972-1979	7	3.000	429
Irlanda do Norte	Guerra civil	1968-1994	26	3.100	119

Fonte: Mapa da Violência 2010. Anatomia dos homicídios no Brasil.

Estabelece o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”.

A Constituição Federal diz ainda que 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, cumprindo exercê-la, dentre outros órgãos, a Polícia Civil e a Polícia Militar.

Às vezes, no exercício da atividade policial, o agente da segurança pública atua à margem da lei, e as medidas corretivas adotadas *interna corporis*, aos olhos da sociedade, nem sempre são as mais corretas.

Paralelos e fora da estrutura organizacional de alguns órgãos do Estado existem os chamados controles participativos, que contribuem para uma gestão mais eficiente, eficaz, efetiva e transparente da Administração Pública.

Desta forma, a instituição do controle participativo da sociedade na segurança pública, por meio do Conselho de Segurança Pública, se presta à adequação da atividade policial ao princípio constitucional da eficiência na Administração Pública?

O presente artigo tem como objetivo geral verificar se a instituição do Conselho Estadual de Segurança Pública no Estado de Goiás, como um órgão de controle participativo

da sociedade civil, é um instrumento capaz de promover a adequação da atividade policial ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

E como objetivo específico verificar se a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública consolida a filosofia da polícia de proximidade ou polícia cidadã ou polícia comunitária.

Assim, esta pesquisa verifica se a implantação do controle participativo da sociedade na segurança pública, na forma de conselho, para dividir competências em determinados assuntos com o órgão gestor da segurança pública do Estado, respaldando suas ações, corrigindo e controlando processos, resultará em maior transparência e legitimidade da atividade policial.

No ano de 2008, com o objetivo de formular os princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública, com base no lema: “Segurança com cidadania, participe dessa mudança”, o Presidente da República convocou, por Decreto, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – 1ª CONSEG, como forma de gestão democrática.

Pretendia-se, assim, cumprir a Constituição Federal de 1988, que definiu a segurança pública como direito fundamental social, mas que, diferente de outros direitos sociais também previstos, como a saúde e o meio ambiente, as políticas públicas de segurança não estavam inseridas num sistema de co-gestão participativa, que, por meio de instrumentos como conferências e conselhos institucionalizados compartilhasse, entre Estado e sociedade, a responsabilidade de planejar, implementar, monitorar e avaliar ações.

Nesse trilhar, o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP foi reestruturado, resultado das discussões da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, como um órgão colegiado deliberativo sobre a Política Nacional de Segurança Pública e também de controle de sua execução e, mais especificamente, dos resultados da 1ª CONSEG.

O Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, instituído pelo Decreto nº 2.169, de 4 de março de 1997, encontrava-se desativado quando as discussões da Conferência tiveram início e permaneceu assim durante todo o processo participativo. Além disso, sua configuração institucional não era inteiramente compatível com as propostas de representatividade adotadas pela Conferência. Estabelecido como um “órgão colegiado de cooperação técnica” para o “combate à criminalidade”, o CONASP era composto por representantes dos órgãos gestores e das forças policiais. Exceto pela previsão de participação do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, não havia qualquer representante da sociedade civil organizada entre seus membros.

O Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, que reestruturou o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, estabelece que suas atribuições estão ligadas à noção de Política Nacional de Segurança Pública como espaço fundamental de sua atuação. Suas decisões não possuem caráter meramente consultivo, mas também deliberativo e, com a homologação ministerial, ganham força normativa. A capacidade de auto-organização, também prevista, faz com que o órgão exerça uma autonomia relativa, maior do que aquela da qual dispunha, mas ainda limitada às deliberações da Conferência e ao interesse coletivo.

Entre as principais mudanças no Conselho Nacional de Segurança Pública está a previsão da participação de gestores e trabalhadores da segurança pública e da sociedade civil, na mesma proporção adotada na 1ª CONSEG, com a realização de eleições para esses dois últimos.

2. Referencial teórico

Antes de se abordar a questão do controle participativo da segurança pública é preciso, primeiro, contextualizar o tema, começando por entender o que vem a ser o Estado, sua

origem e conceito, seus poderes, funções, órgãos e agentes, e os meios de controle da Administração Pública.

A concepção de Estado evoluiu com o tempo, e tem sua origem a partir da *Polis* grega e da *Civitas* romana.

A *Polis* era o modelo das antigas cidades gregas, desde o período arcaico até o período clássico, vindo a perder importância durante o domínio romano. Era uma associação política e ao mesmo tempo religiosa. A *Polis* era onipotente, e seu poder só encontrava limites na intervenção do *demos* – povo – nos negócios do Estado e na distribuição da justiça. (SAHID MALUF, 1986, p. 114)

A *Civitas* era o Estado-Cidade romano, paritário da *Polis* grega. O Estado romano era muito semelhante ao Estado grego, porém tinha suas peculiaridades: distinguia o direito da moral, limitando-se à segurança da ordem pública; garantia o direito à propriedade privada; e o homem gozava de relativa liberdade em face do poder estatal, não sendo obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (SAHID MALUF, 1986, p. 117)

Para Carvalho Filho (2009, p. 1), “diversos são os sentidos do termo ‘estado’, e isso porque diversos podem ser os ângulos em que pode ser enfocado”.

Várias são as definições de Estado, que variam de acordo com as concepções de um lugar ou de uma época.

Meirelles (1991, p. 50 – 51), em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, ao conceituar o Estado, cita outros autores nestes termos:

Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia).

Ainda segundo Meirelles (1991, p. 51), “o Estado de Direito é o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis”.

Para Maluf (1986, p. 36) “não há nem pode haver uma definição de Estado que seja geralmente aceita. As definições são pontos de vista de cada doutrina, de cada autor. Em cada definição se espelha uma doutrina”.

Conforme ensina Maluf (1986, p. 53 -36), em sua obra Teoria Geral do Estado,

teria sido a Itália o primeiro país a empregar a palavra **Stato**, embora com uma significação muito vaga. A Inglaterra, no século XV, depois a França e a Alemanha, no século XVI, usaram o termo **Estado** com referência à ordem pública constituída. (grifos do autor)

Carvalho Filho (2009, p. 1) define o Estado como sendo

um ente personalizado, apresentando-se não apenas exteriormente, nas relações internacionais, como internamente, neste caso como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.

“O Estado é composto de **Poderes**, que são segmentos estruturais em que se divide o poder geral e abstrato decorrente de sua soberania”. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 2). (grifo do autor)

São Poderes do Estado brasileiro, como expresso no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Afirma Justen Filho (2010, p. 26), expondo sobre a teoria da separação dos Poderes estatais, que

a separação dos Poderes estatais é um mecanismo clássico de organização e limitação do poder político, e consiste em impedir que todas as funções sejam concentradas em uma única estrutura organizacional. Isso produz um sistema de freios e contrapesos e permite que o ‘poder controle o próprio’.

Melo (2007, p. 29), ao se referir a essa trilogia de funções no Estado, observa que “isto é certo, embora possam ser invocadas algumas raras, conquanto muito respeitáveis, vozes discrepantes e se possa também observar que determinados atos estatais parecem não se acomodar bem neste modelo”.

A cada Poder de Estado, como estrutura interna destinada à execução de funções, foi atribuída determinada função. Ao Legislativo foi atribuída a função normativa (legislativa);

ao Executivo, a função administrativa; e, ao Judiciário, a função jurisdicional. Estas são as funções típicas dos Poderes de Estado, que também podem exercer funções atípicas.

Assim, a função típica de um dos Poderes de Estado, o Executivo, é a função administrativa, que na definição de Otto Mayer *apud* Carvalho Filho (2009, p. 4) [...] “é a atividade do Estado para realizar seus fins, debaixo da ordem jurídica”.

A Constituição da República Federativa do Brasil expressamente diz que os entes que compõem a federação brasileira são autônomos, isto é, têm as entidades federadas a capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração.

Portanto, no Brasil, todos os Poderes desempenham funções de natureza administrativa, ainda que seja para fins de organizar sua estrutura interna.

Meirelles (1991, p. 50), em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, ao ensinar sobre Administração Pública, afirma que

o estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.

Pietro (2010, p. 48), também abordando o tema Administração Pública, ensina que “o vocábulo Administração abrange tanto a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar”.

Todos os doutrinadores são unânimes em afirmar que a expressão Administração Pública deve ser entendida sob dois sentidos: o objetivo e o subjetivo.

Pietro (2010, p. 49) define Administração Pública abordando ambos os sentidos da seguinte forma:

em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. Em sentido objetivo, material ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo. (grifos do autor)

Moraes (2000, p. 296), ensinando sobre Administração Pública, assim se expressa:

a administração pública pode ser definida objetivamente como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a concepção dos interesses coletivos e subjetivamente como conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Segundo Meirelles (1991, p. 75), “administração pública, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum”.

Diz ainda Meirelles (1991, p. 77) que “os fins da administração pública se resume num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada”.

Outro doutrinador de considerável interesse dos estudiosos da Administração Pública, Carvalho Filho (2009, p. 11), define-a como sendo

a gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia).

Assim, grafada com as iniciais maiúsculas,

poder-se-á considerar a Administração Pública, num sentido geral, como sendo todos os aparelhos administrativos de todas as entidades, e num sentido específico, abrangendo cada pessoa da federação tomada isoladamente. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 6)

O Estado é composto de repartições internas necessárias à sua organização e com a finalidade de executar as atividades que lhe são inerentes. Essas repartições são denominadas de órgãos públicos.

Segundo Gasparini (2007, p. 49) os órgãos públicos “são centros abstratos e hierarquizados de competências da Administração Pública”.

Silva *apud* Gasparini (2007, p. 49) assevera que “o órgão, no sentido técnico e segundo a doutrina mais corrente, não tem personalidade jurídica, não podendo, por essa razão, contratar, exercer direitos ou assumir deveres”.

“Órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem, com atribuições específicas”. (MEIRELLES, 1991, p. 58)

Os órgãos, como centro de competência administrativa, são dotados de cargos, funções e agentes.

Preleciona ainda Meirelles (1991, p. 59) sobre estes centros de competência nestes termos:

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes destes corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas).

Vistos os órgãos públicos como centros de competência para a realização dos fins do Estado, tratar-se-á a seguir das pessoas físicas que atuam como seus agentes.

Em sendo o Estado uma pessoa jurídica, sua atuação jurídica depende da atuação em concreto de um indivíduo. Assim, “agente público é toda pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado”. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 824)

Ainda segundo Justen Filho, (2010, p. 824) “o agente público é aquele que forma e manifesta a vontade estatal, vinculando-se ao Estado por uma relação orgânica, sem se configurar como um representante em sentido próprio”.

“Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.” (PIETRO, 2010, p. 511)

Na definição de Meirelles (1991, p. 66) “agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”.

Deste modo, qualquer um que desempenhe funções estatais, enquanto no exercício do cargo ou função pública, é um agente público. “Os agentes são o elemento físico da Administração Pública.” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 17)

“Agente públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica.” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 17)

Os agentes públicos podem ser políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados. Eles se vinculam ao Estado por meio da investidura, que é um procedimento legal variável na forma e nos efeitos, conforme a natureza do cargo, do emprego, da função ou do mandato que se atribui ao agente.

Conforme Meirelles (1991, p. 66) “a investidura pode ser administrativa ou política; originária ou derivada; vitalícia, efetiva ou em comissão, e outras formas temporárias”.

Como visto, os agentes públicos compõem a trilogia da Administração Pública: órgão, cargo e funções.

“Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.” (CRETELA JÚNIOR *apud* PIETRO, p. 62)

Na definição de Carvalho Filho (2009, p.17) “princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”.

E ainda, “representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividade administrativa”. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 17 -18)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 37, preceitua que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda constitucional 19/98).

Todos estes princípios enunciados expressamente pela Constituição Federal são diretrizes essenciais da Administração; sendo assim, a conduta administrativa só será válida se estiver de acordo com estes princípios fundamentais.

Além destes princípios básicos da Administração, há outros que são aceitos pelos publicistas como: o princípio da supremacia do interesse público, o princípio da autotutela, o

princípio da indisponibilidade, o princípio da continuidade dos serviços públicos, o princípio da segurança jurídica, o princípio da razoabilidade e o princípio da proporcionalidade.

Todos eles de suma importância para o trato da coisa pública, porém, por atender aos objetivos desta pesquisa, tratar-se-á mais detidamente do princípio da eficiência.

É certo que a atividade estatal na relação com a população produz consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direitos e prerrogativas, deveres e obrigações entre a Administração e os administrados.

Nesta relação jurídica o indivíduo, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

Meirelles, citado por Pietro (2010, p. 82 - 83), aborda-a como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como o dever que

impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Prelecione Moraes (2000, p.303) ao falar sobre o conceito do princípio da eficiência em sua obra Direito Constitucional.

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

Prieto, citada por Moraes (2000, p. 303), ensina que o princípio da eficiência “impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar”.

É também do magistério de Prieto (2010, p. 84) a advertência de que “eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

No que respeita a oposição entre o princípio da eficiência e o princípio da legalidade, Villa *apud* Pietro (2010, p. 83 - 84) afirma.

Não há dúvida de que a eficiência é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. [...]. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último.

Tratando do princípio da eficiência na Constituição Federal, Carvalho Filho (2009, p. 27) afirma que “a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários”.

“O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza e rendimento funcional.” (MARINELA *apud* CARVALHO FILHO, 2009, p. 28)

Observe-se que o princípio da eficiência não deve atingir apenas os serviços públicos prestados à coletividade, mas também os serviços administrativos internos dos entes estatais. Neste caso a Administração deve procurar obter a qualidade total na execução de suas atividades, priorizando as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.

Afirma Coelho, citado por Carvalho Filho (2009, p. 29), ao discorrer sobre o princípio da eficiência, que

tais objetivos é que ensejaram as recentes idéias a respeito **da administração gerencial** nos Estados modernos (**public management**), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa. (grifos do autor)

Moraes (2000, p. 304) esclarece que o princípio da eficiência compõe-se das seguintes características básicas:

direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos

serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e a busca da qualidade total.

Quanto à característica básica do princípio da eficiência de participação e aproximação dos serviços públicos da população, é esclarecedora a lição de Moraes (2000, p. 306) assim exposta:

deverá existir participação e aproximação dos serviços públicos da população dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, de acordo com o princípio da gestão participativa, como verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa, previstos no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal.

Traçando os aspectos diferenciais entre os termos eficiência, eficácia e efetividade, Carvalho Filho (2009, p. 30) explica que:

a **eficiência** não se confunde com a **eficácia** nem com a **efetividade**. A eficiência transmite sentido relacionado ao **modo** pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa. Por outro lado, eficácia tem relação com os **meios e instrumentos** empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração. Finalmente, a efetividade é voltada para os **resultados** obtidos com as ações administrativas. (grifos do autor)

O controle da observância do princípio da eficiência não é tarefa simples, pois “se de um lado, há que se respeitar as diretrizes e prioridades dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis, de outro, não se pode admitir que o princípio constitucional deixe de ser respeitado e aplicado”. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 29)

Em sede de Administração Pública, “controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”. (MEIRELLES, 1991, p. 562)

Ensina Pietro (2010, p. 728) que,

embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção de interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Sendo o Estado uma organização de bens e pessoas para a realização dos direitos fundamentais, é necessária a existência de “mecanismos jurídicos de controle da atividade

administrativa destinados a verificar a regularidade dos atos administrativos e a reprimir os desvios ocorridos”. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 1132)

Ainda segundo Justen Filho (2010, p. 1133) “toda disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular [...]”.

Ribeiro (2002, p. 10), discorrendo sobre o papel e tipologia do controle, mais especificamente sobre o controle social na Administração Pública, diz o seguinte:

O controle social representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado, tem sua origem nas primeiras democracias do mundo e tem seu alcance bastante ampliado com a crise de confiabilidade que tem se abatido sobre os Estados Nacionais e pelas possibilidades de controle que as novas tecnologias têm introduzido.

E acrescenta:

[...] as possibilidades de aumento da **accountability** que a tecnologia da informação trouxe para as atividades do Estado, torna possível a divulgação quase que imediata de todos os atos e ações dos diversos governos de forma **on line**. (RIBEIRO, 2002, p. 10, grifos do autor)

Destaca ainda Ribeiro (2002, p. 11) que [...] “o controle social tem suas limitações sérias, principalmente no caso brasileiro com um passado de sérias limitações de participação popular”.

A Emenda Constitucional que introduziu o princípio da eficiência na Constituição Federal também previu o modo de garantir sua aplicabilidade e efetividade, pois que estabelece que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração.

A lei a que se refere a Constituição ainda não foi promulgada, o que poderia constituir-se em importante instrumento de controle da Administração Pública por parte do cidadão.

Ao tratar dos controles formais e informais sobre os agentes estatais, Justen Filho (2010, p. 1132) tem esta opinião.

A sociedade exerce suficiente autoridade para impedir que os exercentes de funções estatais valham-se das oportunidades geradas pelos cargos que ocupam para a obtenção dos benefícios indevidos ou para a adoção de conduta ética ou politicamente reprovável. [...]. Em outros países, os controles sociais não são suficientes, o que significa que a mera pressão social é insuficiente para impedir desvios dos agentes estatais. O Brasil se enquadra nessa categoria.

E complementa.

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 1133)

Assim, “os institutos que prevêm a participação popular na atividade administrativa representam, por isto, a solução mais satisfatória e eficiente para a promoção dos direitos fundamentais”. (JUSTEN FILHO, 2010 p. 1133)

Neste sentido, o artigo 103-B da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, previu no § 7º a criação de ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros dos órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Segundo os doutrinadores administrativistas, vários são os critérios para classificar as modalidades de controle da Administração Pública. Assim, podem ser classificados quanto ao órgão que o exerce em: administrativo, legislativo ou judicial. Quanto ao momento em que se efetua, pode ser: prévio, concomitante ou posterior. E conforme decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que está inserido o órgão controlador, em: interno e externo. E,

ainda, pode ser o controle de legalidade ou de mérito, conforme o aspecto da atividade administrativa a ser controlada.

“Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel no controle da Administração Pública é o Ministério Público, em decorrência das funções que lhe foram atribuídas pelo artigo 129 da Constituição.” (PRIETO, 2010, p. 731)

Etimologicamente, o vocábulo *Polícia* vem do grego *politéia* que definia a noção de governo da cidade. Segundo Santoni (2009, p. 328), “a atividade policial ainda guarda relação com o passado, pois em qualquer de suas manifestações, está preordenada à manutenção da ordem, quer preventiva ou repressivamente”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Capítulo III, do Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas -, estabeleceu os aspectos relativos à segurança pública, optando por não definir o conteúdo da atividade policial, mas de indicar os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública, pela incolumidade das pessoas e do patrimônio, definindo-lhes as destinações.

Sobre segurança pública é oportuno mencionar a afirmação de Santoni (2009, p. 335), em seu texto que trata do controle externo da atividade policial, nestes termos:

a segurança pública tem por escopo maior a manutenção da ordem pública, em que se busca a convivência harmoniosa e pacífica da população, fundamentada em valores jurídicos e éticos, indispensáveis à manutenção positiva da vida em sociedade. Pretende o Estado (responsável único pelo direito de punir e pela garantia da ordem pública) excluir a violência das relações sociais através de seu poder de polícia.

Questão controversa é a discussão acerca do controle da atividade policial. Nesta discussão “é preciso que se entenda o que a sociedade ganha ou perde com esse controle, avaliando seu real objetivo, além de administrar conflitos”. (SANTONI, 2009, p. 329)

A Constituição Federal de 1988 ampliou as atribuições do Ministério Público, incluindo entre suas incumbências o controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII), na forma definida por legislação complementar, competindo-lhe o monitoramento de todos os estágios do trabalho policial, o exame de todos os documentos e procedimentos

relacionados às investigações, e a denúncia de tortura, crimes, abusos e violações de direitos dos cidadãos.

Outro órgão de controle externo são as Ouvidorias de Polícia, que têm limites de independência e de autoridade muito mais restritos do que o campo de atuação legalmente atribuído ao Ministério Público no controle da atividade policial.

Nas leis e/ou decretos que instituem as Ouvidorias, define-se que seu papel é, fundamentalmente, o de ouvir queixas dos cidadãos contra abusos de autoridade e atos arbitrários e ilegais cometidos por policiais; verificar a autenticidade dessas queixas e tomar medidas para o saneamento das irregularidades ou ilegalidades, tratando, inclusive, da responsabilização civil, administrativa e criminal dos imputados.

Assim, para atingir esse desiderato, as Ouvidorias devem encaminhar as denúncias às Corregedorias, que produzirão as investigações, e monitorar o trabalho realizado por esses órgãos de controle interno das polícias.

Para Beato Filho (2004, p.109), o controle externo das Polícias surgiu em decorrência de um duplo movimento; e assim, ele explica.

De um lado a descrença da população nos órgãos correcionais internos da própria Polícia, visto como corporativos e propensos a punições rigorosas em faltas menores, mas lenientes nos casos mais graves. Por outro, insere-se na torrente de movimentos em favor de um maior grau de **accountability** nos órgãos públicos. [...] O termo **accountability** refere-se aos mecanismos e instituições de supervisão independentes.

Ainda, segundo Beato Filho (2004, p. 109),

se a prestação de contas da Polícia à sociedade se restringia apenas aos aspectos de legalidade de suas atividades, hoje há um movimento no sentido de que elas sejam mais eficientes e cumpram efetivamente com seus objetivos, quais sejam o de garantir segurança e qualidade de vida aos cidadãos.

3. Metodologia

Com base nos ensinamentos de Vergara (2007, p. 47), que classifica a pesquisa em dois critérios, quais sejam, quanto aos fins e quanto aos meios, a presente pesquisa, quanto aos fins, é exploratória e aplicada; quanto aos meios, é uma pesquisa bibliográfica.

É uma pesquisa exploratória por não contemplar estudos que apontem conhecimentos acumulados e sistematizados. Aplicada, em razão da necessidade de desenvolvimento de mecanismos que aproximem a comunidade das forças de segurança na resolução dos problemas que se apresentam para o combate a criminalidade e a violência. E bibliográfica porque é apoiada em estudos já realizados e publicados em livros, revistas e meios eletrônicos, tendo, portanto, um fim definido, que é a instituição de um conselho participativo da segurança pública com vista a uma maior eficiência da atividade policial.

Como procedimento para a coleta dos dados na pesquisa de campo foi utilizada a entrevista informal, onde as pessoas entrevistadas, após serem informadas do assunto pesquisado, expressaram suas opiniões.

Os dados trabalhados nesta pesquisa foram levantados por meio de obras pesquisadas e pessoas entrevistadas que manifestaram suas opiniões e reflexões sobre o tema. Extraíram-se das opiniões dos entrevistados e das reflexões contidas nas obras dos autores consultados os elementos constantes desta pesquisa.

4. Resultados

As entrevistas com autoridades relacionadas aos conselhos comunitários e outras ligadas à área estratégica da segurança pública no estado de Goiás dão a certeza de que o caminho da participação social nas questões de segurança pública é um caminho imperativo e sem retorno.

O Dr. Erisval Moura de Sousa, Gerente dos Conselhos Comunitários de Segurança e Defesa Social, órgão vinculado à Secretária de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás, que trata da participação social na segurança pública através dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGS, ao discorrer sobre a operacionalidade destes conselhos nos diversos municípios, garante que a maioria deles faz um trabalho excelente ou

razoável, mudando a realidade do município à medida que apóiam a Polícia Militar, quer ajudando a instrumentalização da polícia, suprimindo alguma carência de ferramenta de trabalho, ou mesmo na orientação da população no sentido de dificultar a ação de marginais, não sendo vítima fácil, na medida em que os cuidados básicos de segurança pessoal e coletiva são observados.

O entrevistado diz, ainda, que orienta os conselhos no sentido de que eles tenham uma visão completa dos problemas na área de trânsito, perturbação do sossego público, furtos, drogas, defesa civil e tudo mais que traz inquietação para a população, para que tenham uma visão completa dos problemas de segurança na comunidade e passem essas informações para os agentes de segurança pública.

A Dra. Waldirene Gualberto, Gerente de Integração Polícia - Comunidade, que trata da efetiva aproximação dos operadores de segurança pública com a comunidade, credita capital importância a comunicação destes com a população para a divisão da responsabilidade, tendo em vista que segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Assegura a entrevistada que a nova política de segurança pública, dessa nova metodologia, desse novo processo de aproximação do operador de segurança pública da comunidade, para a divisão da responsabilidade, para a construção de uma melhor qualidade de vida, é muito importante que a comunidade, como autoridade comunitária, liderança comunitária e a autoridade patrocinadora policial se comuniquem e cheguem a um denominador comum; que traga uma nova visão de como melhorar, de como construir uma nova realidade social. E essa construção deve ser de mãos dadas, uma parceria de mão dupla, onde todos assumem a sua responsabilidade.

Na sua opinião, a aproximação da polícia com a comunidade resulta na eficiência da atividade policial pois com isso se ampliam os atores para trabalhar no cuidado da melhoria

da qualidade de vida, da segurança pública, lembrando que segurança pública não é papel só de polícia.

Cita como exemplo dois resultados extremamente positivos, onde, em Goiás, na cidade de Itaberaí, com 40 mil habitantes, reduziu-se o índice de criminalidade em um percentual de 30 %, e na cidade de Itapaci, uma cidade com 7 mil habitantes, houve uma redução de 20% nos índices de criminalidade; isso sem o aumento de efetivo e sem o aumento de viaturas, exclusivamente com a participação social em parceria com os operadores de segurança pública.

Falando da atuação no processo de produção de segurança, Waldirene faz uma diferenciação entre patrulhamento e monitoramento, onde atribui o patrulhamento às polícias e o monitoramento como uma responsabilidade de todos os integrantes da comunidade.

Outro entrevistado, o Dr. Rogério Santana, Superintendente de Políticas de Segurança, órgão vinculado à Secretaria de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás, abordando a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública, afirma que a recente criação, pela Lei Estadual nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, do Conselho Estadual de Segurança Pública foi uma idéia muito feliz do atual governo em recriar o Conselho Estadual de Segurança Pública, porque hoje não se faz segurança pública sem a participação da sociedade; segundo ele “a sociedade é o ator principal, é o cliente, e se uma empresa quer beneficiar seu cliente ela tem que saber o que o cliente quer. Então, essa aproximação sociedade, comunidade, povo, cidadão com os operadores da segurança pública é de fundamental importância para que possamos nortear o nosso trabalho”.

Por último, abordando o assunto com o Dr. Edmundo Dias de Oliveira Filho, Delegado Geral da Polícia Civil do Estado de Goiás, sobre a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública, este assevera que é mais um mecanismo importante, imprescindível numa sociedade democrática. Diz, ainda, que em um Estado Democrático de Direito todas as

instituições que queiram sobreviver ou que queiram exercer suas atividades com transparência, obedecendo aos valores constitucionais, que no Brasil é um princípio republicano da democracia, precisa ter mecanismos de controle. Para ele, as polícias brasileiras, incluindo as polícias civil e militar, por fatores históricos, tiveram que se submeter a controles externos na sua atividade, dando como exemplo, o Ministério Público, que exerce um controle externo da atividade policial.

Em sua opinião, a abertura das instituições de segurança pública amplia o controle pela sociedade, o que resulta em aprimoramento das atividades e funções. Prossegue afirmando ser a atividade policial, por si só, suscetível de excessos, e a participação democrática em forma de conselhos, conselhos sociais, conselhos de representação popular, são iniciativas que dão transparência e publicidade dos atos das instituições policiais. Assim, na opinião do entrevistado, quem verdadeiramente vai defender as instituições é a sociedade, e uma vez ela se sentindo partícipe das ações de segurança, passa a ser uma parceira importante e fundamental. Prossegue afirmando ser um entusiasta desse tipo de idéia, devendo evoluir do conceito de polícia comunitária para o conceito de polícia cidadã, porque é mais amplo e vai mais além, estabelecendo uma interatividade maior com a sociedade. Portanto a participação popular nas instituições de segurança pública é muito importante, pois diminui o fosso social entre a polícia e a sociedade da qual é parte integrante.

5. Considerações finais

A participação efetiva da sociedade na segurança pública pode resultar em maior eficiência da atividade policial, e assim, melhorar o desempenho dos órgãos de segurança pública no cumprimento da missão constitucional de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Com a instituição de um controle participativo na segurança pública no Estado de Goiás, vez que ainda não existe esse Conselho em nenhum outro Estado da Federação brasileira, como corolário do Conselho Nacional de Segurança Pública, tanto a sociedade quanto os órgãos estaduais da segurança pública serão beneficiados, pois que estes, atuando com maior eficiência e fiscalizados de forma democrática, produzirão resultados satisfatórios para todos.

Com a recriação do Conselho Estadual de Segurança Pública no Estado de Goiás, conforme previsto na Lei Estadual nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, a participação social mais efetiva nas demandas da segurança pública será alcançada, desde que em sua composição seja contemplada a presença de representantes da sociedade civil.

De outro modo, a tendência nacional entre as forças de segurança brasileiras de continuar no trilho da aproximação com a comunidade, deslocando o foco de uma força voltada para a defesa dos interesses do Estado e direcionando-se para o outro extremo, qual seja, o interesse do cidadão, faz com que novas perspectivas sejam buscadas para que uma nova ordem social, inaugurada com o delineamento traçado com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seja estabelecida.

Neste contexto, o resultado desta pesquisa mostra que a participação social na segurança pública é capaz de promover e consolidar avanços significativos na atividade policial, resultando em benefícios tanto para sociedade como para os órgãos de segurança, consolidando, assim, a filosofia de polícia cidadã.

Por fim, conclui-se que a participação da sociedade civil organizada, valendo-se de um órgão de controle, na discussão e formulação de políticas públicas para a área de segurança pública, bem como no processo decisório sobre a aplicação de sanções administrativas nos casos de desvio de conduta do agente de segurança pública, resulta em maior eficiência da atividade policial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Lex:** Vade Mecum compacto / obra de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes – São Paulo: Saraiva. 2009.

BRASIL. Governo do Estado de Minas Gerais. Ouvidoria da Polícia. *A ouvidoria agora vai falar*. Seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte: Gráfica Editora Del Rey, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed.; Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris. 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed.; São Paulo: Saraiva, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5. ed.; São Paulo: Saraiva, 2010.

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

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 17. ed.; São Paulo: Sugestões Literárias, 1986.

Disponível em:

<<http://www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia/MapaViolência2010.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed.; São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed.; São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 7. ed.; São Paulo: Atlas, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 23. ed.; São Paulo: Atlas, 2010.

PIRES, Lenin e EILBAUM, Lúcia. *Políticas públicas de segurança e práticas policiais no Brasil*. Niterói: Editora UFF, 2009.

RELATÓRIO Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, 30 ago. 2009. Disponível em <<http://www.conasp.gov.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração federal no Brasil: O tribunal de contas da União – uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

WASELFIZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2010. Anatomia dos homicídios no Brasil*. Disponível em: <<http://www.institutosangri.org.br/mapadaviolencia/MapaViolencia2010.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2010.