

**CENTRO UNIVERSITÁRIO FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ENSINO
PARA OSASCO – UNIFIEO
MESTRADO EM DIREITO – POSITIVAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO
JURÍDICA DOS DIREITOS HUMANOS**

GILMAR ALVES OLIVEIRA

**A POLÍCIA MILITAR PAULISTA COMO INSTRUMENTO DO
MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA FÍSICA DO ESTADO:**

Um estudo sobre os limites do poder de polícia e direitos humanos.

OSASCO/SP

2014

**CENTRO UNIVERSITÁRIO FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ENSINO
PARA OSASCO – UNIFIEO
MESTRADO EM DIREITO – POSITIVAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO
JURÍDICA DOS DIREITOS HUMANOS**

GILMAR ALVES OLIVEIRA

**A POLÍCIA MILITAR PAULISTA COMO INSTRUMENTO DO
MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA FÍSICA DO ESTADO:**

Um estudo sobre os limites do poder de polícia e direitos humanos.

Dissertação apresentada à banca examinadora de defesa do Centro Universitário FIEO em Osasco, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Professor Doutor Fernando Pavan Baptista.

OSASCO/SP

2014

GILMAR ALVES OLIVEIRA

**A POLÍCIA MILITAR PAULISTA COMO INSTRUMENTO DO MONOPÓLIO DA
VIOLÊNCIA FÍSICA DO ESTADO:**

Um estudo sobre os limites do poder de polícia e direitos humanos.

Dissertação apresentada à banca examinadora de defesa do Centro Universitário FIEO em Osasco, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Professor Doutor Fernando Pavan Baptista.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____

Dedico este trabalho à minha esposa, Rosângela, que, por acreditar em meu potencial, abriu mão de preciosas horas de convívio familiar, propiciando-me o necessário equilíbrio emocional e o conseqüente êxito neste projeto acadêmico.

Dedico também ao meu filho Lucas, que logo chegará a este mundo, mas já é capaz de dar um sentido especial às nossas vidas.

Dedico ainda ao meu amoroso e amado pai Justino Souza Oliveira, *in memoriam*, e a minha digna mãe, Matildes Alves Souza, que foram capazes de me ensinar valores, tais como, retidão, honestidade e perseverança, por intermédio do mais magnífico método de ensino que a humanidade teve a possibilidade de experimentar até hoje: o exemplo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Deus, criador de todas as coisas, que, em seu infinito amor, piedosamente, confere uma centelha da sua sabedoria aqueles que o servem sem restrições de ordem mental ou espiritual.

Agradeço ao eminente Professor Doutor Fernando Pavan Baptista, que, com tanto zelo, dedicação e sabedoria, conduziu-me e orientou-me nesta dissertação.

Agradeço também ao CAPES-PROSUP, por acreditar e investir no meu crescimento acadêmico, amenizando assim, a árdua jornada da busca do saber.

"Uma nação que confia em seus direitos, em vez de confiar em seus soldados, engana-se a si mesma e prepara a sua própria queda." (Rui Barbosa)

RESUMO

Este trabalho acadêmico se concentra no estudo da maior força policial das américas, a Polícia Militar do Estado de São Paulo. Na pesquisa, focalizam-se o histórico de criação e evolução da instituição, a influência do ethos guerreiro na sua atuação, os conceitos de norma jurídica, sanção jurídica e as teorias clássicas e modernas dedicadas à perquirição dos objetivos do monopólio da violência e da coercibilidade do Estado. A dissertação busca estabelecer um paralelo entre os regramentos legais disponíveis de controle e regulação da atuação da força policial militar paulista e a sua eficácia na aplicação concreta. Nesse sentido, são abordados temas, tais como, a influência da formação da sociedade brasileira no modelo de polícia atual e no estabelecimento da cultura de paz e os limites do exercício do poder de polícia, sob a ótica dos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos humanos. Segurança pública. Polícia militar. Monopólio da violência física. Letalidade policial. Poder de polícia.

ABSTRACT

This scholarly work focuses on the study of the largest police force in the Americas, the Military Police of São Paulo. In research focus is the history of creation and evolution of the institution, the influence of the warrior ethos in its operations, the concepts of rule of law, legal sanction and the classic and modern theories perquisition dedicated to the goals of the monopoly of violence and coercivity State. The dissertation seeks to establish a parallel between the specific regulations available legal control and regulation of the activities of the São Paulo military police force and its effectiveness in practical application. Accordingly, issues such as the influence of the formation of Brazilian society in the current police model and establishing a culture of peace and limits of the exercise of police power, from the perspective of human rights are addressed.

Keywords: Human Rights. Public safety. Military Police. Monopoly of physical violence. Police lethality. Police power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO, EVOLUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA FORÇA POLICIAL MILITAR PAULISTA.....	11
1.1 Criação da Força Policial Paulista.....	11
1.2 Evolução e estruturação da Força Policial Paulista.....	14
1.2.1 As Missões Francesas de Instrução Militar.....	14
1.2.2 A participação da Força Policial Paulista nas ações militares brasileiras.....	16
1.2.3 A participação da Força Pública na Revolução Constitucionalista de 1932.....	20
1.3 O Golpe Militar de 1964 e a Doutrina de Segurança Nacional.....	24
1.3.1 A apropriação da força militar estadual pelo governo federal.....	25
1.4 A promulgação da Constituição Cidadã e o novo cenário brasileiro.....	28
2 O ESTADO COMO DETENTOR DO MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA FÍSICA.....	31
2.1 Breve histórico da formação da sociedade brasileira.....	31
2.2 A cordialidade brasileira e o Estado burocrático.....	36
2.3 O poder soberano e o monopólio do poder.....	37
2.4 A questão da norma jurídica.....	39
3 OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA.....	46
3.1 A polícia militar no plano constitucional.....	50
3.1.1 Os limites do poder de polícia à luz do direito administrativo.....	53
3.1.2 Os limites do poder de polícia no contexto normativo brasileiro e no plano internacional.....	58
3.1.2.1 Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo.....	65
4 CONCLUSÃO.....	67
5 REFERÊNCIAS.....	69

INTRODUÇÃO

Hodiernamente, no Brasil, há uma discussão acalorada entre os vários setores da sociedade, sobre os limites do uso da força policial, em especial, da polícia militar.

Por outro lado, os altos índices criminais registrados, principalmente, nos grandes centros urbanos, são constantemente explorados pela imprensa que, em nome da liderança de audiência, potencializa e explora as matérias de índole policial de forma inadequada e sensacionalista, quase sempre, com o auxílio do Estado que permite e incentiva que as ações policiais sejam objeto dos referidos programas.

O efeito social dessa combinação é a maximização da sensação de insegurança, proporcionando o surgimento de terreno fértil para discursos eleitoreiros, oportunistas e divorciados dos parâmetros da realidade objetiva, que acabam fomentando na sociedade a crença de que a resposta rápida e eficiente à problemática da segurança pública passa pela criação de leis mais duras e pela indiferença em relação à violação dos direitos humanos.

Trabalhos forçados, a prática institucional da tortura, a prisão perpétua e até a pena de morte, são algumas dentre as várias “soluções” defendidas por aqueles que simplesmente ignoram o fato de que o Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito em consolidação, evoluiu e, por conseguinte, proíbe expressamente, em sua Constituição, qualquer possibilidade da aplicação das referidas penas (com exceção da pena de morte em tempo de guerra), conferindo a esta vedação o *status* de cláusula pétrea.

Nesse contexto, espera-se dos policiais militares, operadores da segurança pública por excelência, defensores e guardiões da lei, o empoderamento da missão constitucional de zelar pela dignidade humana do cidadão.

Pautar-se na legalidade e proporcionalidade, quando do uso da força no enfrentamento da criminalidade, não diminui ou anula a autoridade do Estado, ao contrário, aumenta a sua credibilidade e confiabilidade perante o povo, principalmente, nas ações em que se faz necessária a intervenção firme do Estado para a obtenção de uma resposta legal e socialmente aceitável.

1 BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO, EVOLUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA FORÇA POLICIAL MILITAR PAULISTA

1.1 Criação da Força Policial Paulista

A história da atual Polícia Militar do Estado de São Paulo tem sua gênese no Brasil colonial, oportunidade em que as forças militares da Coroa Portuguesa se esforçavam na missão de manter a integridade territorial e a ordem interna da colônia.

Todavia, não obstante a importância que tal incumbência representava para Portugal, é fato que esse corpo de defesa territorial sofria com a precariedade da disciplina de seus integrantes e a questionável eficiência dos serviços prestados. Os corpos militares eram formados basicamente de caçadores, fuzileiros, sertanejos e voluntários, mercenários que se propunham a fazer parte desta legião, sem uma denominação definida à época. (ANDRADE; CÂMARA, 1931, p. 3)

Os historiadores Euclides Andrade e Hely F. da Câmara explicam: “[...] um aglomerado de gente fardada, sem a responsabilidade dos deveres de um compromisso ou juramentos firmados. Obedeciam aos chefes, que os congregavam e marchavam com eles para a defesa da colônia”.¹

Com o progresso das estruturas de governo da colônia, aliado ao aumento da civilização observado no século XIX, as legiões mercenárias de defesa territorial, até então desprovidas de uma organização mais sofisticada, passam por uma transformação e começam adquirir características de milícia regular.

A proclamação da independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, foi o fato preponderante que ensejou a necessidade de constituição de tropas regulares nacionais. Desde a independência até 1831, a proteção das províncias, embrião dos atuais estados-membros da federação brasileira, ficou a cargo dos soldados do novo Império. Malgrado se distinguirem das milícias primitivas, ainda careciam dos conhecimentos profissionais adequados para a execução da missão de defesa da província. (ANDRADE; CÂMARA, 1931, p. 3)

¹ ANDRADE, Euclides e outro. **A Força Pública de São Paulo: Esboço Histórico – 1º Centenário 1831-1931**. 1ª edição. São Paulo: Sociedade Impressora Paulista, 1931, p. 3.

Com efeito, o regime centralizador do Império se empenhou em fortalecer a disciplina da milícia e o espírito nacional de seus integrantes, já que naquela época existiam fortes divergências ideológicas deixadas pelo sistema político herdado do Brasil-colônia.

Com a abdicação de Dom Pedro I em favor de seu filho Pedro de Alcântara e a adoção do sistema de regência surgem no país violentas revoltas populares, o que resulta na necessidade de uma organização mais efetiva das forças armadas.

Segundo o professor Gilberto Cotrim:

Após a abdicação de D. Pedro I, o Brasil passou por grandes turbulências. Na área política, enquanto Pedro de Alcântara ainda era criança, durante o período das Regências, as elites se digladiavam pelo poder. Na área econômica, o país perdia competitividade no mundo internacional e afundava-se na dependência das potências estrangeiras. Na área social, a maioria do povo exigia uma vida mais livre e mais justa. As insatisfações foram canalizadas em violentas revoltas que pipocaram em vários cantos do país.²

A Lei Imperial³ de 18 de agosto de 1831, sancionada no dia 20 do mesmo mês, dispôs sobre a criação das Guardas Nacionais e de seus regulamentos, definindo como sua missão institucional defender a Constituição, a liberdade e a Integridade do Império, para manter a obediência às leis ou restabelecer a ordem e a tranquilidade públicas, auxiliar o Exército de Linha na defesa das fronteiras e Costas. Contudo, ao mesmo tempo a referida lei extinguiu todos os Corpos de Milícias, Guardas Municipais e Ordenanças que atuavam no país, dando autonomia para as províncias criarem suas forças policiais com o efetivo das extintas milícias. (ANDRADE; CÂMARA, 1931, p. 3).

Dessa forma, por força do disposto na Lei Imperial de 10 de outubro de 1831, foi criado o primeiro núcleo da corporação militarizada, encarregada de cuidar da ordem interna, *in verbis*:

A Regência, em nome do Imperador o Senhor Dom Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembléa Geral Decretou, e Ella sancionou a Lei seguinte:

Art. 1º - O Governo fica autorizado para crear nesta cidade um corpo de Guardas Municipaes voluntarios a pé, e a cavalo, para manter a

² COTRIM, Gilberto. **História e Consciência do Brasil**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, p. 178.

³ No período do Brasil Império as leis não recebiam números arábicos e eram registradas, por data e por intermédio de Cartas de Lei, no Livro 1º das Leis da Secretaria do Estado dos Negócios da Justiça, localizada no Rio de Janeiro.

tranquilidade publica, e auxiliar a Justiça, com vencimentos estipulados, não excedendo o número de seiscentas e quarenta pessoas, e a despeza anual a cento e oitenta contos de réis.

Art. 2º - Ficão igualmente autorizados os Presidentes em Conselho para crearem iguaes Corpos, quando assim julguem necessários, marcando o numero de praças proporcionado.

Art. 3º - A organização do Corpo, pagamento de cada indivíduo, a nomeação e despedida dos Commandantes, as instrucções necessárias, para a bôa disciplina, serão feitas provisoriamente pelo Governo, que dará conta na futura sessão, para aprovação da Assembléa Geral.

Manda por tanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumprão e fação cumprir, e guardar tão inteiramente como nella se contém. O Secretario do Estado dos Negocios da Justiça a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palácio do Rio de Janeiro, aos dez dias do mez de Outubro de mil oitocentos e trinta e um, decimo da Independencia e do Império.

Francisco de Lima e Silva, José da Costa Carvalho, João Braulio Muniz, Diogo Antonio Feijó.

Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial manda executar o Decreto da Assembléa Geral que houve por bem sancionar, sobre a criação nesta cidade e Provincias de um Corpo de Guardas Municipaes voluntarios, na fôrma acima declarada.

Para Vossa Magestade Ver. – José Tiburcio Carneiro de Campos, a fez, Diogo Antonio Feijó.

Estava o sello pendente. Registrado nesta Secretaria do Estado dos Negocios da Justiça a fls. 96 do Livro 1º de Leis. Rio de Janeiro, em 15 de Outubro de 1831. – João Caetano de Almeida França. Publicada e sellada a presente Lei nesta Secretaria do Estado dos Negocios da Justiça em 15 de Outubro de 1831. João Carneiro de Campos. Rio de Janeiro, na Typographia Nacional – 1831.⁴

A Lei Imperial supracitada permitiu às províncias criarem suas próprias forças policiais e de defesa interna. Em 15 de dezembro de 1831, o Brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar, Presidente da Província de São Paulo⁵, convocou em sessão ordinária o Conselho do Governo da Província, formado por José Manoel de França, Francisco Almeida Ferreira do Amaral, José Matheus d'Abreu, José Pedro Galvão de Moura Lacerda e o secretário de governo Joaquim Floriano de Toledo, a fim de

⁴ ANDRADE, Euclides e outro. **A Força Pública de São Paulo: Esboço Histórico – 1º Centenário 1831-1931**. 1ª edição. São Paulo: Sociedade Imprensa Paulista, 1931, p. 3.

⁵ Cargo Público equivalente hoje a Governador do Estado de São Paulo.

apresentar a Carta de Lei de 10 de outubro de 1831 e o Decreto nº 22 de outubro do mesmo ano, que autorizavam a criação de um Corpo de Guardas Municipais Voluntário, a pé e a cavalo. (CANAVÓ, 1977, p. 42)

Diante da autorização imperial, o Brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar criou uma companhia de infantaria composta por 100 (cem) integrantes, oficiais e praças, e uma seção de cavalaria com 29 (vinte e nove) soldados comandados por 1 (um) tenente. Nasce, em 15 de dezembro de 1831, a primeira instituição policial oficial do Estado de São Paulo a **Guarda Municipal Permanente, embrião da atual Polícia Militar do Estado de São Paulo.**

1.2 Evolução e estruturação da Força Policial Paulista

1.2.1 As Missões Francesas de Instrução Militar

Em 1904, o recém-eleito Presidente da Província de São Paulo, Dr. Jorge de Tibiriça, conhecedor da organização das polícias europeias passou a expressar seu desejo de modernizar e reestruturar a Força Policial Paulista.

Nesse contexto, em 21 de março de 1906, a ideia foi concretizada com a chegada da primeira Missão Francesa de Instrução Militar, fruto do convênio diplomático firmado entre a Província do Estado de São Paulo e o governo francês. A Missão foi chefiada pelo Cel Paul Balagny, que tinha como auxiliares o Cap Raoul Negrel e o Ten André Houneix De La Brousse.

Euclides Andrade e Hely F. da Câmara descrevem esse fato histórico:

No dia 27 daquelle mez [março de 1906], o comandante geral da Força Pública, Coronel Argemiro da Costa Sampaio, recebeu do Dr. Washington Luis, Secretario da Justiça de então, o seguinte officio, dando-lhe conhecimento do contracto da missão:

“Communico-vos que, segundo o contracto celebrado entre o ministro da guerra da Republica Franceza e o ministro plenipotenciario do Brasil, em Pariz, para a vinda dos officiaes do exercito daquela nação, que têm de servir como instructores da Força Publica do Estado, a missão contractada compõe-se do chefe sr. Balagny, comandante de batalhão, nº 103, regimento de infantaria, e do sr. Negrel e sr. De La Brousse, este sargento do

mesmo regimento, e aquelle tenente do 24º de infantaria, tendo o chefe da missão as vantagens e as honras do posto de coronel commandante geral e os outros dois membros, o primeiro a graduação de tenente-coronel commandante de batalhão e o segundo a de alferes, usando todos o fardamento do exercito francez, com as insignias da Força Pública do Estado de São Paulo.

Outro-sim, vos communico que, nos termos do referido contracto, o sr. Balagny e o sr. Negrel têm direito, cada um, a uma ordenança para o seu serviço pessoal e a um cavallo, cujas despesas correm por conta do Estado”.⁶

No início da missão, nem todos viam a chegada dos militares estrangeiros com bons olhos:

A imprensa paulistana, em sua critica excessivamente rigorosa, chegou a manifestar-se, sobre o acto do Governo, nestes termos:

“A primeira impressão que se tem ao vêr um tão empenhado luxo de arregimentação, é a de que São Paulo se arma para alguma guerra.

Não sabemos como os legisladores da Constituição Federal comprehenderam a policia, quando a deram aos Estados, guardando para a União o exercito e a defesa nacional. Ninguém ousará, porém, dizer que seja para os misteres usuaes de guardar ruas e metter relapsos no xadrez, que os nossos policiaes carecem de instrucções de officiaes vindos da escola de Saint-Cyr ou de Saumur”.⁷

Contudo, com o decorrer do tempo, a própria imprensa, que outrora criticava a medida tomada por Jorge de Tibiriça, ao constatar o êxito da missão francesa, passou a elogiar a postura da força policial paulista:

Os factos posteriores vieram entretanto emmudecer toda aquella critica e provar o acerto da medida, e é a propria imprensa que se retrata, assim se manifestando:

“Acabamos de voltar da adeantada capital paulistana, onde nos levou o desejo ardente de examinar, com os proprios olhos, o tão apregoado progresso da força policial, há dois anos aos cuidados de uma missão franceza de instrucção. Sobre essa força, militares e civis faziam, convencidos, as mais lisonjeiras referencias, afirmando uns e outros que mais parecia ella parte componente de exercito estrangeiro muito adeantado que milícia de um dos principaes Estados”.⁸

⁶ ANDRADE, Euclides e outro. **A Força Pública de São Paulo: Esboço Histórico – 1º Centenário 1831-1931**. 1ª edição. São Paulo: Sociedade Impressora Paulista, 1931, p. 53-56.

⁷ *Ibidem*, p. 49.

⁸ *Ibidem*, p. 52.

“O trabalho da Missão Francesa transformou aquele material humano num grupo harmônico [...]. A primeira Missão Francesa retirou-se em 1914 devido a Primeira Grande Guerra.” (PMESP, 1995, p.15).

Mas, houve uma Segunda Missão Francesa de Instrução Militar, chefiada pelo General Antoine François Nerel, que chegou a São Paulo, em 1919, após o término da guerra e que permaneceu na província até 1924.

Dentre as principais inovações trazidas pela Segunda Missão Francesa destacaram-se as instruções e exercícios militares diários e o emprego de cães policiais belgas no policiamento.

1.2.2 A participação da Força Policial Paulista nas ações militares brasileiras

De 15 de dezembro de 1831, data da criação da força policial paulista, até os dias de hoje, a instituição se reorganizou e mudou de nome várias vezes, recebendo as seguintes denominações: Guarda Municipal Permanente, Corpo Policial Permanente, Corpo Policial Provisório, Brigada Policial, Força Policial, Força Pública e, finalmente, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Durante o mencionado período, a Força Policial Paulista teve efetiva participação em inúmeras campanhas militares nacionais e de defesa interna, das quais se destacam:

- 1) 1838 – Guerra dos Farrapos;
- 2) 1838 – Revolta da Vila Franca do Imperador;
- 3) 1839 – Campos das Palmas;
- 4) 1842 - Revolução Liberal de Sorocaba;
- 5) 1866 - Guerra do Paraguai;
- 6) 1867 – Retirada de Laguna;
- 7) 1888 – Revolta de Quebra-Lampião;
- 8) 1893 – Revolta da Armada;
- 9) 1893 – Revolução Federalista;
- 10) 1896 – Questão dos Protocolos;
- 11) 1897 - Guerra de Canudos [Revolta de Canudos];
- 12) 1904 – Revolta da Vacina;
- 13) 1910 – Revolta dos Marinheiros;
- 14) 1917 – Greve Operária;
- 15) 1922 – Levante do Forte de Copacabana;
- 16) 1922 – Sedição de Mato Grosso;
- 17) 1924 – Revolução de São Paulo;
- 18) 1924 – Campanha contra a Coluna Prestes;
- 19) 1926 – Campanha do Nordeste;

- 20) 1926 – Campanha de Goiás;
- 21) 1930 – Revolução Outubrista (Getúlio Vargas);
- 22) 1932 – Revolução Constitucionalista;
- 23) 1944 – Campanha da FEB;;
- 24) 1964 – Revolução e derrubada do Governo Constituído [Golpe civil-militar de 1964];
- 25) 1970 – Campanha do Vale do Ribeira.⁹

⁹**1) 1838 – Guerra dos Farrapos:** A Milícia integra-se às forças de Primeira Linha (exército), encarregadas de conter rebeldes no Rio Grande do Sul, durante a Campanha de Farrapos; **2) 1838 – Revolta da Vila Franca do Imperador:** A Milícia restabelece a ordem na Vila Franca do Imperador, hoje cidade de Franca, invadida pelo Capitão Anselmo Ferreira Barcelos, que promoveu violências contra as autoridades constituídas. O Juiz foi deposto e várias pessoas foram assassinadas; **3) 1839 – Campos das Palmas:** fato ocorrido na 5ª Comarca de São Paulo (hoje Estado do Paraná, que se emancipou em 1835) – o caminho foi invadido por índios e malfeitores, impedindo o tráfego entre São Paulo e Rio Grande do Sul. A ordem foi restabelecida por uma coluna comandada pelo Capitão Hermógenes Carneiro Lobo Ferreira, que pacificou os bravios índios coroados, fazendo a paz com o cacique. O militar fundou ainda Cidade de Palmas e a missão se encerrou em 1845; **4) 1842 - Revolução Liberal de Sorocaba:** Comandada por Caxias, a Milícia participa da repressão à Revolução Liberal de Sorocaba, chefiada por Rafael Tobias de Aguiar que, vencido, retirou-se para o Sul, sendo posteriormente preso e conduzido à Corte. No combate de Venda Grande, próximo a Campinas, a Seção de Cavalaria teve seu “batismo de fogo”; **5) 1866 - Guerra do Paraguai:** A Milícia participou da Guerra do Paraguai, onde seu efetivo marchou incorporado, em sua totalidade, à coluna do Coronel Camisão; **6) 1867 – Retirada de Laguna:** com 250 homens, sob o comando do Ten Cel José Maria Galvão Peixoto, o Corpo Policial Permanente, seguiu para aquele local em 1865. Em abril de 1867 seguiu também para o Paraguai o Corpo Policial Provisório; **7) 1888 – Revolta de Quebra-Lampião:** grupo descontentes, após atentarem contra o aquartelamento da Estação de Urbanos, se postaram diante do Palácio do Governo e quebra, a tijoladas, todos os lampiões do jardim. Um miliciano foi morto; **8) 1893 – Revolta da Armada:** a Milícia participou com o 3º BI, operando no litoral, com sede na Cidade de Santos, durante a revolta do Almirante Wandenkolk; **9) 1893 – Revolução Federalista:** participou a Milícia também com o 3º BI, comandado pelo Cel Ramalho, durante a revolta do Almirante Custódio José de Mello; **10) 1896 – Questão dos Protocolos:** Os protocolos foram correspondência oficial e diplomática, trocada entre autoridades brasileiras e italianas sobre as reclamações de italianos emigrados para o Brasil e que morreram, alistados que foram nos batalhões para combater a Revolta de 1893 e 1894 (Armada e Federalista). O espírito de tensão de ambas as partes estava no auge, quando um navio da marinha italiana aportou em Santos, desembarcando seus marujos, que imediatamente passearam pelas ruas da cidade com manifestações de hostilidade à população e demonstrando simpatia pela causa de seus compatriotas. Combateram, estas manifestações, toda a tropa da Milícia, notadamente as tropas do Corpo de Cavalaria e do 1º BI; **11) 1897 - Guerra de Canudos [Revolta de Canudos]:** A Guerra de Canudos deveu-se a Antônio Conselheiro e seus seguidores fanáticos. As primeiras vitórias de Conselheiro carregaram à região milhares de jagunços, fanatizados pelo novo messias, engrossando o número dos rudes sertanejos que combatiam sem medo da morte, pois esta, pensavam, os levariam ao reino de Cristo. Houve quatro expedições militares ao reduto de Canudos e somente a última, a penosos sacrifícios, conseguiu êxito. A Milícia participou da última expedição com o 1º BI comandado pelo Ten Cel Joaquim Elesbão dos Reis, sendo fiscal o Major José Pedro de Oliveira; **12) 1904 – Revolta da Vacina:** Na revolta contra a Vacina Obrigatória, no Rio de Janeiro, o Governador Federal, solicitou ao Governo de São Paulo, auxílio para poder debelar o movimento. Para lá seguiam os 1º e 2º BI da Força Pública, que auxiliaram a manter a ordem e a tranquilidade; **13) 1910 – Revolta dos Marinheiros:** Liderados por João Cândido os marinheiros se apossaram de vários navios de guerra e mais nada conseguiram, pois lá estava o comandante, Ten Cel Pedro Arbues Rodrigues Xavier, com o 1º BI que evitou o desembarque das guarnições dos couraçados São Paulo e Minas Gerais; **14) 1917 – Greve Operária:** O operariado de São Paulo entrou em greve reivindicando direitos, uns justos, outros utópicos. Elementos perturbadores infiltraram-se entre os operários grevistas e a cidade foi palco das cenas mais deploráveis. Os atos de sabotagem, as agressões contra os mantenedores da ordem e mesmo contra companheiros que não aderiram ao movimento não se fizeram esperar por parte dos elementos mais exaltados. Toda a Milícia participou das manifestações para manter a ordem e a tranquilidade no Estado; **15) 1922 – Levante do Forte de Copacabana:** A Milícia participou valorosamente em defesa do poder do Estado e da União; **16) 1922 – Sedição de Mato**

Ressalta-se que, em alguns períodos da história brasileira, o governo central, diante do aparelhamento e organização das forças estaduais militares, vislumbrou nestas instituições uma clara ameaça a seu poder.

No Estado de São Paulo, em especial, a campanha militar estadual que ganhou destaque e marcou o fim da República Velha e o início da Era Vargas foi a Revolução de 1930, quando a então Força Pública do Estado de São Paulo com o efetivo de 14.000 homens foi mobilizada na defesa do poder constituído:

[...] Os revolucionários, comandados pelo General Miguel Costa, fazem uma parada em Itararé, onde deveria ocorrer a maior batalha da América do Sul, fato que só não ocorreu porque uma junta militar deu o golpe no Rio de Janeiro, destituindo o Dr. Washington Luiz, entregando o poder a Getúlio Vargas.¹⁰

Sobre a Revolução de 1930 o professor Gilberto Cotrim preleciona:

Reconhecendo o avanço da guerra civil, os militares do Rio de Janeiro, liderados pelos generais Mena Barreto e Tasso Fragoso, depuseram o presidente Washington Luís, no dia 24 de outubro, poucas semanas antes do fim de seu mandato. O poder foi entregue a Getúlio Vargas, chefe político da Revolução de 1930.¹¹

Grosso: Revolta de Clodoaldo da Fonseca, em Mato Grosso, tendo a Milícia participado com o 2º BI e parte do 1º BI, com a missão de impedir a invasão do Estado pelo Oeste; **17) 1924 – Revolução de São Paulo:** Foi a Força Pública o valoroso baluarte da defesa do poder do Estado e da União, na luta em que foi palco a Capital Bandeirante; **18) 1924 – Campanha contra a Coluna Prestes:** sob o comando do Cel Afro Marcondes de Resende, no Paraná, e no Rio Grande do Sul, sob o comando do Cel Joviniano Brandão. Em 1926, sob o comando dos Majores Pedro de Moraes Pinto e Rodolfo Juvenal Ramos no Nordeste; **19) 1926 – Campanha do Nordeste:** A Força Pública participou com os 3º e 5º BI, que lutavam em Pernambuco, Ceará e Bahia, obrigando os revoltosos a voltarem para Goiás e Mato Grosso; **20) 1926 – Campanha de Goiás:** Expedição a Goiás executada com 2.400 homens, compreendendo infantaria, cavalaria, engenharia e aviação comandados pelo próprio comandante-geral da Milícia Pedro Dias de Campos; **21) 1930 – Revolução Outubrista (Getúlio Vargas):** Empenhou a Milícia seu efetivo total de 14.000 homens na defesa do poder constituído. Os revolucionários, comandados pelo General Miguel Costa, fazem uma parada em Itararé, onde deveria ocorrer a maior batalha da América do Sul, fato que só não ocorreu porque uma junta Militar, deu o golpe no Rio de Janeiro, destituindo o Dr. Washington Luiz, entregando o poder a Getúlio Vargas; **22) 1932 – Revolução Constitucionalista:** Bateu-se a Milícia com seu efetivo total pela volta do País ao império da lei, sob o comando, a princípio do Cel Júlio Marcondes Salgado, depois, do Cel Herculano de Carvalho e Silva; **23) 1944 – Campanha da FEB:** participação na II Guerra Mundial; **24) 1964 – Revolução e derrubada do Governo Constituído [Golpe civil-militar de 1964]:** O Movimento Revolucionário de 1º de abril de 1964, saiu vitorioso e a ordem e a tranquilidade pública foram garantidas pela Força Pública; **25) 1970 – Campanha do Vale do Ribeira:** Campanha desencadeada pela Força Pública contra a Guerrilha do Vale do Ribeira. PMESP. **Manual Técnico do Centro de Formação de Soldados de São Paulo.** 1ª edição. São Paulo: Produção Independente, 1995, p. 9-14.

¹⁰ *Ibidem*, p. 13,14.

¹¹ COTRIM, Gilberto. **História e Consciência do Brasil.** 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, p. 268.

A mobilização da Força Pública do Estado de São Paulo, na Revolução de 1930, conferiu à milícia a confiança bélica necessária para, em 1932, desencadear as ações armadas da Revolução Constitucionalista, oportunidade em que a milícia entrou em confronto com as forças militares regulares do governo de Getúlio Vargas, episódio histórico que será detalhado no tópico seguinte.

Os eventos históricos, ora relatados, serviram para que o governo federal exercesse um rígido controle das forças policiais estaduais. Dentre as medidas adotadas, destacou-se o recrudescimento do controle das forças policiais pela União, tanto que, em 1936, por intermédio da Lei nº 192¹², a Força Pública passou a ter a atribuição de “atender a convocação do governo federal em caso de guerra externa ou grave comoção intestina segundo a lei de mobilização”, asseverando o seu *status* de força militar reserva do exército, conferido pela Constituição de 1934.

Com essa medida, em apertada síntese, o governo submetia as forças públicas estaduais ao seu comando.

Em 1942, com a edição do Decreto-lei nº 12.755¹³, o Interventor Federal do Estado de São Paulo chegou a cogitar a dissolução da Força Pública e sua substituição pela Guarda Policial, sob a coordenação dos Delegados de Polícia, fato que só não ocorreu pela forte reação promovida pela corporação à época.

Contudo, a reação desencadeada pela instituição paulista não foi capaz de impedir a criação da Guarda Civil do Estado de São Paulo que, malgrado seu pequeno efetivo, era responsável pelo policiamento do centro de São Paulo e imediações, ficando sob subordinação direta dos Delegados de Polícia, enquanto, por outro lado, a Força Pública, instituição de investidura militar, realizava o policiamento no interior de São Paulo e nas áreas rurais, além de manter parte do efetivo aquartelado para ações de controle de distúrbios civis.

Em 30 de dezembro de 1969, com a outorga do Decreto-lei nº 1.072, as Guardas Civis foram extintas, sendo incorporadas pelas recém-criadas Polícias Militares estaduais. Movido pelo referido decreto, em 08 de abril de 1970, o Estado de São Paulo, por meio do Decreto-lei nº 217, estabeleceu a fusão da Força Pública e da Guarda Civil, criando a atual Polícia Militar do Estado de São Paulo.

¹² Lei Federal nº 192, de 17/01/1936.

¹³ Decreto-Lei nº 12.755, de 17/07/1942.

1.2.3 A participação da Força Pública na Revolução Constitucionalista de 1932

Como se sabe, a Revolução Constitucionalista de 1932 de índole civil e idealizada pela sociedade de São Paulo e tinha como objetivo assegurar a criação e promulgação de uma constituição democrática para o Brasil, que Getúlio Vargas havia prometido, mas se recusava a realizar.

Com efeito, a busca desses anseios democráticos receberam total apoio dos soldados da Força Pública do Estado de São Paulo, que lutaram e tomaram em sua defesa.

Em oposição, os aliados varguistas argumentavam que o Estado de São Paulo queria se separar do Brasil, mas, na verdade, o que o povo paulista queria era a redemocratização do país, então sob a égide da ditadura de Getúlio Vargas.

“A nova constituição era uma questão de honra para o povo paulista, o qual estava disposto a redemocratizar o país, ainda que com o sacrifício da própria vida, no espírito ufanista de independência: ‘...ou ficar a pátria livre ou morrer pelo Brasil...’.” (VILLA, 2009, p. 25).

As forças do governo provisório de Vargas eram três vezes mais numerosas e equipadas do que a paulista, mas isso não foi motivo para o acovardamento, São Paulo alistou cerca de 45.000 homens.

Aqueles que não estavam nas frentes de batalha ajudavam como podiam, sob a orientação do governador Pedro de Toledo e, motivados pelo locutor oficial do movimento constitucionalista, o estudante de direito do Largo São Francisco, César Ladeira. As manifestações populares tomaram conta da cidade de São Paulo, entre fevereiro e julho de 1932; as ruas fervilhavam aos brados da massa inflamada exigindo a convocação imediata de eleições. O clima era de tensão. (VILLA, 2009, p. 42).

Em 23 de maio de 1932, um grupo armado sai da Praça do Patriarca e dos Campos Elíseos rumo à Avenida Barão de Itapetininga, em São Paulo, com o claro intuito de invadir a sede da Legião Revolucionária, protegida pelos tenentes representantes do Governo Provisório de Getúlio Vargas. Essa decisão iria marcar o destino do povo brasileiro. O referido grupo foi recebido a tiros de fuzil e metralhadora pelos tenentes, causando a morte de Marcos Martins, Euclides Miragaia, Dráusio de Souza e Antônio Camargo e recrudescendo o movimento, que

se autodenominava M.M.D.C., iniciais dos nomes dos mortos no confronto, e passando a arrematar civis para formar o grupo armado que iria se insurgir contra ao governo provisório de Vargas.

Durante esse período, o Comandante Geral da Força Pública, General Miguel Costa, foi afastado do comando da instituição paulista, sob a alegação de ter sido nomeado por Getúlio Vargas após a Revolução de 1930. Na sequência, o Coronel Júlio Marcondes Salgado foi nomeado Comandante Geral da Força Pública paulista pelos revolucionários e como ato de fidelidade à causa divulgou a proclamação dos ideais revolucionários:

Paulistas na mais vibrante manifestação de civismo, na mais pujante prova de amor ao Brasil e a São Paulo, na mais heroica atitude de heroísmo, de abnegação e de renúncia, na madrugada de hoje, o Exército, a Força Pública e o povo de São Paulo, lançaram aos quatro ventos da terra bandeirante o grito de revolta pela pátria redimida.

Na primeira arrancada, a vitória foi imponente.

Todas as Unidades da II Região Militar e a Força Pública, coesa, ampararam o primeiro impulso da estupenda mocidade de Piratininga.

Hoje, em São Paulo, amparada pelas armas e pela vontade indomável da população paulista, a ideia reivindicadora não poderá mais sofrer os vesgos imperativos de uma ditadura de anarquia e de descrédito para o Brasil.

A república, que naufraga, está, nesta hora bendita, salva!

Paulistas!

Para diante! Continuai a cruzada redentora!

O vosso sangue não valerá tanto como a glória de tombardes por São Paulo e pelo Brasil.

São Paulo, 10 de julho de 1932.¹⁴

Neste dia, 10 de julho de 1932, sob o comando do Coronel Euclides Figueiredo, as ruas de São Paulo amanheceram tomadas por tropas da Força Pública. O movimento recebeu apoio dos estudantes de Direito do Largo São Francisco, que, armados, tomaram as estações de rádio e telegráficas.

¹⁴ VILLA, Marco Antonio. **1932 – Imagens de uma revolução**. 1ª. Edição, São Paulo: IMESP, 2009, p. 32, 33.

Getúlio Vargas, no mesmo dia, recebeu o comunicado de Pedro de Toledo, interventor federal de São Paulo: “[...] impossibilitado de continuar a cumprir o mandato que Vossa Excelência, houve por bem me conferir e que sempre procurei honrar, olhos fitos no interesse de São Paulo e do Brasil venho renunciar ao cargo de interventor.” (VILLA, 2009, p. 45)

Pedro de Toledo, uma vez descompromissado do cargo de interventor federal de São Paulo, adere incondicionalmente ao movimento e determina a difusão do seguinte manifesto:

“O embaixador Pedro de Toledo, governador do Estado de São Paulo, ao povo brasileiro: Vitorioso como está o movimento revolucionário que ontem irrompeu neste Estado e no de Mato Grosso pelo levante de todas as forças do Exército desta guarnição e da Força Pública, em face das mais inequívocas manifestações de toda a população que a ele aderiu, renunciei ao meu cargo de interventor federal.

Aclamado, no entanto, governador do Estado de São Paulo, por todas as suas forças vivas, não pude resistir ao apelo dos meus concidadãos para continuar no posto que me confiaram. Vamos prosseguir na luta para satisfazer a mais alta aspiração nacional, que é restituir ao povo brasileiro o direito de dispor de seus destinos e de organizar-se constitucionalmente, contando com o apoio dos Estados do Rio Grande, de Minas Gerais e outros. São Paulo não tem outra aspiração senão a ordem legal, a paz, o trabalho, dentro da grande pátria brasileira una e indivisível, governada pelo voto livre de todos os brasileiros.

Não se trata de um movimento separatista, como criminosamente propalam, e São Paulo jamais cogitou de quebrar a integridade nacional. Está de pé pelo Brasil unido com o Brasil.

Pedro de Toledo – Governador de São Paulo.”¹⁵

A mobilização nas frentes de batalha chegara a mais de 35.000 homens entre soldados da Força Pública e voluntários. Toda a indústria paulista existente foi adaptada para a produção de munições, armamentos e capacetes, visando atender às necessidades bélicas existentes.

Contudo, existia uma evidente falta de recursos que se refletia no número de mortos durante as batalhas travadas pelas forças paulistas.

Nas trincheiras no sul paulista, próximo ao Paraná, onze soldados tombaram na defesa do ideal constitucionalista, e outros quarenta e cinco soldados foram

¹⁵ VILLA, Marco Antonio. **1932 – Imagens de uma revolução**. 1ª. Edição, São Paulo: IMESP, 2009, p. 34.

capturados pelas forças militares de Getúlio Vargas na condição de prisioneiros de guerra.

Os Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul desonraram o compromisso de adesão ao movimento e São Paulo ficou isolado e enfraquecido. Cercados em várias frentes, os soldados da Força Pública Paulista e os voluntários resistiram bravamente, sozinhos, até o limite de suas forças.

A Força Pública paulista, diante da escassez de soldados, resolveu ocupar um ponto estratégico, que se localizava num túnel férreo a 1.800 metros de altitude, na Serra da Mantiqueira, na fronteira com Minas Gerais, pois por aquele caminho era prevista a chegada das tropas mineiras.

No local ocorreu um intenso combate que perdurou por dois meses e resultou no saldo de mais de mil soldados mortos ou feridos.

As tropas federais lançaram mão até da sua aviação bélica para bombardear as posições das tropas da Força Pública. Fato curioso é que Santos Dummont, à época, desenvolveu forte depressão quando soube que sua invenção estava sendo utilizada para o referido fim. Alguns historiadores asseveraram que seu suicídio, em 23 de julho de 1932, foi motivado por esse fato.

O Comandante das Forças Militares de São Paulo, General Bertoldo Klinger, diante do número excessivo de baixas nos combates travados, chegou a propor um armistício, em 12 de agosto e em 29 de setembro, todavia, as condições impostas pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas nas duas ocasiões eram humilhantes, o que gerou sua imediata recusa. (VILLA, 2009, p. 52).

Oficialmente, a guerra civil se encerrou às 08h do dia 02 de outubro de 1932, sendo que às 15h30min, oficiais da Força Pública já noticiavam ao governador Pedro de Toledo a sua deposição do governo.

Em que pese a derrota nas frentes de batalha, São Paulo foi vitorioso pela mobilização da sua sociedade que não poupou esforços para ajudar na campanha militar, financiando-a com doações consideráveis, a exemplo da entrega voluntária de peças de ouro nos postos de doação. À época, todos os setores da sociedade paulista se empenharam, o que incluía a decisiva atuação da Força Pública do Estado de São Paulo, que demonstrou sua vocação institucional de servir à causa pública e aos anseios democráticos da Revolução Constitucionalista de 1932.

1.3 O Golpe Militar de 1964 e a Doutrina de Segurança Nacional

Os períodos de autoritarismo político vividos pelo Brasil influenciaram, decisivamente, o modelo organizacional das polícias e as doutrinas de segurança pública brasileiras, resultando no legado de medo e violência, percebidos até hoje, nas relações entre a polícia e o cidadão.

Saliente-se que o uso bélico da força do Estado para resolução de questões internas ocorreu mesmo após a Proclamação da República. Em que pese ser impossível imaginar o mapa brasileiro atual sem que houvesse as intervenções militares o fato é que a ação dos militares ao longo da história foi repleta de eventos sangrentos e de oposição a qualquer tipo de movimento popular ou intenção de participação democrática.

Neste contexto, o golpe militar de 1964, indubitavelmente, foi o evento contemporâneo que mais influenciou o uso da força pelo Estado.

Os militares chegaram ao poder no dia primeiro de abril, após terem promovido um golpe com a consequente deposição do presidente João Goulart. A Junta Militar que assumiu o governo brasileiro prometia “organizar o país” e logo depois devolvê-lo a um governo civil, todavia, tal fato só ocorreu vinte anos depois.

O governo militar colocou em prática seu plano baseado na Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida pela Escola Superior de Guerra, resultado do estudo realizado a partir do similar modelo americano que visava preparar os E.U.A. para os perigos dos inimigos externos. No Brasil, a implantação do plano ficou sob responsabilidade do General Golbery do Couto e Silva.

Entretanto, conforme a Doutrina de Segurança Nacional, sustentava-se a ideia de que qualquer forma de supressão dos direitos fundamentais era justificada em nome da ordem pública, mesmo que o inimigo a ser combatido fosse interno.

Conforme relatado no livro “Brasil: Nunca mais” (2009, p. 70):

Assim é que, três anos depois da similar norte americana – o “National War College” – é fundada aqui a Escola Superior de Guerra, sob jurisdição do Estado Maior das Forças Armadas. Nos dez anos que vão de 1954 a 1964, a ESG desenvolveu uma teoria de direita para intervenção no processo político nacional. A partir de 1964, a ESG funcionaria também como formadora de quadros para ocupar funções nos sucessivos governos.

Além de ter gerado a ideologia oficial do Regime Militar, a ESG trouxe também alguns subprodutos, entre os quais, a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), por Golbery do Couto e Silva, que teria importante papel na implantação e defesa do novo sistema político.

Ao sintetizar os grandes fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida pela ESG, através de um livro que se tornou cartilha oficial dos generais no Poder, Golbery pontificava:

“Daí um novo dilema – o do Bem-Estar e o da Segurança, apontado por Goering, em dias passados, sob a forma menos justa, mas altamente sugestiva, de seu conhecido slogan: ‘Mais canhões, menos manteiga’. E, na verdade não há como fugir à necessidade de sacrificar o Bem-Estar em proveito da Segurança, desde que essa se veja realmente ameaçada. Os povos que se negaram a admiti-lo aprenderam no pó da derrota a lição merecida”.

Em outras palavras, ameaçada a “segurança”, está justificado o sacrifício do Bem-Estar que, por extensão, é o sacrifício também da liberdade, das garantias constitucionais, dos direitos da pessoa humana. E Goering se referia aos povos ameaçados por um inimigo externo, enquanto para Golbery o inimigo era interno, devendo ser procurado entre o povo brasileiro.

A força militar paulista, em razão do seu considerável efetivo, foi empregada, de forma estratégica, como o braço armado do regime militar para o controle das manifestações sociais, destacando-se como o principal instrumento de monopólio da violência física da ditadura no Estado de São Paulo.

O governo militar “habilidosamente” fez o uso contínuo e intenso dessa força policial para assegurar a manutenção do regime de exceção, aproveitando-se da cultura militar intervencionista adquirida pela instituição ao longo da sua história.

1.3.1 A apropriação da força militar estadual pelo governo federal

Durante a ditadura militar, não só as policiais militares, como todo o sistema de segurança pública, foram usados pelo governo federal como instrumentos de controle da tensão social e de exteriorização do monopólio da violência física do Estado. Sob a égide do medo e debaixo da mira dos fuzis, os militares governavam por decretos e atos institucionais ao arrepio da lei e da ordem constitucional posta.

Nesse sentido, aqueles que não se alinhavam ao regime eram destituídos de seus cargos, presos, torturados, exilados e até mortos. Nem os próprios militares escaparam da fúria avassaladora do regime ditatorial:

O Ato Institucional de 9 de abril, que deveria ser único e acabou sendo o primeiro de uma série, editado seis dias antes da posse do general Castelo Branco, deixou bem claro: “A Revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma”. Quando se encerrou, a 11 de junho de 1964, o prazo que o primeiro Ato havia estabelecido para as cassações, o balanço inicial foi de 378 atingidos: três ex-presidentes da República (Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart); seis governadores de Estado; dois senadores; 63 deputados federais e mais de três centenas de deputados estaduais e vereadores. Foram reformados compulsoriamente 77 oficiais do Exército, 14 da Marinha e 31 da Aeronáutica. Aproximadamente dez mil funcionários públicos foram demitidos e abriram-se cinco mil investigações, atingindo mais de 40 mil pessoas. Castelo Branco criou a Comissão Geral de Investigações (CGI) – para coordenar as atividades dos inquéritos policiais militares, que começavam a ser instaurados em todo o país. Foi implantado, em junho, o Serviço Nacional de Informações, cujo poder misterioso cresceria sem interrupção nos anos seguintes.”.

Ao terminar o último ano do governo Geisel, a estatística do Regime Militar de 1964 registrava aproximadamente 10 mil exilados políticos, 4.682 cassados, milhares de cidadãos que passaram pelos cárceres políticos, 245 estudantes expulsos das universidades por força do Decreto 477, e uma lista de mortos e desaparecidos tocando a casa das três centenas.¹⁶

Ainda, no que se refere à repressão no interior da caserna em desfavor dos militares que não se alinhavam ao regime, verificamos que:

A Comissão Geral de Inquérito esteve atuante, tocando mais de setecentos IPMs que alimentavam mais o furor persecutório da direita militar do que propriamente produziam resultados efetivos. Na dinâmica das sanções legais aos adversários do regime com base nos Atos Institucionais, o governo Castelo Branco se destaca: dos 5.517 punidos por este tipo de ato do regime, 65% (ou 3.644) o foram durante o governo de Castelo. Além de civis, os militares não afinados com o governo Castelo, concentrando cerca de 90% das 1.230 sanções feitas a militares ao longo do regime.¹⁷

Para se opor ao governo militar e a decretação do Ato Institucional nº 5, em 1969, surgem os movimentos de extrema esquerda, que optam pela luta armada contra o regime, estabelecendo focos de guerrilha urbana e rural, em diversos pontos do Brasil, sobretudo, em São Paulo e no Rio de Janeiro.

¹⁶ **Brasil: Nunca mais.** 37ª edição. São Paulo: Editora vozes, 2009, p. 68.

¹⁷ NAPOLITANO, Marcos. 1964: **História do Regime Militar Brasileiro.** 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 73.

O cerco promovido pelo governo militar se fecha e os militares passam a centralizar o comando de todo o sistema de segurança pública brasileiro, a ponto de subordinar as polícias estaduais ao governo federal, tirando toda e qualquer autonomia dos Estados-membros sobre elas:

Em julho de 1969, foram reorganizadas as policiais militares estaduais em todo o país, com o objetivo de adaptá-las às novas diretrizes de segurança interna. A Autoridade do governador de Estado sobre a Polícia Militar de uma unidade foi subtraída pela determinação de que o controle das PMs seria exercido pelo Estado Maior do Exército e pelos comandos militares regionais. (BRASIL, 2009, p. 74)

O apoderamento dos órgãos de segurança pública foi tamanho, que surgiram centros integrados, que agregavam os efetivos de todas as polícias e Forças Armadas, com o único objetivo de reprimir, a qualquer custo, os opositores do governo, a fim de se manter e fortalecer o *status quo*. Surgem os DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna), DOPS (Departamento de Ordem Política e Social) e as grandes operações de segurança nacional, em especial, a OBAN (Operação Bandeirantes).

A obra, “Brasil: Nunca mais”, traz um elucidador relato desse período histórico:

[...] surgiu a necessidade de uma integração entre os organismos repressivos já existentes – ligados às três Armas, à Polícia Federal e às policiais estaduais – para melhorar a eficiência dos mecanismos de repressão e controle. Essa integração seria testada pela primeira vez em São Paulo, em meados de 1969, quando setores oposicionistas, manietados pela decretação do Ato Institucional nº 5, se viram compelidos a formas ilegais de ação política, incluindo alguns grupos até mesmo a luta guerrilheira.

Foi criada, então, e só oficiosamente assumida pelas autoridades militares, a Operação Bandeirantes (OBAN), que se nutria de verbas fornecidas por multinacionais como o Grupo Ultra, Ford, General Motors e outros. Não era formalmente vinculada ao II Exército, embora seu comandante, general Canavarro Pereira, visitasse regularmente a Delegacia de Polícia que lhe servia de sede, na rua Tutóia, em São Paulo. A OBAN foi composta com efetivos do Exército, Marinha, Aeronáutica, Polícia Política Estadual, Departamento de Polícia Federal, Polícia Civil, Força Pública, Guarda Civil – todos os tipos, enfim, de organismos de segurança e policiamento.

A inexistência de estrutura legal conferiu ao novo organismo uma mobilidade – e impunidade, quanto aos métodos – que garantiu importantes vitórias na chamada “luta contra a subversão”. Tais êxitos levaram a que altas esferas responsáveis pela Segurança

Nacional considerassem aprovado o teste e, então, o tipo de estrutura da OBAN serviu de inspiração para a implantação, em escala nacional, de organismos oficiais que receberam a sigla DOI-CODI.

O DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna), surgiu em janeiro de 1970, significando a formalização, no Exército, de um comando que englobava as outras duas Armas. Em cada jurisdição territorial, os CODI passavam a dispor do comando efetivo sobre todos os organismos de segurança existentes na área, sejam das Forças Armadas, sejam das polícias estaduais e federal.

[...] Em junho de 1969 foram reorganizadas as polícias militares estaduais de todo o país, com o objetivo de adaptá-las às novas diretrizes de segurança interna. A autoridade do governador de Estado sobre a Polícia Militar de uma unidade foi subtraída pela determinação de que o controle das PMs seria exercido pelo Estado Maior do Exército e pelos comandos militares regionais.¹⁸

No que se refere ao *modus operandi* da OBAN sobre o apoderamento e centralização dos órgãos de segurança, assevera o historiador Marcos Napolitano:

[...] A Oban tinha uma estrutura flexível, composta por um *mix* de militares, policiais civis e policiais militares, cuja vantagem era ter ampla liberdade de ação, para além das “sutilezas jurídicas” ou de constrangimentos burocráticos.¹⁹

O relato, ora exposto, demonstra como as polícias, sobretudo, as militares, foram manipuladas e usadas para servir aos interesses dos governos militares, sendo moldadas para atuarem como verdadeiros exércitos estaduais a serviço da ilegalidade e da afronta aos direitos humanos.

1.4 A promulgação da Constituição Cidadã e o novo cenário político brasileiro

Com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, os órgãos de segurança passaram por uma reestruturação significativa e se viram obrigados a alterar a sua forma de se relacionar com o cidadão.

¹⁸ **Brasil: Nunca mais.** 37ª edição. São Paulo: Editora vozes, 2009, p. 72.

¹⁹ NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro.** 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 133.

A polícia trabalhava única e exclusivamente para a manutenção do governo, sem que houvesse qualquer tipo de preocupação com os meios utilizados para alcançar seus propósitos.

Mas, com a instituição do Estado Democrático de Direito, os órgãos de segurança pública são obrigados a mudar seu foco institucional e envidar esforços no sentido de restabelecer a aproximação com o cidadão.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo, que, durante quase dois séculos, havia sido doutrinada para combater o inimigo e treinada para alcançar tal objetivo, encontrou enormes dificuldades que persistem até hoje, para se adaptar ao novo regime democrático brasileiro.

Várias gerações de agentes policiais foram manipuladas para atuar como verdadeiras “máquinas de guerra” do Estado, restando como legado uma cultura policial institucionalizada de violação dos direitos humanos e insensibilidade às causas sociais.

Ainda hoje, constatamos resquícios desse período bárbaro da história brasileira, trazidos à lume pelos órgãos de imprensa, que denunciam torturas e mortes perpetradas por agentes estatais que se valem das mesmas “técnicas” de sevícias humanas utilizadas pelos algozes do extinto regime militar brasileiro, como “instrumentos” espúrios de investigação e de submissão.

Por outro lado, verifica-se que a Polícia Militar do Estado de São Paulo, diante dos escândalos de violência policial experimentados, demonstra clara consciência da deterioração da sua imagem perante a sociedade e se esforça para se livrar desse estigma de Polícia do Estado, sendo certo que, pelo menos em seus discursos institucionais públicos, prega abertamente a defesa da ação correcional de seus integrantes flagrados em desvio de função, tais como, agressões, torturas e execuções sumárias, demonstrando que caminha lentamente na direção certa.

Contudo, é consenso de que ainda há muito para se mudar na estrutura dos órgãos de segurança pública paulistas. A organização policial pautada única e exclusivamente no modelo reativo deve ser abandonada para que se privilegie o modelo de polícia proativa, sedimentada na informação e no serviço de inteligência, capaz de se antecipar à ocorrência do crime. Essa nova polícia deve ser capaz e vocacionada a se unir aos cidadãos para compartilhar a responsabilidade da execução de um plano de segurança pública de nível nacional.

Em suma, para o alcance da tão almejada cultura de paz social é necessária a implementação de políticas públicas de caráter permanente, alinhadas aos fundamentos dos direitos humanos, políticas que transcendam mandatos eletivos e que sejam parte integrante de planos de governos, a exemplo do que ocorre com a bem sucedida doutrina de policiamento comunitário.

2 O ESTADO COMO DETENTOR DO MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA FÍSICA

No intuito de melhor compreender os aspectos histórico-sociais que influenciaram, e, ainda influenciam, as ações do Estado como detentor do monopólio da violência, apresentaremos um breve relato dos fatos que, de alguma maneira, forjaram a concepção do uso da força como principal instrumento de controle social.

2.1 Breve histórico da formação da sociedade brasileira

A sociedade brasileira viveu por quase quatro séculos sob a égide da escravidão, o que marcou de forma indelével a nossa cultura, e deixou como herança o tratamento discriminatório dispensado pelo Estado à comunidade negra brasileira, traduzido em violência policial cotidiana e sistemática.

É justamente neste contexto que pretendemos agora trazer um breve histórico do referido período, em que teremos a oportunidade não só contemplar a percepção social da questão racial - construída pelas oligarquias brasileiras que detinham o poder soberano e o monopólio do uso da violência - como também a influência desse grupo de dominação na formação da ideia de assenhoreamento do poder público, a fim de servir aos mais escusos interesses privados.

Com esse objetivo, iniciamos pelos esclarecimentos de como a escravidão era sentida no dia-a-dia da sociedade brasileira:

Durante o período da escravidão a situação era degradante. O negro não podia ser testemunha em qualquer processo e, na venda de uma residência, era considerado como cria e, portanto, parte integrante do valor correspondente à venda do imóvel (bem acessório).

Mulheres negras, em especial, eram consideradas objetos de diversão sexual e de toda sorte de perversões. Sobre esse estado de alienação, escreve Caio Prado:

O mal, porém, roía mais fundo. Os escravos eram terríveis elementos de corrupção no seio das famílias. As negras e mulatas viviam na prática de todos os vícios. Desde crianças, começavam a corromper os senhores moços dando-lhes as primeiras lições de libertinagem. Os mulatinhos e crias eram perniciosíssimos. Transformavam as

casas, segunda a expressão consagrada e justa, em verdadeiros antros de depravação. Muitos senhores, por mero desleixo, conservavam nas moradias da cidade dezenas e dezenas de mulatos e negros, em completa ociosidade, pelo simples fato de aí terem nascido. Da promiscuidade surgia toda a sorte de abusos e crimes. Senhores amasiavam-se com escravas, desprezando as esposas legítimas, e em proveito da descendência bastarda; outros não casavam, agarrados ao vício de alguma harpia que os sequestrava, ciumenta e degradante, por uma vida toda... Aos escravos velhos e doentes, porém, jogavam à rua para mendigarem o sustento. A escravidão, enfim, com todos os seus horrores.²⁰

O senhor do engenho tinha poder de decidir sobre a vida ou a morte do seu escravo, sendo certo que o fim da escravidão não foi capaz de produzir mudanças significativas nessas relações sociais perversas.

A abolição da escravidão no Brasil se deu, quando na segunda metade do século XIX, houve a necessidade de suprir a demanda de mão-de-obra da incipiente indústria que se expandia nos grandes centros urbanos.

Todavia, havia forte pressão do governo da Inglaterra, que tinha interesses econômicos no mercado consumidor brasileiro para escoar a sua produção industrial.

Nessa época, apesar da resistência do Brasil em libertar os escravos, haja vista sua forte cultura de produção agrícola sustentada pela mão-de-obra escrava, a medida se mostrou inevitável.

Com a abolição da escravidão, os negros se viram numa situação dramática. Eles haviam perdido suas raízes e a sua identidade enquanto grupo social, em razão do isolamento da sua terra natal, da separação das famílias no momento da efetivação do comércio negreiro e da miscigenação nas senzalas, que consistia no agrupamento forçado de negros de várias tribos africanas, de língua, dialetos e costumes diferentes, por vezes, até inimigos em sua terra natal.

O senhor de engenho, que via o negro como um semovente, tinha apenas a convicção de que deveria alimentá-lo e envidar esforços para evitar sua morte prematura, pois a pressão imposta pela Inglaterra, ao promover um severo cerco ao tráfico negreiro, ocasionou o abrupto aumento do preço do negro no mercado de escravos, em razão da diminuição da oferta.

Mas, apesar de tudo isso, o fim da abolição da escravidão no Brasil representou para o negro a perda da precária “rede de proteção” que o senhor do

²⁰ PRADO, Caio. **Retrato do Brasil**. 9ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 154-155.

engenho lhe proporcionava - já que na condição de cativos eles tinham local para dormir e se alimentar - e fez com que, agora livres, os negros passassem a viver da benevolência e dos favores dos seus antigos donos.

Na prática, com o negro liberto, mas, sem terra e qualquer forma de sustento, não se efetivou a sua inserção na sociedade como cidadão e sim, como pária, fazendo-o viver da “boa-vontade” dos seus antigos senhores, até como contra-prestação, porque o favor concedido exigia a obediência e a lealdade senhorial.

O certo é que a alienação, oriunda do sistema escravocrata continuou de fato, apesar de o negro ser livre por direito, situação sociológica incorporada à cultura brasileira e que moldava a forma de pensar e agir das pessoas:

[...] a mentalidade de casa-grande invadiu assim as cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes. É bem típico o caso testemunhado por um John Luccock, no Rio de Janeiro, do simples oficial de carpintaria que se vestia à maneira de um fidalgo, com tricórnio e sapatos de fivela, e se recusava a usar as próprias mãos para carregar as ferramentas de seu ofício, preferindo entregá-las a um preto.²¹

Na casa-grande e na senzala surgiam as famílias, todavia, tanto numa como noutra, seguia-se a estética de uma unidade patriarcal, em que o destino dos escravos e das pessoas abaixo do senhor do engenho era por ele decidido. Essa situação “evolui” para o latifúndio rural que representava a transposição da colônia no espaço e no tempo para perenizar e fortalecer a personificação do poder soberano fundado na figura do senhor do engenho:

Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. Não são raros os casos como o de um Bernardo Vieira de Melo, que, suspeitando a nora de adultério, condena-a a morte em conselho de família e manda executar a sentença, sem que a Justiça dê um único passo no sentido de impedir o homicídio ou de castigar o culpado, a despeito de toda a publicidade que deu ao fato o próprio criminoso.

O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente às preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal do poder,

²¹ DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 87.

da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família.²²

Mesmo pouco antes da proclamação da independência do Brasil, persistiam os sentimentos perversos de assenhoreamento da coisa pública na sociedade colonial. Malgrado a euforia política em torno da independência, mas ainda assim, constatava-se que considerável parcela da sociedade permanecia contaminada pela ideia de total servidão ao soberano, cuja figura representava as oligarquias da época, que personalizavam e concentravam em si o poder público e os interesses privados da sua classe social:

As agitações políticas que antecederam à Independência de fato se prendiam a interesses comerciais e só por esse ângulo foram percebidas. O significado político mais amplo, que o desvencilhamento do caráter de colônia implicava, escapava-lhes por completo. “Professavam como outrora o mesmo respeito pela autoridade, falam sempre do rei como árbitro supremo de suas existências e da de seus filhos. É sempre ao rei que pertencem os impostos, a passagem dos rios, etc.” Nesse último trecho está a pista para que se comece a compreender por que as implicações políticas dos acontecimentos de 1822 não afloram à consciência dessas populações. Basicamente, a noção de soberania do Estado supõe a possibilidade de pensar esta categoria como um aparelho despersonalizado e uma entidade coletiva. Mas, muito pelo contrário, Estado na consciência desses homens se confundia com a pessoa do príncipe e governo se identificava com seus atos e decisões ou com as de seus representantes [...]

Aparecem aí, em sua plenitude, os efeitos da dominação pessoal e é nela que deve ser procurada a explicação para a asfixia da consciência política.²³

Esse estado de alienação política, fomentado pelo medo, deixou como legado uma relação completamente distorcida entre o Estado e o cidadão, já que este desenvolvia uma forte tendência à resignação e à descrença, enquanto aquele se firmava e se legitimava como o principal ator do poder social e político.

Observe-se que, esse pessoalismo, ainda hoje, contamina a sociedade e gera seus efeitos perniciosos. O Brasil nas suas relações sociais ainda convive com a nefasta ideia de subserviência aos senhores contemporâneos. Aquele que tem um

²² DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 82.

²³ FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1974, p. 82-83.

diploma de curso superior, mora em bairro de classe média ou alta, possui considerável patrimônio e, principalmente, exerce cargo de destaque no poder público, por vezes, revela-se como o novo senhor a quem os cidadãos devem obediência.

No ponto de vista de Sérgio Buarque de Holanda:

Numa sociedade como a nossa, em que certas virtudes senhoriais ainda merecem largo crédito, as qualidades do espírito substituem, não raro, os títulos honoríficos, e alguns dos seus distintivos materiais, como o anel de grau e a carta de bacharel, podem equivaler a autênticos brasões de nobreza. Aliás, o exercício dessas qualidades que ocupam a inteligência sem ocupar os braços tinha sido expressamente considerado, já em outras épocas, como pertinente aos homens nobres e livres, de onde, segundo parece, o nome de liberais dado à determinada artes, e, oposição às mecânicas, que pertencem às classes servis.²⁴

Nesse sentido, não são raras as vezes em que nos deparamos com um servidor público que se prevalece do poder de que está investido para menosprezar o menos favorecido socialmente ou para obter benesses indevidas.

Quem nunca ouviu a “célebre” frase: “Você sabe com quem está falando?”. Tal bordão, fortemente sedimentado na cultura brasileira, reflete e reproduz a cultura de assenhoramento da coisa pública, desvelando a perversa face da relação Estado-sociedade e a dificuldade de se separar o público do privado.

Victor Nunes Leal discorre acerca do tema:

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como se resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente podem tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados e capangas.²⁵

²⁴ DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 83.

²⁵ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975, p.23.

Por outro lado, a sociedade brasileira foi se acostumando a essa forma de viver, tornando-se dependente das relações de proximidade e servidão às autoridades públicas, entendendo assim, ser este o único caminho para ter suas pretensões e demandas sociais alcançadas.

2.2 A cordialidade brasileira e o Estado burocrático

O Brasil é frequentemente citado como o país da cordialidade e da hospitalidade, do povo que sempre está receptivo a tudo e a todos, todavia, quando analisamos mais profundamente essa dita cordialidade brasileira, constatamos que ela não se refere especificamente à polidez ou à civilidade, mas muito mais a cordialidade que vem do *cordes* (coração), que contempla em seu significado uma intensa e inseparável sentimentalidade. (HOLANDA, 2009, p. 85)

Dessa forma, o brasileiro não consegue se relacionar com seu semelhante sem se tornar íntimo, sempre buscando uma proximidade de improvável alcance, mesmo sob pena de ser indelicado e desrespeitoso.

De acordo com Holanda (2009, p. 119): “Um negociante de Filadélfia manifestou certa vez a André Siegfried seu espanto ao verificar que, no Brasil como na Argentina, para conquistar um freguês tinha necessidade de fazer dele um amigo”.

Na cultura mítico-religiosa-brasileira se constata o estabelecimento de relações de intimidade até com o divino, não sendo raras as histórias de moças que “prendem” a imagem de Santo Antônio, até que seu casamento se realize, ou, ainda, o costume de se realizar rituais religiosos caseiros, que individualizam e aproximam o fiel ao seu santo de predileção, em detrimento da formal convivência religiosa comunal com rígidas regras de distanciamento entre Deus e o homem, a exemplo do que se observa na cultura religiosa europeia, em que se verifica a construção de templos gigantescos para lembrar a pequenez do ser humano diante do criador. (HOLANDA, 2009, p. 125)

Mas, o que tudo isso tem haver com as relações de poder e o monopólio da violência física do Estado?

Em razão das características, ora relatadas, de dependência senhorial, fruto de três séculos de escravidão e subserviência, a sociedade brasileira revela um comportamento extremamente contrário a qualquer relação de impessoalidade, tornando-se presa fácil dos governos populistas que fazem uso do poder patriarcal para submeter a sociedade aos seus interesses de perpetuação no poder.

Não somos acostumados a reverenciar as autoridades pela sua retidão e competência - isso nos incomoda - não conseguimos nos manter distantes e imparciais, necessitamos familiarizar nossas relações. Daí se extrai a dificuldade do povo brasileiro de viver num Estado de direito em que se deve aplicar a lei indistintamente, sem privilegiar amigos ou grupos sociais dominantes.

