UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

INSTITUIÇÃO POLICIAL MILITAR E SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA

JOÃO MÁRIO MARTINS

Itajaí-SC, maio de 2008.

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

INSTITUIÇÃO POLICIAL MILITAR E SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA

JOÃO MÁRIO MARTINS

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor João José Leal

Itajaí-SC, maio de 2008.

AGRADECIMENTO

Ao professor doutor João José Leal, meu orientador, pelas valiosas lições, inestimável incentivo e afetuoso amparo.

Aos oficiais da Polícia Militar Marlon Jorge Teza, Paulo Calgaro Carvalho, Luiz Ricardo Duarte, Marcello Martinez Hipólito, Clóvis Colpani e Cleber Pires pelo incentivo e contribuição.

Aos promotores de justiça Sidney Eloy Dalabrida e Mário Waltrick do Amarante pelo estímulo e colaboração.

Aos professores doutores Marcos Leite Garcia e Paulo Roney Ávila Fagundes, membros da banca avaliadora, pelo empenho na revisão da dissertação.

Ao meu pai, João, à minha mãe, Cecília, a meus irmãos Antônio e Gilsonei, pelo exemplo, permanente carinho e incentivo.

Ao meu sogro, Zulmar, à minha sogra, Zenilda, e à vó Rainildes, pelo incentivo e carinho.

DEDICATÓRIA

Dedico à minha amada companheira RUTE, pelo incessante estímulo, carinho e cumplicidade de todos os momentos.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade.

Itajaí, 15 de maio de 2008.

João Mário Martins
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

SERÁ ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA DA UNIVALI APÓS A DEFESA EM BANCA.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ESG	Escola Superior de Guerra

ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias que o Autor considera estratégicas à compreensão do seu trabalho, com os seus respectivos conceitos operacionais.

Segurança

Elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana[1]. É garantia, proteção, resguardo, precaução e estabilidade de situação ou pessoa, é uma sensação que pode ser percebida nos mais diversos setores, dependendo unicamente do adjetivo que a identifica.

Segurança Pública

Um regime permanente de proteção do cidadão em situação de estabilidade institucional para a manutenção da ordem interna no interior do país com o intuito de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social[2]. Segurança Pública é a garantia da ordem pública[3].

Ordem pública

Ordem pública é a concretização, em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela ordem jurídica[4]. Os conflitos entre os indivíduos e a ordem legítima devem ser esperados, mas não podem ser tratados como situações anormais, psicopatológicas ou conflitos culturais[5]. O principal valor a ser protegido pela ordem pública é o da dignidade da pessoa humana[6].

---

[1] JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no Direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al**.** *Direito Administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 96.

[2] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 90.

[3] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 76.

[4] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al**.** *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 74.

[5] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. p. 38.

[6] JUSTEM FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2005. p. 388-389.

Polícia

O conjunto de pessoas autorizadas pelo grupo a regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade através da aplicação de força física[7].

Polícia Militar

Instituição policial organizada nos moldes do Exército, caracterizada por apresentar rígida hierarquia e disciplina, cujo modelo foi difundido por todo o mundo por Napoleão Bonaparte (cita-se como exemplo: França, Itália, Espanha, Portugal, Holanda, Alemanha, Argentina, Venezuela etc.)[8]. No Brasil, com a Constituição da República Federativa de 1988, foi mantida como força auxiliar e reserva do Exército, tendo havido a expansão de sua competência no campo da Segurança Pública para a realização da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública[9].

Poder de polícia

Atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de fato ou a abstenção de ato 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos[10].

---

[7] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. Tradução de René Alexandre Belmonte. São Paulo: EDUSP, 2001. p. 20 e p. 229.

[8] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2001. p. 50.

[9] Conforme disposto no art. 144, § 5º da CRFB de 1988. BRASIL. *Constituicão da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

[10] BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 abr. 2008.

Política jurídica

Disciplina que tem por objeto o direito que deve ser e como deva ser[11].

Política criminal

A ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos) que devem ser tutelados jurídica e penalmente e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores e dos caminhos já eleitos[12].

Polícia ostensiva

O termo "polícia ostensiva" é novo e foi aplicado pela primeira vez para estabelecer a atribuição específica das polícias militares, expandindo a sua atribuição, que antes se restringia ao policiamento ostensivo, referente à atividade de fiscalização também para as demais fases em que o Estado exerce o seu poder de polícia: a ordem de polícia, o consentimento de polícia e a sanção de polícia[13].

Policiamento comunitário

É uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais e, em geral, a decadência do bairro com o objetivo geral de melhorar a qualidade de vida na área[14].

---

[11] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de política jurídica*. Florianópolis: OAB-SC, 2000. p. 77.

[12] ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. *Manual de Direito penal brasileiro*: parte geral. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 132.

[13] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001. Disponível em: <http://200.181.70.163/webpareceres/>. Acesso em: 28 fev. 2008.

[14] TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário*: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. 2. ed. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 1999.

SUMÁRIO

RESUMO XIII

ABSTRACT XIV

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO 1 5

A SEGURANÇA E SUA ABRANGÊNCIA 5
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 5
1.2 A SEGURANÇA 6
1.2.1 A DIMENSÃO DA SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967 7
1.2.1.1 A segurança segundo a Escola Superior de Guerra 10
1.2.2 A SEGURANÇA E SUA ABRANGÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 14
1.2.3 O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 17
1.3 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA 20
1.3.1 ORDEM PÚBLICA 22
1.3.2 A DESORDEM E A CRIMINALIDADE 26
1.4 ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS 28
1.5 PODER DE POLÍCIA E FUNÇÕES POLICIAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA 30
1.5.1 FUNDAMENTO DO PODER DA POLÍCIA 30
1.5.2 FUNÇÕES POLICIAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA 35

CAPÍTULO 2 40

HISTORICIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO POLICIAL MILITAR E A GARANTIA DA SEGURANÇA PÚBLICA 40
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 40
2.2 POLÍCIA: ETIMOLOGIA E ASPECTOS CONCEITUAIS 41
2.2.1 ETIMOLOGIA 41
2.3 DOS GUARDIÕES DA POLIS À POLÍCIA CONTEMPORÂNEA 43
2.3.1 ANTIGUIDADE 44
2.3.1.1 A Grécia Antiga e os guardiões da polis 44
2.3.1.2 O Império Romano e a polícia pública 46

2.3.2 IDADE MÉDIA 47
2.3.3 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS MODERNOS E A ORIGEM DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS QUE INSPIRARAM O MODELO POLICIAL BRASILEIRO 49
2.3.3.1 O modelo de polícia inglês ou anglo-saxão 51
2.3.3.2 A França revolucionária e a origem do modelo latino ou militar de polícia 54
2.3.3.3 A instituição policial portuguesa 58
2.3.4 A POLÍCIA MILITAR NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS 59
2.3.4.1 Período colonial (1500–1822) 60
2.3.4.2 Período imperial (1822–1889) 61
2.3.4.2.1 A Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e o juiz de paz 61
2.3.4.2.2 A Guarda Real de Polícia da Corte e os municipais permanentes 63
2.3.4.2.3 O Corpo Policial da Corte 65
2.3.4.2.4 A Guarda Nacional 67
2.3.4.2.5 Atribuições genéricas das instituições policiais durante o período 68
2.3.4.3 Período republicano 68
2.3.4.3.1 Primeira República (1889–1930) 68
2.3.4.3.2 Governo Vargas (1930–1945) 69
2.3.4.3.3 Governo Militar (1964–1985) 72

CAPÍTULO 3 82

A POLÍCIA MILITAR E O EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS, COMPETÊNCIAS E ESTRATÉGIAS À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA 82
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 82
3.2 CONCEITO E POSTULADOS DA POLÍTICA JURÍDICA 83
3.3 A POLÍTICA CRIMINAL: REFERENCIAL AXIOLÓGICO E FUNDAMENTO DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR 85
3.3.1 A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA CRIMINAL 85
3.3.2 OS MOVIMENTOS DA POLÍTICA CRIMINAL 86
3.3.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA 89
3.3.3.1 A Política Nacional e Estadual de Segurança Pública 90
3.4 MANIFESTAÇÕES DA CONSCIÊNCIA JURÍDICA DA SOCIEDADE SOBRE A POLÍCIA MILITAR NO CONTEXTO DAS DEMAIS INSTITUIÇÕES POLICIAIS 92
3.5 A POLÍCIA MILITAR E A DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO: FUNDAMENTOS, COMPETÊNCIAS E ESTRATÉGIAS DO ATUAL PARADIGMA 96
3.5.1 FUNDAMENTOS E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS 96
3.5.2 ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR COMO FORÇA AUXILIAR RESERVA DO EXÉRCITO 98
3.5.3 ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR NA GARANTIA DA SEGURANÇA PÚBLICA 100
3.5.3.1 Preservação e restabelecimento da ordem pública 101
3.5.3.2 Policiamento ostensivo 104
3.5.3.3 Polícia ostensiva 105
3.5.4 CONFIGURAÇÃO POLÍTICA DO MODELO CONTEMPORÂNEO DE POLