

# DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA: a modernização do espaço público

Gustavo Almeida Paolinelli de Castro<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Num mundo em que a pobreza e a insegurança são crescentes, espera-se que haja um acréscimo na qualidade das políticas públicas sociais e econômicas desenvolvidas pelos órgãos estatais. Entretanto, o que se observa é um crescente aumento do número de políticas de segurança com cunho evidentemente controlador do espaço urbano.

Nesta medida, é importante trabalhar a tensão formada entre os efeitos destas políticas de vigilância e os direitos fundamentais envolvidos.

Este trabalho pretende, pois, examinar a medida deste conflito de modo a não descartar os meios epistemológicos, tais como o empirismo sociológico, que nos trará dados de uma dura realidade, tampouco uma hermenêutica jurídico-filosófica constitucional, a fim de abreviar o abismo que se colocou diante da Administração Pública e a comunidade.

## 2. Segurança Pública em Crise

A insegurança que atravessa o Brasil é sentida por todos os ramos da sociedade, motivo este que vem restando o País em seu desenvolvimento social, econômico e cultural, lançando-o num laboratório de políticas de segurança pública sem qualquer apego aos princípios constitucionais, criando uma comunidade de “abandônicos.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> O autor é mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, área de concentração em direito público, cujas investigações têm se concentrado nos limites legais das políticas de segurança pública face à garantia constitucional de direito individuais personalíssimos à luz do Estado de democrático de direito brasileiro.

<sup>2</sup> Denominação introduzida pelos psicanalistas suíços, Charles Odier e Germaine Guex, para designar um quadro clínico em que predominam a angústia, o abandono e a necessidade de segurança. Trata-se de uma neurose cuja etiologia seria pré-edipiana. Não seria necessariamente a um abandono sofrido na infância. Os indivíduos que

Parece procedente sob esta ótica o segundo relatório periódico de implementação do Acordo Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (*International Covenant on Civil and Political Rights*), elaborado pela organização Anistia Internacional (*Amnesty International*) sobre a insegurança no Brasil, que, quase uma década após a entrega de seu primeiro libelo quanto às condições do País ao Comitê das Nações Unidas dos Direitos Humanos (*United Nations Human Rights Committee –HRC*), confirmou a falta de manejo de políticas públicas adequadas e efetivas ao combate da violência e à proteção dos direitos humanos.<sup>3</sup>

Entre as principais preocupações apontadas pela aludida Organização se destacam as execuções sumárias por policiais; o aumento do uso da tortura como punição, investigação e método de extorsão; os grupos de extermínio; superlotação das delegacias e presídios; ameaça e atentado aos defensores dos direitos humanos.<sup>4</sup>

É verdade que nenhuma destas questões parece novidade para o cidadão brasileiro. Há duas décadas atrás a socióloga Cecília Pires já apontava as mesmas razões trazidas por tal relatório, atribuindo causa a estes fatores, resistentes ao tempo, ao dizer que “a longa tradição de autoritarismo na história do Brasil ensinou que tanto os direitos coletivos como os individuais são sistematicamente desrespeitados.”<sup>5</sup>

Noutro lado, a Organização das Nações Unidas no Brasil diz que o País se destaca por “quase sempre votar em defesa dos direitos humanos no mundo.”<sup>6</sup> Entretanto, é evidente que os resultados das políticas de segurança pública voltadas para o âmbito interno são ineficazes, conforme dados da própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, que confirma um aumento de 27% das ocorrências registradas pelas

---

apresentam esta neurose chamam-se **abandônicos**. in LAPLANCHE, J./PONTALIS, J-B. *Vocabulário de Psicanálise*. [tradução: Pedro Tamen]. Martins Fontes Editora Ltda. 1983.

<sup>3</sup> BRAZIL: nine years of missed opportunities for human rights. **Amnesty International Press Release**. [tradução livre] London. 25.oct. 2005. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190212005>>. Acesso em: 25 oct. 2005.

<sup>4</sup> BRIEFING on Brazil's Second Periodic Report on the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights. **Amnesty International Press Release**. [tradução livre] London. 25 oct. 2005. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190212005?open&of=ENG-BRA>>. Acesso em: 25 oct. 2005

<sup>5</sup> PIRES, Cecília. *A violência no Brasil*. São Paulo.: Ed. Moderna, 1985, pp. 5-15.

<sup>6</sup> NA ONU, Brasil é defensor dos direitos humanos. **Rádio das Nações Unidas Brasil**. Brasília. 26 out. 2005. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/view\\_news.php?id=3091](http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=3091)>. Acesso em 26 out. 2005

Polícias Civis, coletados em todas as Organizações Estaduais de Segurança Pública dos anos de 2001 a 2003.<sup>7</sup>

Vale dizer, ilustrativamente, que os números podem se apresentar em quantidade muito superior ao relatado uma vez que, conforme informa Vinícius Velasco, segundo dados da pesquisa de vitimização realizada pelo Ministério da Justiça, somente 29% dos furtos e 27% dos roubos (tentados e consumados) são denunciados a alguma autoridade policial.<sup>8</sup>

O que de fato se constata é que, seja através do empirismo sociológico refletido na descrença da sociedade quanto à atuação da Administração Pública em relação à segurança, bastando ver o resultado do referendo sobre a comercialização de armas de fogo no Brasil, ou, ainda, pela recorrente utilização da dogmática jurídica, tributária de uma inflação legislativa de comandos e discussões penais de suspeita relevância<sup>9</sup> - como recurso último do fim da violência - o que permanece sem resposta é uma solução para a criminalidade.

Sem que se avance no núcleo das principais causas da violência, é remansoso observar que a efetivação dos direitos fundamentais sociais<sup>10</sup>, como de todos os demais, é condição *sine qua non* para o exercício da cidadania e para a estruturação da dignidade da pessoa humana. Esta observação já foi feita, outrora, pela própria Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) da Organização das Nações Unidas ao concluir que “não deveria ser uma surpresa o fato de que o nível de criminalidade seja inversamente relacionado com a afluência da sociedade.”<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Análise da Distribuição do Total das Ocorrências Registradas pelas Polícias Civis, entre 2001 e 2003*. M Disponível em <[http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas\\_aplicadas/mapa/rel/dist\\_total01.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/mapa/rel/dist_total01.htm)> Acesso em: 02. set. 2005.

<sup>8</sup> MINAS GERAIS. Centro de Estudos da Criminalidade e da Segurança Pública. Universidade Federal de Minas Gerais. **Custos da Criminalidade em Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/DissertacaoViniciusVelooso.htm>> Acesso em: 30 out. 2005

<sup>9</sup> O ex-coronel e deputado Alberto Fraga propõem a redução da maioria penal para 11 anos, como uma das formas de reduzir a violência. KAHN, Tulio. **Delinquência juvenil se resolve aumentando oportunidades e não reduzindo idade penal**. Ministério da Justiça. Brasília. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/dca/temas/reducao\\_maioridade\\_penal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/dca/temas/reducao_maioridade_penal.htm)> . Acesso em: 29 out. 2005.

<sup>10</sup> A expressão *direitos fundamentais* é utilizada aqui como sinônimo de *direitos humanos* e pretende traduzir os direitos individuais, sociais, econômicos e políticos. Para saber mais sobre a terminologia e divisões conceituais ver: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais: retórica e historicidade*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2004

<sup>11</sup> MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Como a Segurança pode, de fato, ser Pública: a Assembléia propõe soluções*. 2000. 32 p.

Embora a redução das desigualdades esteja sempre na ordem da pauta imaginária do legislador brasileiro, não é menos verdade que a discussão acerca da violência, ainda que sem o rigor científico devido, ceda espaço ao cáustico debate acerca do “nervoso” binômio segurança/liberdade.

As palavras do sociólogo Zygmunt Bauman prenunciam o desafio ao dizer que “A segurança e a liberdade são dois valores igualmente preciosos e desejados que podem ser bem ou mal equilibrados, mas nunca inteiramente ajustados e sem atrito.”<sup>12</sup> Cabe não somente a nós, juristas, acharmos a adequada medida deste amálgama mordente, mas também a toda sociedade, sem que nos olvidemos dos preceitos fundamentais esculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

### 3. Políticas de Segurança Pública

Diversas modalidades de segurança pública, como já se disse, vêm sendo implantadas pelas capitais do País e muitas delas guardam bastante semelhança com a política de *tolerância zero*<sup>13</sup> aplicada pelo prefeito Rudolph Giuliani em Nova Iorque<sup>14</sup>.

A base desta teoria é que pequenas desordens levam a maiores distúrbios, e talvez até mesmo a crimes. O conceito de desordem para os autores da referida teoria seria a incivilidade, comportamentos nocivos [*boorish*] e atentatórios que desorganizam a vida, especialmente no âmbito urbano. A vida urbana está caracterizada pela presença de vários estranhos e, em tais circunstâncias, os cidadãos necessitam de um nível mínimo de ordem. Por desordem, assim, os autores se referem especificamente à agressividade dos pedintes, à

---

<sup>12</sup> BAUMANa, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. [tradução: Plínio Dentzien]. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. P. 10

<sup>13</sup> De acordo com Benoni Belli, “A tolerância zero é a expressão no campo da gestão policial da segurança pública, de um contexto em que prevalece a descrença na reabilitação, na busca das causas sociais do crime, na transformação de estruturas sociais, na superação da exclusão produzida e reproduzida diariamente nas relações sociais.” *in*: BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 76

<sup>14</sup> Só na região de Manhattan foram computadas 2.397 câmeras de vigilância. Surveillance Camera Project Sumary. NYC Surveillance Camera Project. Disponível em: <<http://www.mediaeater.com/cameras/summary.html>>. Acesso em: 01 nov. 2005

prostituição nas ruas, às bebedeiras e ao consumo público de bebidas alcoólicas, ao vandalismo e às pichações, ao ato de defecar e urinar publicamente, aos camelôs, dentre outros.<sup>15</sup>

Segundo Løic Wacquant, o objetivo desta política é “refrear o medo das classes médias e superiores – as que votam – por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos”<sup>16</sup>, principalmente com a supressão de comportamentos anti-sociais associados ao sem teto, o que se atingirá com a ascensão de um Estado Penal com a função de restabelecer e radicalizar. Ainda consoante este autor, “para os membros das classes populares reprimidas à margem do mercado de trabalho e abandonadas pelo Estado assistencial, que são o alvo da tolerância” fica a possibilidade de se adequar a um *workfare state* (com salários miseráveis) ou compor a superpopulação carcerária.<sup>17</sup>

No Brasil, as políticas de segurança pública se expressam de várias formas. De acordo com o jornal Folha de São Paulo, o prefeito da capital paulistana, José Serra, sobre o pretexto do aumento local de assaltos e comercialização de drogas “começou a instalar rampas de concretos ‘antimorador de rua’ em uma das extremidades da avenida Paulista. [...] O piso será chapiscado, tornando-se mais áspero e incômodo para quem tentar dormir no local.”<sup>18</sup>

Esta proposta guarda estrita semelhança com uma das medidas implementadas nos Estados Unidos. De acordo com Steven Flusty, crítico norte-americano de arquitetura/urbanismo, a medidas como esta se pode dar o nome de

---

<sup>15</sup>“*Small disorders lead to larger and larger ones, and perhaps even to crime .[...] disorder is incivility, boorish and threatening behavior that disturbs life, especially urban life. Urban life is characterized by the presence of many strangers, and in such circumstances citizens need minimum levees of order. [...] By disorder we refer specifically to aggressive panhandling, street prostitution, drunkenness and public drinking, menacing behavior, harassment, obstruction of streets and public spaces, vandalism and graffiti, public urination and defecation, unlicensed vending and peddling, unsolicited window washing of cars (“squeegeeing”), and other such acts.”* in KELLING, George L.; COLES, Catherine M./ *Fixing Broken Windows: restoring order and reducing crime in our communities/* New York. Touchstone. 1996, pp.14-15

<sup>16</sup> WACQUANT, Løic. *As Prisões da Miséria*. [tradução: André Telles]. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2001, p. 26

<sup>17</sup> WACQUANT, Løic. *Idem*. pp.37-39

<sup>18</sup> BALAZINA, Afra. Serra põe rampa antimendigo na Paulista. **Folha de São Paulo**. 23 set. 2005. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u113368.shtm>>. Acesso em 27 out. 2005. Para saber mais sobre o direito fundamental à moradia ver: SARLET, Ingo Wolfgang. *O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto , conteúdo e possível eficácia*. in: SAMPAIO, José Adércio Leite [coord.]. *Crise e Desafio da Constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

“espaço espinhoso [uma vez que] não pode ser ocupado confortavelmente, já que é defendido por detalhes como aspersores embutidos nas paredes, destinados a afastar ociosos, ou saliências espalhadas para que as pessoas possam sentar-se.”<sup>19</sup>

Outras medidas têm sido tomadas no Estado de São Paulo. Em Diadema, além da implantação da Lei 2.107 de 13 de março de 2002, a alcunhada “lei seca”, quer dizer, uma norma que ordena o fechamento de todos os bares do horário de 11 horas da noite até as 6 horas da manhã, há também a instalação de câmeras pela cidade<sup>20</sup>. Eis o ponto de convergência com o núcleo de investigação deste trabalho.

#### 4. O Programa “Olho Vivo”

Esta modalidade de segurança pública, qual seja, que realiza a modernização do espaço público através do monitoramento da comunidade por meio de câmeras também já foi implementada pela Prefeitura de Belo Horizonte, em conjunto com o Estado de Minas Gerais e a Câmara de Dirigentes Lojistas, por meio de um programa autodenominado “Olho Vivo”, concebido através da Lei 15.435 de 11 de janeiro de 2005, ao qual chamamos de “Lei Vigilância”, e que incorpora o projeto “Centro Vivo.”<sup>21</sup>

De acordo com o Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, o “Programa Olho Vivo faz parte de um pacote de medidas [Projeto Centro Vivo] para reduzir os índices de criminalidade nas principais áreas de risco da capital e Região Metropolitana”<sup>22</sup>, sendo que o critério escolhido para implementação das câmeras “foi realizado pela PMMG, que apontou as áreas com maior índice de criminalidade em cada uma das regiões.”<sup>23</sup>

<sup>19</sup> FLUSTY, Steven *apud* BAUMANb, Zygmunt. *Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. [tradução: Carlos Alberto Medeiros]. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2004, p. 132-133

<sup>20</sup> LOPES, Silvia Duarte. Políticas de segurança salvam 864 vidas em Diadema. **Agência de Notícias**. Diadema, 21 out. 2005. Disponível em: <<http://www.diadema.sp.gov.br/csp/diadema/noticia.csp?OBJID=2726&CSPCHD=0011000200011yi0u3z002554644636>>. Acesso em: 27 out. 2005.

<sup>21</sup> CENTRO Vivo: Prefeitura e Parceiros lançam Programa para Instalação de Câmeras de Segurança na Cidade. **Diário Municipal do Município de Belo Horizonte**. Poder Executivo. Belo Horizonte. Ano X – número 2.036. Capa. 15 jan. 2004.

<sup>22</sup> MAIS segurança e Qualidade de Vida: Presidente da Câmara Municipal aprova iniciativas do executivo. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Poder Legislativo. Belo Horizonte. Ano X – número 2.036. Capa. 15 jan. 2004

<sup>23</sup> PROJETO Olho Vivo já Mostra Resultados Positivos na Cidade. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Poder Executivo. Belo Horizonte. Ano X – número 2.272. Capa. 31 dez. 2004

Com pouco mais de dois meses de vigência da Lei 15.435/05, foi proposto um Projeto de Lei, número 2.136, publicado no Diário do Legislativo em 18 de março de 2005<sup>24</sup>, visando disciplinar o artigo 2º da Lei de Vigilância, no tocante à utilização das câmeras de segurança. Este Projeto teve a finalidade de desobrigar a Administração Pública de afixar avisos informando a existência das câmeras.

Seus fundamentos se resumiam ao fato de que, caso houvesse aviso de identificação indicando a localização das câmeras, a Lei 15.435/05 estaria fadada ao insucesso, uma vez que os bandidos se esquivariam da captação das imagens, escondendo seus rostos. Devido a esta circunstância, explica o relator, Deputado Célio Moreira

“não podemos desprezar o fato de que, em algumas situações, o bem jurídico ‘segurança’ é mais relevante que o bem jurídico intimidade. [...] Afinal, a segurança é uma questão de ordem pública e que deve ser privilegiada em casos de conflito entre bens jurídicos tutelados pelo nosso ordenamento.”

Apresentado, então, o Projeto de Lei à Assembléia Legislativa de Minas Gerais, foi o mesmo submetido ao Parecer<sup>25</sup> da Comissão de Constituição e Justiça para apreciação, tendo sido então declarado constitucional. Os argumentos vindos à baila expõem que a instalação estratégica das câmeras no espaço público possui um caráter preventivo e repressivo; inibe os bandidos e pune os identificados. Acrescenta que, tanto os princípios de proteção da intimidade quanto o da segurança pública estão resguardados, uma vez que o artigo 2º da Lei 15.435/05 torna obrigatória a afixação de avisos de existência das câmeras, exceto nos casos em que estes identificadores comprometerem a eficácia do sistema. Por fim, além de ratificar os argumentos do Projeto de Lei 2.136/05, aludem que a possibilidade de afastar a obrigatoriedade se dá diante da preeminência da segurança pública em situações excepcionais, uma vez que, nesta situação, a segurança (baseada na incolumidade das pessoas e do patrimônio) é melhor do que a proteção à intimidade.

---

<sup>24</sup>MINAS GERAIS. Diário do Legislativo. Minas Gerais. 14 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/dia/a\\_2005/03/1180305.htm](http://www.almg.gov.br/dia/a_2005/03/1180305.htm)>. Acesso em: 31 out. 2005.

<sup>25</sup>MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Parecer para o 1º Turno do Projeto de Lei Nº 2.136/2005. 15 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/dia/a\\_2005/04/1150405.htm](http://www.almg.gov.br/dia/a_2005/04/1150405.htm)>. Acesso em: 31 out. 2005

Em suma, são estes os pontos fulcrais desta política de segurança pública que, a partir de agora, nos permitirão submeter o conteúdo normativo e suas extensões de justificação a uma abordagem jurídico-filosófica constitucional.

#### **4.1. O Programa Olho Vivo e a Constituição de 1988**

Consoante já se expôs no início deste estudo a insegurança é uma funesta realidade. Por outro lado, o seu combate mal elaborado pode envolver a sociedade numa tirania indesejável. Assim, incumbe-nos, não só discutir com frequência as causas desta violência, mas também os seus efeitos reflexos sob a ótica de suas respectivas formas de combate, frente à Constituição de 1988.

De ingresso, vale lembrar que cabem aos Municípios, aos Estados e à União, em concorrência de atribuição, a promoção de políticas que combatam a desigualdade e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos indivíduos (inciso X, artigo 23 da Constituição da República de 1988), com observância estrita das garantias fundamentais.

No caso do Projeto Olho Vivo em Belo Horizonte, parece-nos que alguns destes direitos não foram devidamente levados a sério.

Em princípio, é necessário observar que uma política pública que pretenda a instalação de câmeras como forma de exercício da ordem, deve considerar, com apurado rigor, a existência dos direitos fundamentais, como o direito à intimidade, motivo pelo qual era necessário, e ainda é, um amplo estudo e debate público acerca do tema, sobretudo sob as raias de uma fundamentação racional pautada em regras comunicativas, antes que se insira no ordenamento jurídico modalidades de vigilância como esta.

Como diria John Durhan Peters, “a opinião pública se apresenta como a voz do povo, uma clara e direta expressão de cidadania”<sup>26</sup>(tradução nossa) e, certamente não será através de

---

<sup>26</sup>“*Public opinion claims to be the voice of the people, a clear and direct utterance from citizenry.*” PETERS, John Durhans. *Historical Tensions in the Concept of Public Opinion*. In: GLASSER, Theodore L.; SALMON,



edições nunca lidas do Diário Oficial que esta publicidade será conquistada. Por isto, concordamos com Cláudio Abramo, da organização Transparência Brasil, ao dizer que “quanto mais as idéias são expostas a debate aberto, mais se estimula a exibição de suas falhas e mais favoráveis se tornam as condições para que estas sejam evitadas.”<sup>27</sup>

Não bastasse a falta de amplo debate quanto às peculiaridades desta norma na comunidade, é relevante dizer que, até os dias de hoje, a Administração Pública sequer se dignou a informar a existência e a localização das câmeras de segurança. Salvo melhor juízo, a possibilidade de não colocar avisos indicativos dos aparatos de vigilância se daria de forma excepcionalíssima, segundo a Emenda feita pelo Projeto de Lei 2.136/05. Seriam que todas as câmeras estariam sobre esta reserva?

Sob esta circunstância, é bastante evidente que esta norma apresenta um déficit de legitimidade bastante acentuado, uma vez que a democracia aqui fora reduzida a um princípio da maioria, ou a um conceito clássico de regime representativo<sup>28</sup> que nem ao menos pretendeu informar *adequadamente* os cidadãos da existência e a localização de tais câmeras, ou ainda, da sua real necessidade. Parece evidente que, dentro de um Estado Democrático de Direito, o cidadão deva figurar como co-autor das normas a que irá se sujeitar. É dizer, já neste momento da formação democrática, ou seja, no (in)devido processo legislativo, que o indivíduo teve sua liberdade tolhida, pois, sequer teve a ciência ou a compreensão do teor da norma que regeria sua vida .

Como aponta Habermas “as pessoas do direito só podem ser autônomas à medida que lhes seja permitido, no exercício de seus direitos civis, compreender-se como autores dos direitos aos quais devem prestar obediência, e justamente deles.”<sup>29</sup> Eis, portanto, um dos pontos frágeis deste Programa: a falta de amplo e prévio debate público e ausência de esclarecimento das suas causas e efeitos.

---

Charles T./ *Public Opinion and the Communication of Consent*. New York. 2003, p. 3

<sup>27</sup> ABRAMO, Cláudio Weber. *Transparência na Administração Pública*. in: Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte. Volume 8 – Número 13. Jan/Dez. 2005. p.15

<sup>28</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte. Mandamentos, 2000. p. 36

<sup>29</sup> HABERMAS, Jürgen. *Sobre a coesão interna entre Estado de Direito e Democracia* [tradução: Paulo Astor Soethe. In: HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*. São Paulo. Edições Loyola. 2004. p. 298.

Outro foco que merece acurada investigação diz respeito ao artigo 3º da Lei de Vigilância que prescreve ser “vedada a instalação de câmera de vídeo em locais de uso íntimo, como vestiários, banheiros e provadores.”

Antes que se faça uma indagação a respeito deste artigo é preciso fazer constar uma trágica estatística; só na região central da capital de São Paulo, no ano de 2003, concluiu-se que 10.394 de pessoas vivem nas ruas ou em albergues<sup>30</sup>. No Estado do Rio de Janeiro o número de pessoas que não tem moradia chega ao estratosférico número de 1,2 milhões de pessoas. Em Belo Horizonte a situação não é diferente, contando o município com um déficit habitacional básico de 8,6% do total de domicílios.<sup>31</sup>

Numa análise empírica do artigo 3º da Lei de Vigilância que, repita-se, diz ser vedada a instalação de câmeras de vídeo em locais de uso íntimo, é possível extrair as seguintes indagações: Não seria o próprio espaço público a moradia desta considerável parcela excluída da sociedade? Não exerceriam estes miseráveis, nestes locais públicos, suas necessidades íntimas?

Já no âmbito jurídico é possível formular a seguinte questão: levando-se em consideração que indivíduos exercem suas necessidades íntimas no espaço público por total falta de amparo estatal, não haveria, portanto, vedação a instalação destes aparatos de controle ótico em face do que determina o artigo 3.º da Lei 15.435/05, e reflexivamente ao próprio inciso X do artigo 5º da Constituição da República de 1988?

O direito à intimidade constante no inciso X do artigo 5º da Constituição de 1988 é considerado, segundo Tércio Sampaio Ferraz Júnior na leitura de Edilsom Pereira de Farias, “como exigência moral da personalidade para que, em determinadas situações seja o indivíduo deixado em paz, constituindo um direito de controlar a indiscrição alheia.”<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> PARÓQUIA SÃO LUIZ GONZAGA. Número de pessoas em situação de rua. Rio de Janeiro. 2000/2003. Disponível em: <[http://www.saoluis.org.br/v2/frentes/m\\_ rua/estatistica.html#>](http://www.saoluis.org.br/v2/frentes/m_ rua/estatistica.html#>). Acesso em: 30 out. 2005

<sup>31</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional em Minas Gerais. Minas Gerais. Ago. 2005. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cei/infodeficit2000mg.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005.

<sup>32</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *apud* FARIAS, Edilsom Pereira de. *Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem 'versus' a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre. Sergio Antônio Fabris Editor. 2000. p.140.

Abarcaria, no exame de Carlos Roberto Siqueira Castro, a vida amorosa, os costumes do “lar”, os guardados e objetos pessoais, as adversidades, as angústias, os valores econômicos, os entretenimentos, as atividades negociais reservadas pela pessoa,<sup>33</sup> ou seja, toda uma esfera que não diz respeito à Administração Pública.

Todas estas garantias estão, taxativamente, resguardadas por tratados e resoluções internacionais, os quais se destacam o artigo XII da Declaração Universal dos Direitos do Homem – Resolução da III Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas aprovada em Paris no dia 10 de dezembro de 1978, e o artigo 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992 – ao preceituar que “ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.”

Impreterível concluir, deste modo, que a simples captação das imagens destas pessoas implica em violação e supressão do direito fundamental à intimidade. A própria Lei 15.435/05 recai numa contradição entre o real e o “ideal”, pois, dentre outros motivos, tenta implantar uma medida de vigilância ótica que não se encaixa à realidade brasileira.

Benoni Belli tem razão ao dizer que

“O Brasil parece seguir essa mesma tendência de progressiva redução do Estado a suas funções policiais e carcerárias. O problema maior, no entanto, é que o Estado de bem-estar nunca se universalizou no Brasil, de modo que seu desmantelamento deve gerar uma precarização ainda mais intensa do que aquela observada nos países desenvolvidos.”<sup>34</sup>

Vale dizer, contudo, que esta garantia não está adstrita àqueles que não dispõem de uma moradia e vivem em considerável estado de miséria. Outro foco pode ser vislumbrado a partir da prerrogativa do direito à intimidade, a exemplo de um julgado do Tribunal Constitucional Espanhol.

---

<sup>33</sup> CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 532

<sup>34</sup> BELLI, Benoni. *op cit*; p. 85

Em resumo, vale trazer à colação o acórdão STC 98/2000 da Corte Constitucional Espanhola que se refere à infração do direito à intimidade, consagrado no artigo 18.1 da Constituição da Espanha, pela instalação e funcionamento de sistema de captação e gravação de som em diversos lugares de um cassino. De acordo com o Tribunal, a presença daqueles artefatos violaria os direitos dos empregados e dos próprios clientes, aduzindo que os direitos fundamentais não podem ser sacrificados em face do direito empresarial.<sup>35</sup>

Em grande medida é possível dizer que a captação das imagens daquelas pessoas que trabalham durante todo o dia no espaço público (como garis e “catadores de papel”, por exemplo), em detrimento de uma justificativa eminentemente econômica<sup>36</sup>, além de propiciar um local insalubre de trabalho pela constante sensação de vigilância e controle na produção, ofende, frontalmente, o direito à privacidade que se conjuga com o próprio ambiente de bem-estar daqueles que ali laboram.<sup>37</sup>

Esta modalidade de adestramento e disciplina *panóptica*<sup>38</sup> visa a homogeneização comportamental da sociedade pelo Estado. Michel Foucault já nos mostrava que “o exercício da disciplina supõe um dispositivo que obrigue pelo jogo do olhar; um aparelho onde as técnicas que permitem ver induzam a efeitos de poder e, onde, em troca, os meios de coerção tornem claramente visíveis aqueles sobre quem se aplicam.”<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> ESPANHA. Tribunal Constitucional Espanhol. STC 98/2000 de 10 de abril de 2000. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.es/STC2000/STC2000-098.html>>. Acesso em: 10 de maio de 2005.[tradução livre e textual]

<sup>36</sup> O Projeto Olho Vivo foi desenvolvido entre os entes Municipal, Estadual e a Câmara de Dirigentes Lojistas possuindo uma justificativa, destacadamente econômica, bastando para tanto ver a declaração do presidente da CDL, Roberto Alfeu, a respeito do Projeto. “Com o sistema será possível revitalizar o varejo nos locais em que foram instaladas as câmeras. “Nos últimos cinco anos, regiões como o Centro da cidade têm sofrido grandes baixas, com a saída de lojas dos locais e a diminuição de clientes’ disse.”in: Prefeitura Implanta Projeto Olho Vivo. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Poder Executivo. Belo Horizonte. Ano X – número 2.260. Capa. 14 dez. 2004

<sup>37</sup> Algumas políticas têm caminhado para o respeito das garantias fundamentais no ambiente do trabalho, como o acordo feito entre o Ministério Público do Trabalho em Santa Catarina e uma empresa para manter câmeras apenas em locais onde seu uso não fira o direito à privacidade dos empregados, ficando vedada o controle das atividades dos funcionários. **Empresa de Joinville deve respeitar direito à privacidade**. Ministério Público do Trabalho. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/content/view/193/89/>>. Acesso em: 29 out. 2005.

<sup>38</sup> O termo panóptico é de autoria de Jeremy Bentham e se referia a uma espécie de controle visual e disciplinador, baseado em um sistema penitenciário por ele desenvolvido. A respeito: BENTHAM, Jeremy. *O Panóptico*. [traduções: Guacira Lopes Loutro, et. al.] Belo Horizonte. 2000.

<sup>39</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. [tradução: Raquel Ramallete]. Petrópolis. Vozes. 1987. p. 143.

As justificativas econômicas se tornam, paulatinamente, fundamentos “congruentes” para a adoção de critérios cada vez mais disciplinadores, por trás de um discurso social de geração de emprego e outros benefícios que de longe parecem ocorrer.

Segundo Foucault, o panotismo pode ser representado por um simples aparato ótico e arquitetônico. Este sistema baseia-se sobre esquemas de regulação na criação de *homens dóceis*. Em suma, diz que “a vigilância torna-se um operador econômico decisivo, na medida em que é ao mesmo tempo uma peça interna no aparelho de produção e uma engrenagem específica do poder disciplinar.”<sup>40</sup>

Por fim, o último ponto a ser discutido neste estudo, embora muitos outros seriam oportunos e não menos importantes, são as justificativas que o legislador encontrou para não afixar qualquer tipo de aviso quando da implementação dos aparatos óticos de vigilância, conforme já sublinhado nos citados Projeto de Lei 2.136/05 e Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, respectivamente.

As justificativas assinalam o fato comum de que o “bem jurídico segurança” é mais relevante do que o “bem jurídico intimidade”, quando os avisos importem em ineficácia da política de segurança. Segundo o legislador, neste caso, o direito à segurança pública (incolumidade das pessoas e patrimônio) é melhor (maior peso axiológico) que a intimidade<sup>41</sup>

Esta abordagem filosófica-constitucional, salvo melhor juízo, não parece a mais adequada, levando-se a sério a hermenêutica contemporânea. Isto é, este tipo de justificação provinciana do legislador dentro do processo de formação legislativa (principalmente num regime democrático fraco e fechado como o brasileiro), que se refere a princípios como valores puros [peso axiológico]<sup>42</sup> é bastante polêmica e reducionista.

Esta noção de sobreposição de princípios constitucionais é afluyente da jurisprudência de valores de uso corrente da Corte Constitucional Alemã que, traumatizada e envergonhada

---

<sup>40</sup> FOUCAULT, Michel. *op cit*; p. 147.

<sup>41</sup> Justificativas do Projeto de Lei 2.136/05 e do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. ver notas 25 e 26.

<sup>42</sup> Segundo von Wright, os conceitos práticos se dividem em deontológico(dever ser), axiológicos(o que é bom) e antropológico(conceitos de vontade). in: ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. [tradução: Enersto Garzón Valdés]. Madrid. 2002, p. 139.

com os horrores da guerra, decidiu estabelecer uma ordem hierarquizada de valores<sup>43</sup>, à medida que os princípios constitucionais mais se aproximassem do “metaprincípio da dignidade da pessoa humana.”

Foi com base na observação das decisões do Tribunal Constitucional Alemão e, no intuito de trazer racionalidade às decisões desta Corte, que o jusfilósofo Robert Alexy formulou sua “lei da ponderação” ao preceituar que, “quanto maior é o grau da não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior tem que ser a importância da satisfação de outro.”<sup>44</sup>(tradução nossa)

Embora este julgamento pareça mais problemático no momento da aplicação da norma pelo magistrado, ele também o é na formação legislativa uma vez que atribui “o elemento ético/moral como elemento básico de legitimação do direito,” segundo Álvaro Cruz. Disto resulta a seguinte indagação, prossegue o autor: “Os discursos de justificação do processo legislativo e de aplicação do processo judiciário estariam adequados aos ditames do Estado Democrático de Direito”<sup>45</sup> [e consequentemente com os direitos fundamentais]?

Sem embargo de entendimentos contrários, é preciso observar que o discurso que irá legitimar o processo legislativo, e reflexivamente a norma, não deve se limitar estritamente à critérios éticos.

Ao fazê-lo sob justificativas pautadas em fundamentos como “a primazia do interesse público sobre o particular”, sem utilização de critérios racionais, está o legislador, como já se disse, fornecendo a estas garantias valores individuais próprios que nem sempre correspondem à vontade popular.

---

<sup>43</sup> CRUZa, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição Constitucional Democrática*. Belo Horizonte. Del Rey. 2004, p. 159.

<sup>44</sup> ALEXY, Robert. *op cit*; p. 161

<sup>45</sup> CRUZb, Álvaro Ricardo de Souza. *Processo Constitucional e a Efetividade dos Direitos Fundamentais*. in SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio. CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza [coordenadores.]. *Hermenêutica e Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte. Del Rey. 2000. p. 215

Daí a preciosidade das palavras do Professor Álvaro Cruz, ao dizer que “a racionalidade do processo legiferante e a aceitação social de sua justificação consolidam a democracia por lhe qualificarem pelo critério da legitimidade.”<sup>46</sup>

Dizer que a segurança pública “é mais relevante” do que o direito à intimidade, calcado em somente critérios éticos (que não raro se resolvem em vontade de grupos partidários sob forte influência de grupos econômicos) induzem a um fechamento cultural ideológico, que não mais se justifica num estado que zela pelo pluralismo e emancipação dos indivíduos como participantes ativos do processo democrático.

Segundo Habermas seria necessária a inserção de uma política deliberativa com amplo debate público, sem um isolado fetichismo ético, pragmático ou moral, mas, por outro lado, uma junção de todos estes elementos através de normas de discurso, que formulassem pretensões de validade às regras argumentativas:

“O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constituiu uma vontade comum, não apenas no *auto entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência *jurídica*, de uma escolha de instrumentos *racional e voltada para um fim específico* e por meio, enfim, de uma fundamentação moral.”<sup>47</sup>

É necessário pontuar, também, que a valorização de conteúdos midiáticos comprometidos com a informação e a publicidade parlamentar, vez que a mídia tem o enorme poder de distorcer o quadro de realidade, consoante seus interesses econômicos, controlando um público que mal consegue diferenciar o real do imaginário e que sofre diretamente influência de informações de conteúdo vazio como crianças na chamada “fase do espelho” de Lacan.<sup>48</sup>

Daí, então, a necessidade de uma retomada séria sobre os critérios de elaboração de norma e participação popular na sua formação. Este fim, dentro do nosso entendimento, só

---

<sup>46</sup> CRUZb, Álvaro Ricardo de Souza. *op cit*; p. 238

<sup>47</sup> HABERMAS, Jürgen. *op. cit.* p. 285

<sup>48</sup> POPPER, Karl. CONDRY, John. *Televisão: um perigo para a democracia*. [tradução: Maria Carvalho]. Lisboa. Trajectos. 1995. pp. 27-28

poderá ser alcançado quando houver completa interação comunicativa entre a autonomia privada e a soberania popular.

## 5. Conclusão

Com o desenvolvimento dos argumentos aqui trazidos pretendemos demonstrar o integral déficit de legitimidade da Lei 15.435/05 e sua inconstitucionalidade.

O direito à intimidade (inciso X, do artigo 5º da Constituição da República de 1988), como garantia que abarca a faculdade legal de manter fatos da vida do indivíduo sob sua própria custódia, já começa a desfalecer no momento em que o Estado não fornece mínimas condições de dignidade, obrigando uma parcela de miseráveis a perambular pelas cidades, instalando-se em ruas, favelas e albergues sem quaisquer condições de habitação, onde, então, tentam sobreviver.

Por certo que, a inserção de medidas de tecnologia de vigilância e disciplina em espaços públicos, tão parecidas com aquelas concebidas por George Orwell em seu romance *1984*, violam o direito fundamental à intimidade desta parcela excluída da população de forma acentuada. As câmeras, estrategicamente escondidas e posicionadas, captam, checam e invadem momentos de descanso e reclusão da esfera destes indivíduos que vivem à margem da sociedade, onde, então, são obrigados a dormir, cuidar de seus filhos e revirar as latas de lixo – para não estendermos demais - sob o olhar atento do Estado.

Vale observar que este Programa, cuja eficácia é bastante duvidosa, adota como critério principal uma razão de cunho eminentemente econômico, pois as áreas atendidas pela instalação das câmeras são áreas de comércio e/ou valorizadas. O aglomerado Morro das Pedras ocupa o pódio como a região mais violenta da cidade<sup>49</sup>, causando estranheza o fato de não haver neste espaço uma câmera sequer.

---

<sup>49</sup> MINAS GERAIS. Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública. Universidade Federal de Minas Gerais. Parcerias inovadoras diminuem índices de criminalidade em municípios brasileiros. Disponível em: <[www.crisp.ufmg.br/clipping01\\_05.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/clipping01_05.pdf)> Acesso em: 10 maio 2005.



Este critério parece desconhecer os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que define, como um de seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III, do artigo 3º e inciso X do artigo 23, ambos da Constituição da República de 1988). Será que não haveria outro leque de políticas mais eficientes e com menos potencialidade de contusão da estrutura dos direitos fundamentais do que as sugeridas pela Administração Pública? Será que os critérios adotados pelo Programa Olho Vivo, realmente, são os mais adequados a reduzir a criminalidade (principalmente as mortes) em Belo Horizonte?

Importante registrar, outrossim, que é visível a intromissão deste tipo de vigilância em outra parcela da sociedade, qual seja, daquela que desempenha seu trabalho sobre o foco destas câmeras. Neste caso, a constante vigilância pode provocar uma nítida sensação de controle de produção e avaliação de desempenho, tornando o ambiente de trabalho numa coação psíquica vindo a afetar a saúde daquele trabalhador.

Por fim, é relevante concluir que a prevalência exclusiva de argumentos éticos e morais nas tomadas de decisão no processo legislativo não se coaduna com o propósito do Estado Democrático de Direito, que pressupõe ampla participação dos cidadãos na formação das leis (artigo 14 da Constituição da República de 1988). Não teria a Administração Pública que buscar no próprio ordenamento um dos vários meios de consulta popular que dispõem as Constituições Estadual e Federal para legitimar suas decisões quando estas versarem quanto aos direitos humanos?

A imposição de valores culturais num regime representativo fraco como o brasileiro, sem oportunidade de diálogo e discursos racionais entre os atores da sociedade e, principalmente, pelo contínuo desrespeito aos direitos humanos, é o mosto de um discurso de autoridade que deve ser evitado com participação de todas as esferas da sociedade. “Hitler, afinal, não precisou revogar a Constituição de Weimar para instaurar na civilizada Alemanha a barbárie nazista: simplesmente relegou às traças aquele ‘pedaço de papel’.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *in*: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *op cit*, p. 18

## 6. Resumo bibliográfico

ABRAMO, Cláudio Weber. *Transparência na Administração Pública*. in: Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte. Volume 8 – Número 13. Jan/Dez. 2005.

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. [tradução: Enersto Garzón Valdés]. Madrid. 2002.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. [tradução: Plínio Dentzien]. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2003

\_\_\_\_\_. *Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. [tradução: Carlos Alberto Medeiros]. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2004.

BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte. Mandamentos, 2000.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição Constitucional Democrática*. Belo Horizonte. Del Rey. 2004.

\_\_\_\_\_. *Processo Constitucional e a Efetividade dos Direitos Fundamentais*. in SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio. CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza [coordenadores.]. *Hermenêutica e Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte. Del Rey. 2000.

FARIAS, Edilsom Pereira de. *Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem 'versus' a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre. Sergio Antônio Fabris Editor. 2000.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. [tradução: Raquel Ramallete]. Petrópolis. Vozes. 1987.

GLASSER, Theodore L.; SALMON, Charles T./ *Public Opinion and the Communication of Consent*. New York. 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a coesão interna entre Estado de Direito e Democracia* [tradução: Paulo Astor Soethe. In: HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*. São Paulo. Edições Loyola. 2004.

KELLING, George L.; COLES, Catherine M./ *Fixing Broken Windows: restoring order and reducing crime in our communities*/ New York. Touchstone. 1996.

LAPLANCHE, J./PONTALIS, J-B. *Vocabulário de Psicanálise*. [tradução: Pedro Tamen]. Martins Fontes Editora Ltda. 1983.

PIRES, Cecília. *A violência no Brasil*. São Paulo.: Ed. Moderna, 1985.

POPPER, Karl. CONDRY, John. *Televisão: um perigo para a democracia*. [tradução: Maria Carvalho]. Lisboa. Trajectos. 1995.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais: retórica e historicidade*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WACQUANT, Löic. *As Prisões da Miséria*. [tradução: André Telles]. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2001.

## **6.1. ANEXO I**

BRASIL. Constituição(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado. 1988.

ESPANHA. Tribunal Constitucional Espanhol. STC 98/2000 de 10 de abril de 2000.

MINAS GERAIS. Lei 15.435 de 11 de janeiro de 2005, dispõe sobre a instalação de segurança no Município de Belo Horizonte para fins de segurança. **Diário Oficial**. Belo Horizonte. 12 de janeiro de 2005.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei n.º 2.136, regulamenta o artigo 2º da Lei 15.435 de 11 de janeiro de 2005. **Diário Oficial**. 18 de março de 2005

MINAS GERAIS. Parecer do Projeto de Lei Nº 2.136/2005. **Diário Oficial**. 15 abr. 2005.