Assim, deixamos de enfrentar o constante e eterno conflito de Antígona e Creonte: “todo aquele que acima da pátria coloca seu amigo, eu o terei por nulo.” (SÓFOCLES, 2010, p. 1-16)

Este é o drama do homem cordial brasileiro nas relações de poder.

2.3 O poder soberano e o monopólio do poder

O homem é um ser gregário por excelência. Ele cede parte da sua liberdade para poder viver em comunidade e alcançar uma convivência harmônica com seu semelhante.

Com efeito, para satisfazer à necessidade premente de segurança e de pertencimento a um grupo social, o homem se submete aos comandos emanados de membros dessa sociedade natural, os quais são eleitos ou impostos por grupos sociais dominantes.

A teoria aristotélica sustenta que “o homem é naturalmente um animal político”, portanto, um ser social por natureza e que não conseguiria viver isolado dos outros homens sem que a isso fosse constrangido. (DALLARI, 2013, p. 21, 22)

No mesmo sentido, outros pensadores se alinham à ideia da necessidade do ser humano de conviver em sociedade, conforme nos ensina Dalmo de Abreu Dallari:

Na mesma ordem de ideias e, sem dúvida, por influência de ARISTÓTELES, vamos encontrar em Roma, no século I a.C., a

afirmação de CÍCERO de que “a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum.” [...]

Entre os autores medievais é SANTO TOMÁS DE AQUINO o mais expressivo seguidor de ARISTÓTELES, afirmando que “o homem é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade.” [...]

[...] [Modernamente], Diz ele [RANELLETTI] que, onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas a que se possa volver, o homem sempre é encontrado em estado de convivência e combinação com os outros, por mais rude e selvagem que possa ser sua origem. [...] ²⁶

“Em conclusão: a sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana”. (DALLARI, 2013, p. 23)

Destarte, em nome de uma convivência comum e pacífica, surge a indiscutível necessidade do homem de se arregimentar, instrumentalizar e normatizar os mecanismos de controle social, que irão permitir ao Estado a monopolização do direito de aplicar sanções e de fazer uso da coercibilidade, para dessa forma, inibir as “leis do mais forte e da justiça pelas próprias mãos”.

Contudo, para que haja equilíbrio e proporcionalidade na execução do *jus puniendi* e da prerrogativa da coercibilidade, é inexorável que o Estado esteja alinhado e fundamentado nos mais puros princípios de preservação da dignidade da pessoa humana e de respeito aos direitos humanos.

Atualmente, o problema dos direitos dos homens não é mais fundamentá-los, e sim, protegê-los (BOBBIO, 2004, p. 25), sobretudo, da violência perpetrada pelo próprio Estado, que no exercício do poder coercitivo, muitas vezes se arvora a condição de proteger o cidadão.

Há, no entanto, perigos nas entranhas do poder soberano exercido pelo Estado e por esse motivo é que ele deve ser constantemente monitorado pela sociedade, a fim de que ela possa identificar e impedir excessos e abusos que cometam os agentes estatais. É que existe a real possibilidade do agente, do qual

²⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 22, 23.

se espera a postura de guardião e garantidor de direitos, desviar-se do seu papel constitucional e realizar, os seus interesses mais escusos.

Nesse sentido, o monopólio da violência física é o instrumento de coação e dominação mais eficaz para submeter o indivíduo às vontades do detentor do poder soberano.

No ponto de vista de Fernando Pavan Baptista:

Partindo-se, agora, de uma análise mais técnica e menos idealista, começamos por reafirmar que o Direito, ao contrário do apregoado, soluciona os conflitos tão somente através da violência, ou sob a ameaça dela. É a visão da teoria coercitiva, que define o Direito como instrumento de controle social mediante a força.

O Estado soberano, detentor do monopólio legal do uso da violência na sociedade, tem a legitimidade para aplicar a força física toda vez que o ordenamento jurídico for transgredido. O ordenamento, por sua vez, é um aparato ideológico impregnado de valores das classes dominantes. Portanto, o Direito, atuando como mecanismo de organização e repressão estatal, impõe a vontade das classes dominantes sobre as demais, com a pretensão de resolver todas as desavenças de forma definitiva, mas sempre no interesse dessas mesmas classe, não admitindo desvios frente à sua imperatividade. Do contrário, autoriza o uso da violência para conter as eventuais manifestações de resistência a seus mandamentos, utilizando o expediente sancionatório.

Temos, assim o uso da violência em sua dupla face: a violência simbólica, dissimulada na linguagem do direito, que nos faz aceitar alienados o discurso pseudo-racionalista do poder, e a violência física, ostensiva e não resistível, naturalmente legitimada por sua própria vítima em potencial: a sociedade.²⁷

Neste contexto, e voltando ao objeto do presente estudo, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, o que se tem a dizer é que ela corresponde a uma das instituições mais atuantes na manutenção do poder soberano, que se demonstra no momento em que faz uso da força física. Seu parâmetro é a norma jurídica, que lhe dá os limites: para o exercício do poder de polícia, para a forma de efetivação da sanção jurídica, além de lhe conferir o atributo da coercibilidade.

2.3 A questão da norma jurídica

²⁷BAPTISTA, Fernando Pavan. **O direito e a violência**. Revista Mestrado em Direito do UNIFIEO, Osasco, ano 2006, n. 2, p. 204.

As normas jurídicas têm, em síntese, a finalidade de organizar a sociedade, deste postulado é extraída a ideia de que: “O direito é um conjunto de normas que prescrevem a conduta que é necessária ser adotada pelos componentes da sociedade a fim de que a própria sociedade possa existir.” (BOBBIO, 2001, p. 105-144).

Nesse diapasão, se, por um lado, a norma jurídica pode ser lida e interpretada como um instrumento de controle social, pois expressa de forma positivada e imperativa o ideal do grupo social dominante, por outro lado, é incontestável que ela se apresenta como a forma mais adequada de regular as condutas sociais.

Ademais, a norma jurídica tem a pretensão de frear a violência social e de regular a violência estatal, estabelecendo parâmetros jurídicos que buscam evitar o uso desproporcional e descontrolado da força física na sociedade.

Escreve Norberto Bobbio:

O problema dos destinatários, não digo que nasceu, mas certamente se tornou agudo quando um jurista da autoridade de Jhering, em polêmica com o que havia afirmado Binding poucos anos antes, sustenta que os destinatários das normas jurídicas não são os cidadãos, mas os *órgãos jurídicos encarregados de exercitar o poder coativo*. Jhering partia de uma rígida doutrina estatualista e coacionista do direito, com base na qual definia o direito como “o complexo das normas coativas válidas em um Estado”.²⁸ Disso concluía que as normas jurídicas propriamente ditas, isto é, as que constituíam um ordenamento normativo fundado na coação, eram aquelas dirigidas aos órgãos judiciários, e em geral a todos os órgãos do Estado encarregados de fazer valer a força, cuja atuação é o único elemento que distingue um ordenamento jurídico de um não jurídico. O que distinguia, segundo Jhering, uma norma jurídica não era sua eficácia externa por parte do povo, mas sua eficácia interna por parte do Estado; todas as proposições normativas emitidas pelo Estado mas não reforçadas pela sanção, não eram, para ele, normas jurídicas. E assim, o que fazia transformar em jurídica uma proposição normativa era o fato dos juízes disporem do poder e do dever de fazê-lo respeitar.²⁹

A positivação da conduta social esperada proporciona à sociedade a previsibilidade da ação ou omissão que lhe é permitida ou proibida e, ao mesmo

²⁸ *Der Zweck im Recht*, da 2ª ed. De 1884, vol. I, p. 320. A teoria dos destinatários se encontra nas pp. 336 e ss. Desta obra existe também uma tradução italiana: *Los copo del diritto [O Objetivo do Direito]*, sob os cuidados de M. Losano, Turim, Einaudi, 1972.

²⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 1ª Edição. São Paulo: Edipro, 2001, p. 121.

tempo, demonstra os comandos normativos positivos ou negativos, que autorizarão ou impedirão o Estado de lançar mão da coatividade nos casos em concreto.

Hans Kelsen discorre:

A norma que determina a conduta que evita a coação (conduta que o ordenamento jurídico tem como fim) tem o significado de norma jurídica apenas quando se pressupõe que com ela deve-se expressar, de forma abreviada por comodidade de exposição, o que só a proposição jurídica enuncia de modo correto e completo, isto é, que na condição de conduta contrária deve seguir-se um ato coativo como consequência. Esta é a norma jurídica em sua forma primária. A norma que ordena o comportamento que evita a sanção pode valer quando muito como norma jurídica secundária.³⁰

No mesmo sentido argumenta Norberto Bobbio:

[...] Uma vez definida a sanção, o que o Estado deseja não é mais aquele determinado comportamento dos súditos, mas um determinado comportamento dos próprios órgãos encarregados de exercitar a coação, onde o comportamento dos súditos não é mais, enquanto lícito, o *conteúdo* da vontade estatal, mas, enquanto ilícito, a *condição* da atividade sancionadora do Estado.³¹

Em suma, a norma irá prescrever o que deve ser, mas, se no caso real, a ação perpetrada pelo indivíduo não corresponder à ação prescrita, concluiremos que a norma jurídica foi violada. Assim, a aplicabilidade da sanção jurídica servirá como resposta a esta violação constatada.

As sanções podem se apresentar de várias formas, dependendo da sua natureza. Dentre os tipos de sanções possíveis, destacam-se a sanção moral, a sanção social e a sanção jurídica.

Na sanção moral, verificamos que da violação da norma advêm punições puramente interiores, tais como, culpa, incômodo, perturbação, angústia, arrependimento, remorso, etc.; a norma moral obriga só em consciência, sendo, portanto, pouco eficaz. (BOBBIO, 2001, p. 154-157)

Pavan (2006, p. 205) diz que: “A sanção moral é interna, limitando-se ao sentimento de culpa e de arrependimento, tendo eficácia relativa, pois somente causa efeitos em indivíduos de elevada consciência moral.”

³⁰ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 46.

³¹ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 1ª Edição. São Paulo: Edipro, 2001, p. 137.

Na sanção social, verificamos que da violação da norma advém à reprovação, eliminação do grupo, isolamento do grupo, expulsão, podendo chegar a sua forma mais grave, que é o “linchamento” (a violência física social). Representam punições exteriores, que padecem não pela falta de eficácia, e sim, pela falta de proporção entre a violação e a resposta, pois para a sua aplicabilidade não existem regras precisas. Os principais defeitos constatados são: a incerteza do seu êxito, a inconstância da sua aplicação e a falta de medida na relação violação-resposta. (BOBBIO, 2001, p. 157-159)

Neste contexto, Pavan (2006, p. 205) esclarece: “A sanção consuetudinária é externa, aplicada por terceiros arbitrariamente, portanto incerta e desproporcional, podendo variar desde uma simples repreensão até o linchamento sumário.”

Já a **sanção jurídica** distingue-se da sanção moral por ser **externa**, isto é, por ser uma resposta de grupo, e da sanção social, por ser **institucionalizada**, ou seja, por ser regulada com as mesmas formas e por intermédio das mesmas fontes de produção das regras primárias.

Destacam-se as seguintes características da sanção jurídica:

- a) para toda violação de uma norma primária é estabelecida a relativa sanção;
- b) a medida da sanção é regulada dentro de certos termos;
- c) são previamente instituídos os encarregados da sua execução.

A finalidade da sanção institucionalizada é impor limitações aos fenômenos sociais que levam a sanção espontânea e imediata, assegurando assim, a certeza de resposta, a proporcionalidade e a imparcialidade na aplicação. (BOBBIO, 2001, p. 159-162)

Fernando Pavan Baptista, acerca do tema, preleciona:

[...] a sanção jurídica também é externa, mas discriminada por normas chamadas de secundárias, que estabelecem a obrigatoriedade de sua aplicação por certas pessoas, representantes do poder soberano, bem como as condições em que deve ser aplicada e suas especificidades qualitativas e quantitativas. Bobbio (2001, p. 160) diz que, por seguir normas positivas de caráter geral, a sanção jurídica é institucionalizada, ou, na terminologia kelseniana, sanção socialmente organizada (KELSEN, 1987, p. 32). É justamente por pertencer ao ordenamento jurídico e ter o mais alto grau de institucionalização na sociedade, adquire eficácia máxima. Essa reação estatal ao ato ilícito, seja ele criminal ou civil, manifesta-se, respectivamente, ou pela aplicação de uma pena ou pela execução patrimonial forçada.

A sanção jurídica é consequência da transgressão da norma de conduta e, inversamente, sua transgressão é pressuposto da sanção.

Nesse enfoque, o ato ilícito passa a ter papel coadjuvante, funcionando como mera condição para a movimentação do aparelho jurídico-estatal. Em certo momento da evolução da Teoria do Direito, a sanção ganha destaque e prevalece sobre a norma de conduta à qual está conexas, a ponto de Jhering (apud BOBBIO, 1999, p. 156) denominá-la norma primária ao invés de secundária e Kelsen (1987, p. 37-38) transformá-la no próprio objeto do Direito, ou seja, deixa de ser concebida como meio para garantir a eficácia da norma de conduta e vem ocupar o escopo central do Direito, como norma regulamentadora do uso lícito da força física. Não é outra a posição doutrinária de seu ex-discípulo Alf Ross (2000, p. 78), para quem as normas jurídicas não são respaldadas pela força, mas se referem à aplicação da força.³²

Ainda nesta temática, merece igual atenção a coercibilidade, por ser o atributo do Estado que possibilita o exercício do monopólio da violência nos casos em concreto.

A questão da coercibilidade do direito foi estudada por vários pensadores em diferentes épocas, desde a teorização de Hobbes, no século XVII, até atingir o seu ápice nas discussões argumentativas no período áureo do positivismo jurídico.

Nos escritos de Jhering, a definição coercitiva fundada na visão estatal do direito se tornou ponto intransponível para aquele que pretende entender como se instrumentaliza o monopólio da violência do Estado.

Não é possível definir no espaço e no tempo a data exata em que a coercibilidade estatal passou a ser objeto de estudo sistemático na academia, todavia, é possível afirmar que o pensamento de Christian Thomasius, acerca da definição coercitiva do direito, deu supedâneo a todos os estudos da doutrina da coação desenvolvidos no período das teorias clássicas ou tradicionais.

Norberto Bobbio discorre sobre o tema:

É difícil estabelecer a data de nascimento da definição coercitiva do direito. A tradição refere-se ao pensamento de Christian Thomasius, um dos mais importantes expoentes do jusnaturalismo racionalista e que viveu na Alemanha entre o fim do século XVII e o princípio do século XVIII. Discípulo de Pufendorf, as suas *Institutiones jurisprudentiae divinae* (de 1688) representam a retomada de temas tipicamente pufendorfianos. Mas na sua obra fundamental, os *Fundamenta juris naturae et gentium* (de 1705), expõe uma teoria pessoal, precedente histórico da teoria clássica da coação.³³

³² BAPTISTA, Fernando Pavan. **O direito e a violência**. Revista Mestrado em Direito do UNIFIEO, Osasco, ano 2006, n. 2, p. 205.

³³ BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. 1ª edição. São Paulo: Editora Ícone, 1995, p. 147, 148.

Em síntese, malgrado Christian Thomasius não negar a distinção entre *jus perfectum* e *jus imperfectum*³⁴, ele só reconhecia como direito o *jus perfectum*, em razão de ser ele o único capaz de se fazer valer coativamente.

Paradoxalmente, o termo inicial para o uso da coerção estatal pode ser definido como aquele da ocorrência do abuso da liberdade pelo indivíduo que, com seu ato, classificado como ilícito, invade e avilta a liberdade alheia.

Bobbio (1995, p. 152), ao comentar a obra “A Metafísica dos Costumes”, de Immanuel Kant, diz:

³⁴ Não que a precedente tradição do jusnaturalismo racionalista ignorasse a distinção entre regras que podem e regras que não podem se fazer valer coercitivamente, mas tal distinção era formulada em termos de *jus perfectum* e *jus imperfectum* (com o uso de uma terminologia que remonta aos próprios romanos, nos quais se encontra a tripartição: *leges imperfectae*, *leges minus quam perfectae*, *leges perfectae*). Já Grócio, em seu *De jure belli ac pacis*, havia baseado na distinção entre *jus perfectum* e *jus imperfectum* dois tipos diversos de justiça: a *justitia attributrix* (justiça atribuidora) e a *justitia expletrix* (justiça executora). Um exemplo de justiça atribuidora é um ato de caridade. Tal ato é fundado, com efeito, num *jus imperfectum*, isto é, numa norma que impõe a um sujeito um certo dever, mas não ao outro sujeito, em favor do qual o dever é estabelecido, a faculdade e o poder de exigir com a força do seu cumprimento; um exemplo de justiça executora é representado, ao contrário, pelo pagamento de um débito pendente procedente de um contrato. O pagamento se baseia num *jus perfectum* que não só impõe a um sujeito um certo dever, como atribui também ao outro sujeito, em favor do qual o dever é estabelecido, a faculdade e o poder de obter mediante a força o seu cumprimento. (A fórmula: “faculdade e poder de obter mediante a força o cumprimento de um dever” tem um significado diferente se esteja no estado de natureza ou no civil. No primeiro caso, indica que ao próprio sujeito interessado é lícito recorrer diretamente à força, para obter quanto lhe é devido; no segundo caso, indica que tal sujeito pode recorrer ao Estado, para que este use a força para fazê-lo obter o que lhe é devido.) O uso da força por parte do sujeito em favor do qual é estabelecido um dever, no caso do *jus imperfectum*, é lícito, constitui, um ato de violência; no caso do *jus perfectum*, o uso da força é, ao contrário, lícito por que tem uma função reparadora e representa não um ato de violência, mas de coerção.

Os jusnaturalistas distinguem entre *jus perfectum* e *jus imperfectum* não só com referência às relações entre sujeitos privados, mas também entre os súditos e o Estado (assim o Estado pode exigir o pagamento dos impostos com base num *jus imperfectum* e, portanto, o uso da força com este propósito é lícito; ao contrário, o interesse do Estado em que os súditos se casem, para que o povo não se extinga, é somente um *jus imperfectum* e, portanto, uma lei que tornasse o matrimônio obrigatório representaria um ato de ilícita violência); e a mesma distinção aplicava-se também às relações entre os Estados, onde, ainda mais, havia uma particular importância, porque servia para individualizar as normas do nascente direito internacional no conjunto de regras de natureza variada referentes às relações internacionais (assim, para dar um exemplo, se o dever de um Estado de sepultar os soldados inimigos mortos em batalha se funda num *jus imperfectum*, o Estado ao qual pertencem os soldados mortos não pode licitamente fazer guerra ao outro Estado para constrangê-lo a cumprir seu dever, enquanto que poderia se tal dever se fundasse num *jus perfectum*).

A inovação trazida por Thomasius para esta distinção tradicional poderia, em linguagem moderna, ser como uma operação de purificação linguística. Ele, realmente, não nega a fundada distinção entre *jus perfectum* e *jus imperfectum* (no sentido em que esta individualiza dois tipos diferentes de normas), mas sustenta que não é exato qualificar como direito o assim dito *jus imperfectum*, o qual designa as normas pertencentes àquela que podemos chamar de esfera ética, e que, ao contrário, é preciso reservar o termo direito somente ao *jus perfectum*, visto que o direito é constituído unicamente pelas normas que são feitas valer coativamente. Esta distinção de Thomasius se tornou clássica, tanto que no fim do século XVIII os juristas se dividiam em duas escolas, segundo aceitassem ou não a definição do direito como norma coercitiva. BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. 1ª edição. São Paulo: Editora Ícone, 1995, p. 148, 149.

[...] o meu ato ilícito representa um abuso da minha liberdade, com o qual eu invado a esfera da liberdade do outro; com o propósito de reconstituir em favor do outro a sua esfera de liberdade por mim injustamente invadida, o único remédio é usar a coerção, de modo a fazer-me desistir do meu abuso. A coação é uma não-liberdade (devida ao Estado), que repele minha não-liberdade. Esta é, portanto, uma negação da negação e, em consequência, uma afirmação (e precisamente é a reafirmação da liberdade do terceiro lesada pelo meu ilícito).

O grande desafio é alcançar o controle do monopólio da força coercitiva, que se dá quando se consegue estabelecer a sua centralização no Estado, a fim de regulá-lo e atribuir-lhe limites e competências para o seu exercício, visando assegurar a paz e a segurança coletiva.

Ainda a esse respeito, Hans Kelsen alude que:

[...] A segurança coletiva atinge o seu grau máximo quando a ordem jurídica, para tal fim, estabelece tribunais dotados de competência obrigatória e órgãos executivos centrais tendo à sua disposição meios de coerção de tal ordem que a resistência normalmente não tem quaisquer perspectivas de resultar. É o caso do Estado moderno, que representa uma ordem jurídica centralizada no mais elevado grau.

A segurança coletiva visa a paz, pois a paz é ausência do emprego da força física. Determinando os pressupostos sob os quais deve recorrer-se ao emprego da força e os indivíduos pelos quais tal emprego deve ser efetivado, instituindo em monopólio da coerção por parte da comunidade, a ordem jurídica estabelece a paz nessa comunidade por ela mesma constituída. [...] ³⁵

Dessa forma, “a coação define [...] o mundo do direito e adquire existência pelo Estado. Direito, Coação e Estado são, portanto, três elementos indissolúvelmente ligados.” (BOBBIO, 1995, p. 153)

³⁵ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 41.

3 OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

Desde os primórdios da formação da sociedade brasileira, alimentamos a ideia de que a produção de leis penais, a cada momento em que nos sentimos ameaçados, seria a panaceia para os conflitos sociais. Criou-se a sensação de que a edição de leis e o uso intenso da força policial, por si só, impedirão o cometimento de crimes.

Ao longo do tempo, pudemos constatar que esse modelo de enfrentamento da criminalidade se mostra totalmente ineficiente, pois, na medida em que endurecemos excessivamente as regras sociais, criminalizando as pequenas transgressões, por outro lado, a falta de mecanismos de fiscalização inviabiliza ou enfraquece o cumprimento da lei e, contraditoriamente, fomenta a criação de “novos criminosos”, seja pela dificuldade prática de aplicação da lei, seja pela sensação de impunidade que é transmitida ao infrator.

Com efeito, se um indivíduo aprende no seu núcleo familiar que certa conduta é penalmente reprovável pelo Estado, mas ao ter contato com o mundo externo se vê isolado no cumprimento da referida regra, se sente fortemente tentado a descumpri-la.

O exemplo que ilustra bem essa realidade é a venda de produtos falsificados, os chamados popularmente de “piratas”. O indivíduo, diante da oferta de vasta variedade de produtos ilegais, sem que haja efetiva coibição da prática desse ilícito, aliado aos seus preços baixos - impulsionados pela sonegação de impostos - simplesmente ignora as normas jurídicas e os princípios morais adquiridos e opta pela transgressão.

Instaura-se assim, uma sociedade carnalizada, em que o Poder Público cria leis que jamais serão cumpridas e dá ensejo ao nascimento de “malandros”, que vivem tentando burlar a lei por não conseguirem sobreviver sem descumpri-la (DAMATTA, 1997, p. 260-334).

O enfrentamento da criminalidade e a imposição da ordem passam por uma necessidade premente de moralização das relações entre o Estado e a sociedade, que ocorre por meio da implantação de políticas públicas que não visem, tão somente, ações reativas dos órgãos de segurança pública, mas, sobretudo, ações

proativas e integradas com os mais diversos setores da sociedade. O uso da força pelo Estado tem que ser vista como medida de extrema exceção, sendo utilizada como última *ratio* para o restabelecimento da ordem social.

O monopólio da violência física do Estado se manifesta de forma mais veemente em São Paulo, durante as ações cotidianas perpetradas pela polícia militar, que por vezes, extrapola os limites legais previamente estabelecidos, a exemplo da recente repressão às manifestações populares de junho de 2013, quando a tropa de choque, sob a alegação de controlar os chamados distúrbios civis na Avenida Paulista dispersou, de forma violenta e desproporcional, manifestantes liderados pelo Movimento do Passe Livre, causando-lhes inúmeros ferimentos.

Contudo, dos excessos identificados à época, os que mais se destacaram, nacional e internacionalmente, foram as graves lesões provocadas pelo uso inadequado e desmedido de munições de impacto controlado (“balas de borracha”) pela polícia militar contra os representantes da imprensa, que faziam a cobertura do evento.³⁶

No primeiro capítulo do presente estudo, pudemos constatar a história e evolução da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Mas, em que pese, termos constatado que na Revolução de 1932, a força policial paulista se destacou por ser instrumento indispensável no restabelecimento e garantia do Estado Democrático de

³⁶ **“Repórter da TV Folha é atingida no olho por bala de borracha durante protesto em SP:** A repórter Giuliana Vallone, da TV Folha, foi atingida no olho por uma bala de borracha disparada por policiais militares da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) enquanto cobria o protesto contra o aumento das tarifas em São Paulo. Ela foi hospitalizada. Outro repórter da Folha, Fábio Braga, também foi atingido no rosto por disparos de bala de borracha no centro da cidade. Giuliana subia a rua Augusta registrando o protesto quando foi atingida. Ela disse a repórteres que estava em um estacionamento na rua Augusta quando uma viatura da Rota se aproximou em baixa velocidade e um PM que estava no banco de trás atirou contra ela. Segundo a Folha, no total sete repórteres foram atingidos por policiais.

‘A Folha repudia toda forma de violência e protesta contra a falta de discernimento da Polícia Militar no episódio’, afirmou Sérgio Dávila, editor-executivo do jornal, salientando que os “sete estavam identificados como profissionais de imprensa”.

Repórteres do Estadão afirmaram também ter sido vítimas de agressões da Rota. De acordo com a reportagem do jornal, um carro da corporação se aproximou deles e disparou bombas de gás lacrimogêneo tentando acertá-los. Eles afirmaram que neste momento não havia concentração de manifestantes quando foram atingidos.

O Secretário de Segurança Pública de SP, Fernando Grella, afirmou em nota que determinou que a Corregedoria da Polícia Militar apure episódios envolvendo fotógrafos e cinegrafistas durante a manifestação.

[...] A ABRAJI também condenou a agressão e as prisões: ‘A associação considera preocupante que esta ação contrária ao trabalho da imprensa parta do Estado, e justamente da PM, mandada à rua para manter a ordem e garantir direitos’, afirmou em nota”. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/reporter-da-tv-folha-e-atingida-no-olho-por-bala-de-borracha-durante-protesto-em-sp.htm>. Acesso em: 02 de Jun. de 2014.

Direito, é fato que na maior parte da sua história foi utilizada pelo Estado como um eficaz mecanismo de repressão a qualquer movimento popular que ousasse questionar as formas de organização impostas pelo poder soberano.

Atualmente, a polícia militar paulista têm dificuldades para controlar o *ethos* guerreiro, que define a sua forma cotidiana de agir. Fato este que é agravado pelo uso constante desta força policial para gerir conflitos, que surgem com o novo cenário político e social, decorrente do recente crescimento dos movimentos legítimos de manifestação de pensamento, que têm se mobilizado em São Paulo com significativa frequência e intensidade.

Todavia, ao contrário do que é defendido por respeitáveis sociólogos brasileiros, acreditamos que a citada instituição não enxerga na massa de manifestantes inimigos a serem abatidos.

Na verdade, em detida análise do tema, o que se constata é a ausência de parâmetros e objetividade nas ações da polícia, que ora é ocasionada pelo deturpado posicionamento do Estado diante das questões sociais enfrentadas, ora ocorre pela falta de habilidade política do governo paulista de buscar o diálogo na resolução dos conflitos.

A polícia militar não é totalmente independente para decidir como agir, nesse sentido, o governador do Estado, como chefe supremo da força policial, é o responsável pela forma de atuação da instituição e, por conseguinte, deve responder legal e politicamente pelos resultados de suas ações.

A questão é de adaptação da força policial estatal à nova realidade posta, qual seja, a de transição do binômio Estado-policial para Estado-cidadão.

Nesse diapasão, podemos destacar o exemplo bem sucedido da Polícia Militar do Estado de São Paulo que, em 22 de dezembro 1998, instalou no Jardim Ângela, bairro periférico da sul paulista, a pioneira Base Comunitária de Segurança do Jardim Ângela, que conseguiu diminuir significativamente os índices criminais da região.

Em 1996, o bairro ficou internacionalmente conhecido, depois da divulgação do relatório das Organizações das Nações Unidas, que apontava aquele subdistrito como o lugar mais violento do mundo.

Localizado numa área de apenas trinta quilômetros quadrados com altíssima densidade demográfica, aproximadamente 8.666 habitantes por quilômetro

quadrado, ainda no ano de 1.999, o Sistema Estadual de Análise de Dados registrou 116,23 vítimas de homicídio por 100 mil habitantes no Jardim Ângela.

A ausência do Estado com políticas efetivas de prevenção da violência e os altos índices de segregação e pobreza urbana na região foram os motivos preponderantes para que o bairro alcançasse a posição de lugar mais violento do mundo.³⁷

Contudo, numa ação conjunta entre a polícia, setores representativos da sociedade civil e a comunidade local, o índice de homicídios no bairro, em 2009, despencou para 15,7 mortes por 100.000 habitantes.

Já, no primeiro semestre de 2011, foi registrado o menor índice de homicídios desde 1995: 9,6 mortes por 100.000 habitantes, em comparação ao mesmo período do ano anterior, a taxa representava uma queda de 12,2%, o que fez o bairro atingir uma taxa inferior a 10 homicídios por 100.000 habitantes, considerada tolerável pela O.M.S. (Organização Mundial da Saúde).³⁸

Um dos principais motivos do sucesso alcançado, na diminuição dos índices de homicídios da região, foi a mudança de postura na atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que pautou a execução das suas atividades em estratégias de análise criminal, privilegiando a investigação dos fatores de risco individuais, os

³⁷ NETO, Theodomiro Dias e outros. **Policiamento Comunitário – Experiências no Brasil 2000-2002**. 1ª edição. São Paulo: Editora Página Viva, 2002.

³⁸ **Cultura de Paz contribui para redução de homicídios em São Paulo**

Por Thiago Borges para Infosurhoy.com—20/09/2011

Sociedade civil engajou-se à campanha da UNESCO para lutar contra a violência.

Nota do editor: Às vésperas do Dia Internacional da Paz, celebrado em 21 de setembro, e da 66ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, que acontece de 21 a 27 de setembro em Nova York, nos Estados Unidos, o Infosurhoy.com publica essa reportagem especial sobre como a educação, a cooperação e o diálogo transformaram um bairro que já foi considerado o mais perigoso do mundo.

SÃO PAULO, Brasil – Enterros durante a manhã. Missas de sétimo dia à noite. Entre um turno e outro, consolo aos familiares. Há 15 anos, essa era a rotina do padre irlandês Jaime Crowe, pároco da igreja São Sebastião, no bairro Jardim Ângela, Zona Sul de São Paulo. “Não havia motivo para matar”, lembra o motoqueiro Paulo Enoc, 36 anos, que mora no Jardim Ângela desde que nasceu. “Se não fossem com a sua cara, você virava vítima.” Em 1996, o distrito de quase 300.000 moradores chegou a ser considerado o mais perigoso do mundo pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com 116 mortes por 100.000 habitantes, de acordo com a Secretaria de Estadual de Segurança Pública (SSP-SP). “Não bastava enterrar os corpos”, recorda o pároco. “Tínhamos que fazer algo para evitar que os jovens fossem parar no cemitério São Luiz (onde a maioria era sepultada).” E foi com essa motivação que, desde meados dos anos 90, ações articuladas e protagonizadas pela própria sociedade civil começaram a transformar o Jardim Ângela. O índice de homicídios no bairro despencou para 15,7 mortes por 100.000 habitantes em 2009, conforme a SSP. “Eu acho que a região tem um outro espírito agora”, diz o padre.”

fatores de risco na família, os fatores de risco na escola e a prevenção situacional do crime.³⁹

Em suma, a cultura de só será estabelecida com a participação efetiva da sociedade e o comprometimento do Estado na implantação de políticas públicas que transcendam os mandatos políticos.

3.1 A Polícia Militar no plano constitucional

O Brasil mantém um complexo sistema de segurança pública, que, em apertada síntese, resume-se na existência de polícias de atribuições federais, polícias de atribuições estaduais e guardas civis encarregadas da preservação do patrimônio e instalações dos municípios, conforme dispõe o artigo 144 da Constituição do Brasil, em seus parágrafos e incisos.

Em especial, “[...] Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”, além da possibilidade de serem mobilizadas pelo governo federal, nos termos da Constituição, em face da sua condição de força auxiliar e reserva do Exército.⁴⁰

A opção do legislador constituinte de manter as polícias militares estaduais e regulá-las, por intermédio de dispositivos da Constituição de 1988, ainda hoje, impacta significativamente a forma de gerir a segurança pública no Brasil.

Em suma, entende-se que, “[...] “segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado, [enquanto] “segurança pública” é manutenção da *ordem pública* interna.” (DA SILVA, 2010, p. 777)

Para Canotilho *et al*, a escolha do modelo militarizado de policiamento ostensivo abriu a possibilidade de compreender a segurança pública, a partir de duas grandes correntes de concepção:

Há duas grandes concepções de segurança pública que rivalizam desde a reabertura democrática e até o presente, passando pela Assembleia Nacional Constituinte: uma centrada na ideia de *combate*; outra, na de *prestação de serviço público*. A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos: seu

³⁹ ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2009, p. 104-148.

⁴⁰ Artigo 144, §§ 5º e 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

papel é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”. As favelas são “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” através da utilização do “poder militar”. A política de segurança é formulada como “estratégia de guerra”. E, na “guerra”, medidas excepcionais se justificam. A segunda concepção está centrada na ideia de que a segurança é um “serviço público” a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais “inimigo” a combater, mas cidadão para servir.⁴¹

Contudo, a imprecisão dos conceitos utilizados para tratar da segurança pública no plano constitucional, que traz expressões, como, “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública”, concorre para a incorporação de doutrinas e conceitos autoritários que se refletem na utilização das polícias militares como força de proteção da sociedade.

Sob o pretexto de “preservar a ordem pública”, a força policial estadual pode exercer funções e atividades que fogem até mesmo da sua atividade fim, resultando na sua utilização como instrumento para implantação de políticas de segurança pública segregacionistas e autoritárias, a exemplo das operações de “lei e ordem” e de “tolerância zero”. (CANOTILHO *et al*, 2013, p. 1586)

No mesmo sentido preleciona José Afonso da Silva:

Mas aí se põe uma petição de princípio, já que a *ordem pública* requer definição, até porque, como dissemos de outra feita, a caracterização de seu significado e de suma importância, porquanto se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Constituição. Em nome dela se têm praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia. *Ordem pública* será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes. Convivência pacífica não significa isenta de divergências, de debates, de controvérsias e até de certas rusgas interpessoais.⁴²

Não há nada mais incerto do que o conceito de ordem pública. ‘Nos anais da jurisprudência, aliás, tornou-se conhecida a frase do conselheiro TILLON, da Corte

⁴¹ CANOTILHO, J. J. Gomes *et al*. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1586.

⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 778.

de Cassação de Paris, de que procurar definir o termo “ordem pública” é aventurar-se a pisar em areias movediças.⁴³

Ainda assim, De Plácido e Silva definiu ordem pública:

Entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.⁴⁴

Todavia, a definição se presta muito mais a descrever o “estado de normalidade social”, que chega a ser óbvio, do que as hipóteses em que se identifica a necessidade do uso da força policial. E é neste contexto obscuro e complexo, que se insere a polícia militar, com a missão constitucional de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (§ 5º do artigo 144 da Constituição).

Se, há a dificuldade evidente de se definir o que é ordem pública, o mesmo não acontece com a locução policiamento ostensivo, que vem muito bem definida no artigo 2º, nº 27, do Decreto nº 88.777/83, não restando dúvidas, acerca das atribuições da polícia militar, *in verbis*:

Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares, em cujo emprego, o homem ou a fração de tropa engajados, sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

Para a realização desse mister de promover o policiamento ostensivo, os integrantes das polícias militares estaduais e do Distrito Federal, organizadas sob os princípios da hierarquia e da disciplina, com estrutura, graduações e patentes, análogas as das Forças Armadas, ganham *status* de Militares dos Estados, conforme seção III, artigo 42, da Constituição.

Contudo, ressalta-se que a relação dos Militares dos Estados com as forças armadas se resume na semelhança da estrutura institucional e na possibilidade da sua mobilização pela União, em caso de guerra, não restando qualquer subordinação entre as polícias militares e o Exército.

A esse respeito escrevem Canotilho *et al* (2013, 989, 990):

⁴³ *apud* Acórdão da 1ª Turma do STF, em 19.7.1943, por maioria de votos, na Apelação Cível nº 7.644-DF, Revista Forense, volume 97, p. 369)

⁴⁴ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999, p. 577.

[...] não há relações de hierarquia, nem possibilidade de exercício de poder disciplinar, entre integrantes das forças militares estaduais⁴⁵ – as primeiras, subordinadas à autoridade do Presidente da República (CF, art. 142); as segundas, à autoridade do respectivo Governador do Estado ou do Distrito Federal (CF, art. 144, § 6º). Isso é perfeitamente compatível com a estrutura federal do Estado brasileiro.

Nesta zona de conflitos conceituais estabelecidos, surgem os dispositivos jurídicos que visam disciplinar e limitar o exercício do poder de polícia, a fim de impedir a sua prática em detrimento dos direitos fundamentais.

3.1.1 Os limites do poder de polícia à luz do direito administrativo

A definição de poder de polícia é encontrada somente no artigo 78 do Código Tributário Nacional, que dispõe, *in verbis*:

Artigo 78: Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.⁴⁶

Todavia, dentre os vários doutrinadores do direito administrativo que buscaram conceituar o poder de polícia⁴⁷, destaca-se, pela objetividade e completude do seu conceito, Hely Lopes Meirelles:

⁴⁵ Ressalvada a hipótese de convocação dessas forças pelo Exército, nos termos da CF, art. 144, § 6º.

⁴⁶ Lei nº 5.172, de 25.10.1966.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 822: “A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-se aos interesses coletivos designa-se ‘poder de polícia’. A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. Por isso, nos Estados Unidos, a voz *police power* reporta-se sobretudo às normas legislativas através das quais o Estado regula os direitos privados, constitucionalmente atribuídos aos cidadãos, em proveito dos interesses coletivos, como bem anota Caio Tácito.”

Poder de Polícia é a faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.⁴⁸

Contudo, a finalidade precípua a ser perseguida pelo exercício do poder de polícia é a busca dos mais genuínos interesses públicos que, uma vez olvidados, indiscutivelmente, demandará a intervenção do Poder Judiciário, a fim de apurar o conseqüente abuso de poder perpetrado.

Mas, então, quais são os reais limites para o exercício do poder de polícia?

Meirelles *et al* (2010, p. 138) preleciona:

Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º).⁴⁹ Vale dizer, esses limites decorrem da Constituição Federal, de seus princípios e da lei. Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os Estados Democráticos, como o nosso, inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum. Em nossos dias predomina a ideia da relatividade dos direitos, porque, como bem adverte Ripert, “o direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por conseqüência, simplesmente relativo.”

Neste sentido, o que se busca ao limitar a atuação do agente público é o legítimo poder de polícia, o qual não se confunde com um “poder da polícia”, este condenável em todas as suas formas de exteriorização, por se manifestar sempre à margem da lei.

O poder de polícia legitima a ação da polícia e a sua existência, conferindo ao agente estatal a obrigação, a prerrogativa e a segurança jurídica necessárias, para garantir ao cidadão o pleno gozo dos seus direitos.

Mário Masagão discorre sobre o tema:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 116, 117: “Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia **a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança**. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é **a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público**.”

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes *et al*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 134.

⁴⁹ STF, ADI 2.213/MC, DJU 23.4.2004.

FICHTE, usando a fórmula kantiana de que o único fim do Estado era estabelecer e conservar a ordem jurídica, na qual se busca a liberdade e não a felicidade, sustenta que a vontade geral, a vontade do Estado só quer uma coisa: a segurança de todos.⁵⁰

Há autores que se dedicam ao estudo da diferença entre o poder de polícia administrativa e o poder de polícia judiciária, com o escopo distinguir os objetos e destinatários do exercício do poder de polícia.

A esse respeito Álvaro Lazzarini diz que:

Tais modalidades são bem distinguidas por Hely Lopes Meirelles [...], quando salienta que “a polícia administrativa é a que incide sobre bens, direitos ou atividades, ao passo que a polícia judiciária incide sobre as pessoas. Assim, o poder de polícia judiciária é privativo dos órgãos auxiliares da Justiça (Ministério Público e polícia em geral), enquanto que o poder de polícia administrativa se difunde por todos os órgãos administrativos, de todos os poderes e entidades públicas. Exemplificando: quando a autoridade apreende uma carta de motorista por infração de trânsito, pratica ato de polícia administrativa; quando prende o motorista, por infração penal, pratica ato de polícia judiciária”.⁵¹

Dessa forma, na locução poder de polícia, se subentende, que quem o exerce, além da capacidade de decidir e impor a decisão de polícia, também agrega à sua execução o dever de agir, que se dá sempre em conformidade à finalidade pública.

Ademais, o poder de polícia se exterioriza, por intermédio dos atos de polícia, que uma vez materializados pela ação do agente estatal, geram os fatos administrativos, que são vistos nos mais diversos seguimentos do setor público.

A fim de viabilizar a execução desses atos de polícia, são conferidos aos seus executores atributos peculiares, que, em regra, permitem a ação de polícia sem a necessidade de autorização judicial prévia, desde que respeitados os parâmetros legais preestabelecidos. Tais atributos são: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

O atributo da discricionariedade⁵², no magistério de Hely Lopes Meirelles, traduz-se:

⁵⁰ *Apud* MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 9.

⁵¹ LAZZARINI, Álvaro. **Manual de Ensino Fundamental de Direito Administrativo (MEF-18-23-APMBB)**. 1ª edição. São Paulo: APMBB. 1984. p. 41.

⁵² Existem outras correntes doutrinárias, as quais não me filio, que se dedicam ao estudo do atributo da discricionariedade. Mas, por amor ao argumento e, em respeito aos grandes doutrinadores do tema, cito MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 836: “O poder de polícia é discricionário? Costuma-se afirmar que o poder de polícia é atividade discricionária. Obviamente, tomada a expressão em seu sentido amplo, isto é,

[...] na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima.⁵³

Sobre o tema, assevera Álvaro Lazzarini:

Aliás, o Tribunal de Justiça de São Paulo deixou claro que o exercício do Poder de Polícia, pela autoridade competente, não pode fundamentar-se apenas em arbítrio, que daria nascimento a possíveis desvios, excessos ou abusos condenáveis. Precisa, isto sim, basear-se em fatos concretos e não em meras conjecturas da autoridade que seja competente (Agravo de Petição nº 216.893, de Santo André, “Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo”, *Lex*, volume 24, p. 257)⁵⁴

Nesse sentido, não se deve confundir discricionariedade com arbitrariedade, pois, esta, além de não ser suscetível ao cumprimento da lei, demonstra que o exercício dos atos de polícia nessa condição gera o desvio da finalidade pública e, por conseguinte, o abuso de autoridade. Em contrapartida, a discricionariedade é sempre exercida nos limites da lei, sendo a conveniência e a oportunidade sua margem de decisão.

Assim, prelecionam Meirelles *et al* (2010, p. 139):

[...] o ato de polícia é, em princípio, *discricionário*, mas passará a ser *vinculado* se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinente.

Já, **o atributo da autoexecutoriedade**⁵⁵, para Hely Lopes Meirelles, resume-se:

abrangendo as leis condicionadoras da liberdade e da propriedade em proveito do bem-estar coletivo, a assertiva é válida, desde que se considere a ação do Legislativo como gozando de tal atributo. Ocorre que se pretende caracterizar como discricionário o próprio poder de polícia administrativa. A afirmativa deixa, então, de ter procedência. Em rigor, no Estado de Direito inexistente um *poder*, propriamente dito, que seja discricionário fruível pela Administração Pública. Há, isto sim, atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada. Poder discricionário abrangendo toda uma classe ou ramo de atuação administrativa é coisa que não existe.”

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes *et al*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 139.

⁵⁴ LAZZARINI, Álvaro. **Manual de Ensino Fundamental de Direito Administrativo (MEF-18-23-APMBB)**. 1ª edição. São Paulo: APMBB. 1984. p. 60, 61.

⁵⁵ No mesmo sentido, nos ensina DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 120: “A **autoexecutoriedade** (que os franceses chamam de executoriedade apenas) é a possibilidade que tem a Administração de, com os seus próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. Alguns autores desdobram o princípio em dois: a **exigibilidade** (*privilège du préalable*) e a

[...] na faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade anti-social que ela visa a obstar.

[...] Nesse sentido já decidiu o STF, concluindo que, no exercício regular da autotutela administrativa, pode a Administração executar diretamente os atos emanados de seu poder de polícia sem utilizar-se da via cominatória, que é posta à sua disposição em caráter facultativo. (STF, *RF* 124/438; no mesmo sentido: STJ, REsp 50.407-4-SP, *DJU* 31.8.94.)⁵⁶

Todavia, o referido atributo não é isento do exame de legalidade realizado pelo Poder Judiciário, toda vez em que o particular se sentir agravado em seu direito. Assim, a autoexecutoriedade não pode se confundir com punição sumária e sem defesa.

“Ao particular que se sentir prejudicado pelo ato de polícia da Administração é que cabe recorrer ao Judiciário, uma vez que não pode fazer justiça pelas próprias mãos.” (MEIRELLES *et al*, 2010, p. 141)

No mesmo sentido, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Para que a Administração possa se utilizar dessa faculdade [a autoexecutoriedade], é necessário que a lei a autorize expressamente, ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ser ocasionado prejuízo maior para o interesse público. No primeiro caso, a medida deve ser adotada em consonância com o procedimento legal, assegurando-se ao interessado o direito de defesa, previsto expressamente no artigo 5º, inciso LV, da Constituição. No segundo caso, a própria urgência da medida dispensa a observância de procedimento especial, o que não autoriza a Administração a agir arbitrariamente ou a exceder-se no emprego da força, sob pena de responder civilmente o Estado pelos danos causados (cf. art. 37, § 6º, da Constituição), sem prejuízo da responsabilidade criminal, civil e administrativa dos servidores envolvidos.

executoriedade (*privilège d'action d'office*). O *privilège du préalable* resulta da possibilidade que tem a Administração de tomar **decisões executórias**, ou seja, decisões que dispensam a Administração de dirigir-se **preliminarmente** ao juiz para impor a obrigação ao administrado. A decisão administrativa impõe-se ao particular ainda contra a sua concordância; se este quiser se opor, terá que ir a juízo. O *privilège d'action d'office* consiste na faculdade que tem a Administração, quando já tomou decisão executória, de realizar **diretamente** a execução forçada, usando, se for o caso, da força pública para obrigar o administrado a cumprir a decisão. Pelo atributo da autoexecutoriedade, a Administração compele **materialmente** o administrado, usando meios diretos de coação. Por exemplo, ela dissolve uma reunião, apreende mercadorias, interdita uma fábrica.”

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes *et al*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 140.

Em resumo, pode-se dizer que a **exigibilidade** está presente em todas as medidas de polícia, mas não a executoriedade (*privilège d'action d'office*).⁵⁷

Por fim, indubitavelmente, o atributo, alvo de maior polêmica, em razão do seu caráter externo impositivo, é **o da coercibilidade**, pois autoriza o agente estatal a usar a força física, diante da resistência do destinatário em cumprir a lei.

Hely Lopes Meirelles discorre sobre **a coercibilidade**⁵⁸:

Realmente, todo o ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato de ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia.

O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.⁵⁹

Com efeito, de qualquer ângulo que se observe os atributos dos atos de polícia, ainda que, o agente estatal alegue estar no exercício de um *munus* público, sempre se verificará a necessidade de respeitar os limites impostos pela lei, sob pena de responsabilização nas esferas penal, cível e administrativa.

3.1.2 Os limites do poder de polícia no contexto normativo brasileiro e no plano internacional

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 120, 121.

⁵⁸ No mesmo sentido, preleciona DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 121: 'A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque é dotado de força coercitiva. Aliás, a autoexecutoriedade, tal como a conceituamos, não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles (2003: 134) como "a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração".'

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 141.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 17 de dezembro de 1979, por intermédio da Resolução nº 34/169, na 106ª sessão plenária, resolveu recomendar aos países membros o fiel cumprimento do Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (C.C.E.A.L.) como parâmetro mínimo norteador das ações de Estado em que seja necessário o emprego da força.

Dessa forma, um bom começo para a reformulação da doutrina de polícia brasileira seria a difusão e incorporação nos regulamentos e manuais de capacitação dos policiais militares, dos 8 (oito) artigos do C.C.E.A.L. e dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (P.B.U.F.A.F.), adotados, por consenso, em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

O C.C.E.A.L. se concentra na trilogia composta pela proporcionalidade, necessidade e legalidade. Assim, o que se espera do agente estatal passível ao emprego da força física é que o faça de forma **proporcional** à injusta agressão recebida, que verifique a real **necessidade** do meio a ser empregado e as suas consequências à integridade física do infrator da lei.

Ademais, esse mesmo agente estatal deve se pautar na estrita observância dos mandamentos constitucionais e legais, bem como, nos regramentos propostos pelos Tratados e Pactos Internacionais de Direitos Humanos.⁶⁰

Com efeito, é de rigor que comentemos, um a um, os artigos do C.C.E.A.L. demonstrando que tais recomendações funcionam como instrumento protetivo não só aquele que é submetido ao poder coercitivo do Estado, mas também ao próprio policial militar que, agindo dentro dos parâmetros ali estabelecidos, indubitavelmente, terá a sua ação legitimada pelos órgãos correccionais internos e externos:

ARTIGO 1.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.

⁶⁰ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Instrutores.** Tradução de Silvia Backes e Ernani S. Pilla. 1ª edição. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003, p. 269-274.

O referido artigo abrange todos aqueles agentes responsáveis pelas funções típicas de polícia, uniformizadas ou não, militares ou civis, bem como aqueles responsáveis pela detenção, escolta e vigilância de presos nos estabelecimentos prisionais.

Ressalta-se a ênfase do artigo à necessidade dos agentes policiais nunca se afastarem dos limites e deveres que a lei lhes impõe.

ARTIGO 2.º: No cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas.

O artigo mencionado traz à baila a seguinte discussão: A que ponto os policiais conhecem e estão familiarizados com os Pactos e Tratados Internacionais de Direitos Humanos?

O esperado é que haja pleno conhecimento e entendimento dos instrumentos protetivos básicos, tais como: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos, e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares.

Porém, sabemos que o Brasil, infelizmente, ainda passa por um lento processo de amadurecimento democrático, sendo o uso da força pelo Estado e a segurança pública temas em plena efervescência, o que não deixa de tornar esse momento o mais adequado para a implementação e internalização dos referidos tratados nas Instituições responsáveis pela garantia da lei e da ordem.⁶¹

ARTIGO 3.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

⁶¹ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Instrutores.** Tradução de Silvia Backes e Ernani S. Pilla. 1ª Edição. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003, p. 274-288.

Os princípios da necessidade e da proporcionalidade são os que mais se adaptam ao entendimento do citado artigo, pois neles se estabelece que o funcionário responsável pela aplicação da lei deverá ir além do arquétipo do cumpridor cego de ordens superiores.

O que se espera é a racionalização dos problemas e a perfeita consciência dos limites legais e técnicos do emprego da força, ideia que suplanta o modelo policial em que se cumprem ordens sem questionar sua legalidade.

Nessa temática, inclui-se de forma preponderante o uso da arma de fogo, como último recurso para o emprego da força, medida extrema que deve ser evitada, sobretudo, nas ocorrências em que estão envolvidas pessoas em estado de vulnerabilidade (mulheres, crianças e adolescentes, idosos, deficientes físicos, etc.).

ARTIGO 4.º: As informações de natureza confidencial em poder dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser mantidas em segredo, a não ser que o cumprimento do dever ou as necessidades da justiça estritamente exijam outro comportamento.

Como bem sabemos, a Constituição Federal, no inciso X, artigo 5º, dispõe sobre a proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Nesse sentido, considerando que, pela natureza das atividades do Estado exercidas pela polícia militar, há um acesso funcional natural a informações privilegiadas sobre a vida privada dos cidadãos.

Nesse diapasão, o que se espera da polícia, enquanto instituição pública guardiã do direito fundamental à intimidade e à vida privada, é a discricionariedade. No aspecto legal e ético, tal postura impossibilita qualquer tipo de alegação ou subterfúgio que seja usado para fundamentar o descumprimento do citado preceito constitucional.

Portanto, é inadmissível que o Estado, idealizado para garantir os direitos fundamentais da sociedade, seja justamente o primeiro a violá-los.

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

A fim de nos situar é indispensável mencionar a definição de tortura prevista na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, assinada em Nova York em 10 de janeiro de 1984 e adotada através da Resolução nº 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 10, de dezembro de 1984.

Contudo, antes de apresentar o conceito de tortura, vale salientar que a referida convenção só foi firmada pelo Brasil, em 23 de setembro de 1989, e ratificada em 28 de setembro, sendo que no mesmo ano de 1989 foi aprovada por intermédio do Decreto Legislativo nº 4/89, iniciando a sua eficácia como norma jurídica brasileira somente no ano de 1991, com a edição do Decreto Federal nº 40, que define a tortura no seu artigo 1º da seguinte forma:

[...] qualquer ato pelo qual dores ou sofrimento agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer natureza, quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores e ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram.⁶²

Porém, ressalta-se que o inciso III do artigo 5º, da Constituição Federal, já vedava expressamente a tortura tratando-a como violação dos direitos fundamentais: “Artigo 5º: [...], III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.”

Destarte, a tortura só foi considerada infração penal, aproximadamente, nove anos após a promulgação da Constituição Federal, quando passou a vigor a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que descreveu e delimitou a conduta típica da tortura:

Art. 1º - Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

⁶²BASSO, Marco Antonio. **Tortura: evolução histórica, jurídica e social**. 1ª edição. São Paulo: Editora Scortecci, 2007, p. 165-227.

c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Como se pode constatar, o caminho até a criminalização da tortura foi moroso. Certamente, podemos atribuir essa lentidão à forte influência dos resquícios de autoritarismo dos chamados “anos de chumbo” da ditadura militar.

Outrossim, é impossível fazer um estudo da evolução da legislação referente à tortura sem mencionar o fato que motivou a criminalização da sua prática no Brasil.

A tortura só foi criminalizada a partir da comoção social fomentada pelo episódio da Favela Naval, no município de Diadema, em São Paulo, oportunidade em que imagens foram amplamente divulgadas em todo o mundo mostrando a barbárie materializada pela agressão, tortura e condutas desonrosas, perpetradas por policiais militares do Estado de São Paulo, que abandonaram os valores éticos e os aspectos legais que norteiam o exercício da função policial e passaram a agir deliberadamente como bárbaros, afastando-se da nobre missão de servir e proteger:

No mês de março do ano de 1997 diversos policiais militares do 24º Batalhão de Polícia Militar, durante operação policial para a prevenção da venda de drogas na favela naval, município de Diadema/SP, extrapolaram suas funções para cometerem diversos abusos contra a população local, inclusive com a prática de atos de tortura. Dentre os policiais militares, destacou-se o ex-soldado PM Otávio Lourenço Gamba, o “Rambo”, que após ter realizado abordagem a um veículo e não ter localizado nada que indicasse cometimento de crime pelo condutor e passageiros, liberou todos para irem embora, porém após o veículo iniciar deslocamento, desferiu um tiro na direção do automóvel, vindo a, supostamente, atingir o conferente Mário José Josino que se encontrava no banco dos passageiros. Não resistindo aos ferimentos, veio a falecer. Toda violência praticada foi gravada por um cinegrafista amador e as imagens foram exaustivamente divulgadas pelos órgãos de imprensa do Brasil e do exterior. Diversos policiais militares foram processados e expulsos da corporação, sendo que o Rambo foi primeiramente julgado em outubro de 1.998 pelo tribunal do júri de Diadema, tendo sido condenado à pena de 59 anos e 6 meses de reclusão, entretanto, a sentença foi anulada por decisão do tribunal de justiça do estado de São Paulo. Submetido a novo julgamento popular, no dia 10 de abril de 2.000, foi novamente condenado ao cumprimento de 46 anos, 3 meses e 10 dias de prisão em regime fechado. A defesa novamente apelou da decisão e a 3ª Câmara do tribunal de justiça do estado de São Paulo, entendendo ter havido exagero na

aplicação da pena e desconsiderando a continuidade delitiva, reduziu a pena para 15 anos e 2 meses de reclusão.⁶³

Indubitavelmente, esse foi o marco histórico que deixou claro o posicionamento da sociedade de não tolerar mais o modelo da polícia de governo ou do Estado-policial.

Os anos que se seguiram demonstraram que o episódio da Favela Naval se tornou o início das primeiras tentativas concretas de conagração dos órgãos de segurança pública com a sociedade.

Depois da ampla divulgação da denúncia de tortura ora relatada, praticada por policiais militares de São Paulo, a corporação paulista passou por uma grave crise institucional, que culminou na ameaça de extinção da Polícia Militar pelo próprio Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, à época, o renomado constitucionalista e professor, José Afonso da Silva, que apresentou proposta de projeto de emenda constitucional ao Governador do Estado Mário Covas, a fim de submetê-la à apreciação do Congresso Nacional, cujo conteúdo propunha a transferência das atribuições do policiamento ostensivo preventivo e uniformizado às polícias civis:

Projeto Covas: Esse é o principal argumento do secretário da Segurança Pública de São Paulo, José Afonso da Silva, para defender o projeto de emenda constitucional de sua autoria que unifica as polícias.

Segundo ele, a Constituição institucionalizou uma duplicidade policial "que não funciona, em razão do desentrosamento entre os dois organismos policiais".⁶⁴

A Polícia Militar paulista, diante do ocorrido, no intuito de amenizar o desconforto causado pela proposta, resolveu promover uma minuciosa revisão e reestruturação dos seus currículos escolares e do treinamento policial, além de desenvolver uma série de atividades com a finalidade de reaproximar a polícia ao cidadão.⁶⁵

⁶³ O Estado de São Paulo. Disponível em <www.estadao.com.br>. Acesso em: 26 set. 2002.

⁶⁴ TREVISAN, Claudia. **Especialistas defendem união de polícias**. Folha de São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc100825.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

⁶⁵ Programa Jovens Construindo a Cidadania (JCC), Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), Polícia Comunitária (em especial, a criação da Base Comunitária do Jardim Ângela e do Jardim Ranieri), Campanha Bombeiro Sangue Bom (coleta para os bancos de sangue do estado de São Paulo), criação da Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos (DPCDH) da Polícia Militar do Estado de São Paulo, dentre outras medidas.

ARTIGO 6.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem assegurar a proteção da saúde das pessoas à sua guarda e, em especial, devem tomar medidas imediatas para assegurar a prestação de cuidados médicos sempre que tal seja necessário.

O artigo 6º traz à lume o papel dos agentes estatais, no que se refere à proteção daqueles que estiverem sob a tutela do Estado, impedindo que o policial se omita diante da necessidade de socorro, ou ainda, seja o responsável por causar danos desnecessários à integridade física das pessoas.

ARTIGO 7.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer ato de corrupção. Devem, igualmente, opor-se rigorosamente e combater todos os atos desta índole.

O poder coercitivo do Estado, quando necessário, deve ser exercido de forma imparcial e impessoal, sem que haja qualquer interesse mercenário. Um Estado que tolera o corruptor e o corruptível está fadado a perder sua credibilidade, tornando-se, dessa forma, instrumento de injustiça.

A prática da corrupção tem de ser vista como um crime de alto dano social, que coloca em risco toda a organização do Estado, exigindo uma resposta dura e imediata contra todo e qualquer ato de corrupção praticado, sobretudo, aqueles cometidos pelos integrantes dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

ARTIGO 8.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar a lei e o presente Código. Devem, também, na medida das suas possibilidades, evitar e opor-se vigorosamente a quaisquer violações da lei ou do Código.

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que tiverem motivos para acreditar que se produziu ou irá produzir uma violação deste Código, devem comunicar o fato aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades com poderes de controle ou de reparação competentes.

O último artigo C.C.E.A.L. traz a ideia do comprometimento com a causa pública que é esperado do agente encarregado da aplicação da lei.

A fiscalização realizada para evitar qualquer tipo de violação dos direitos humanos funciona como a força motriz que garante o equilíbrio das instituições, pois a existência e a legitimação social de qualquer órgão de segurança pública no Estado Democrático de Direito só é possível, se houver exemplo e procedimento ético nas relações com a sociedade.

3.1.2.1 Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo

Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (P.B.U.F.A.F.) foram adotados após o VIII Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

Os P.B.U.F.A.F. trazem em seu conteúdo orientações de como o encarregado pela aplicação da lei deve proceder quando for indispensável o uso da força e da arma de fogo.

Já em seu preâmbulo, o referido instrumento jurídico traz o reconhecimento da complexidade e importância do trabalho realizado pelos responsáveis pela aplicação da lei, além de reforçar o papel social exercido por esses agentes, de guardiões dos direitos fundamentais e de detentores do monopólio do uso da força para o restabelecimento da ordem pública.

Neste contexto, os governos e organismos de segurança pública devem se assegurar de que todos os integrantes dos órgãos policiais: sejam selecionados por meio de processos adequados de seleção; tenham as qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas; recebam treinamento contínuo, meticuloso e profissional; que a aptidão para o desempenho de suas funções seja verificada periodicamente; sejam treinados e examinados de acordo com os padrões adequados de competência para o uso da força e só recebam autorização para portar uma arma de fogo quando forem especialmente treinados para tal, caso seja exigido que portem uma arma de fogo.

No que se refere à formação profissional dos encarregados pela aplicação da lei, os organismos de direção devem atentar para: as questões de ética policial e direitos humanos; as alternativas ao uso de força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, o conhecimento do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação com vistas a limitar o uso da força e armas de fogo; a necessidade de rever os programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de determinados incidentes, sempre que ocorrerem.

Enfim, o arcabouço jurídico brasileiro e internacional traz em seu bojo inúmeros mecanismos de controle e orientação do uso da força pelos agentes do

Estado, demonstrando sob o ponto de vista jurídico e teleológico, os anseios da sociedade, no que se refere à atuação das autoridades e dos agentes de segurança pública diante das situações cotidianas.⁶⁶

⁶⁶ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Instrutores.** Tradução de Silvia Backes e Ernani S. Pilla. 1ª Edição. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003, p. 279-284.

4 CONCLUSÃO

O aumento da violência nos grandes centros urbanos e até nas cidades do interior chama a sociedade para a discussão dos rumos da segurança pública no Brasil.

As polícias militar e civil representam a parcela majoritária do policiamento ostensivo, preventivo e dos atos de polícia judiciária do sistema de segurança pública dos estados federados. Só as polícias militar e civil somam, por volta de 92% do efetivo policial no Brasil.⁶⁷

Nesse sentido, não há como se discutir qualquer mudança na segurança pública sem antes pensarmos em modelos de polícias estaduais mais eficientes e adequados ao Estado democrático de direito, sendo imprescindível, a criação de mecanismos institucionais que permitam maior participação da sociedade civil na busca do sistema de segurança pública ideal.

Constatamos que, a segurança pública é idealizada a partir de estratégias operacionais pautadas no modelo reativo, no qual se privilegiam as operações policiais com uso de grande contingente, sempre mobilizado sem que haja um trabalho científico mais efetivo.

Em regra, nesse modelo, a atuação se dá quando o cidadão aciona a central de comunicação, através do telefone 190, ou no momento em que o policial se depara com a ocorrência em estado de flagrante. Tal situação, gera um ciclo vicioso, em que dificilmente se procurara investigar os fatores que dão origem ao surgimento do crime e aos fenômenos criminológicos, fazendo com que a polícia sempre atue diante do resultado, em detrimento a investigação da causa.

Quando falamos em mudança do modelo de polícia não devemos nos ater tão somente à estrutura institucional da polícia, mas, sobretudo, à sua estratégia operacional. A proposta não é abandonar o modelo reativo, e sim, incentivar a adoção do modelo proativo, em que o policial atua se antecipando ao evento, utilizando instrumentos avançados de análise criminal para diagnosticar e traçar estratégias operacionais de diminuição e controle da criminalidade. Aliado a esse fato, é essencial que os órgãos de direção de segurança pública promovam a

⁶⁷ MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

aproximação da polícia com o cidadão, a fim de restaurar o elo que os une na busca do bem comum.

Ademais, a capacitação do operador de segurança pública para o enfrentamento da questão da violência policial deve ser foco de maior atenção do Estado. É imperiosa a adequação dos currículos dos cursos de formação, a fim de que possam trazer em seu conteúdo, de forma satisfatória e transversal, a doutrina de direitos humanos com o intuito de conscientizar e preparar o policial para a missão de ser um defensor da legalidade, um pedagogo da cidadania⁶⁸, capaz de ensinar pelo seu exemplo.

Devemos buscar, incansavelmente, uma polícia eficiente e enérgica, mas, que consiga ser reconhecida socialmente como defensora da lei e promotora dos direitos humanos.

⁶⁸ BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. 1ª edição. Rio Grande do Sul: CAPEC-Paster Editora, 1998.

5 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Euclides e outro, **A Força Pública de São Paulo, Esboço Histórico, 1831-1931**. 1ª. Edição, São Paulo: Produção Independente, 1932.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. 1ª edição. Rio Grande do Sul: CAPEC, Paster Editora, 1998.

BAPTISTA, Fernando Pavan. **O direito e a violência**. Revista Mestrado em Direito do UNIFIEO, Osasco, ano 2006, n. 2.

BASSO, Marco Antonio. **Tortura: evolução histórica, jurídica e social**. 1ª edição. São Paulo: Editora Scortecci, 2007.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O direito na pós-modernidade**. 2ª edição. São Paulo: Editora Forense, 2009.

_____, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia do Direito**, 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 1ª Edição. São Paulo: Edipro, 2001.

_____. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. 1ª edição. São Paulo: Editora Ícone, 1995.

BRASIL: Nunca mais. 37ª edição. São Paulo: Editora vozes, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

COTRIM, Gilberto. *História e Consciência do Brasil*. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

FILHO, José Canavó. **Polícia Militar, asas e glórias de São Paulo**. 2ª. Edição, São Paulo: Produção Independente, 1977.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1974.

LAZZARINI, Álvaro. **Manual de Ensino Fundamental de Direito Administrativo (MEF-18-23-APMBB)**. 1ª edição. São Paulo: APMBB. 1984.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.

MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

NAPOLITANO, Marcos. 1964: **História do Regime Militar Brasileiro**. 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NETO, Theodomiro Dias, e outros. **Policciamento Comunitário – Experiências no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Editora Página Viva, 2002.

O Estado de São Paulo. Disponível em <www.estadao.com.br>. Acesso em: 26 set. 2002.

PRADO, Caio. **Retrato do Brasil**. 9ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

PMESP. **APMBB São Paulo: Escola de Comandantes**. 1ª. Edição, São Paulo: Elevação, 2009.

PMESP. **Manual Técnico do Centro de Formação de Soldados de São Paulo**. 1ª edição. São Paulo: Produção Independente, 1995, p. 13,14.

Premissas básicas da aplicação da lei: Conduta ética e legal na aplicação da lei. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/rover/c5.htm>> Acesso em: 14 nov. 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2009.

ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para**

Instrutores. Tradução de Silvia Backes e Ernani S. Pilla. 1ª Edição. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 15ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

SÓFOCLES. **Antígona.** Traduzido do grego por Donaldo Schuler. 2ª edição, São Paulo: LPM, 2010.

TREVISAN, Claudia. **Especialistas defendem união de polícias.** *Folha de São Paulo.* Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc100825.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

VILLA, Marco Antonio. **1932 – Imagens de uma revolução.** 1ª. Edição, São Paulo: IMESP, 2009.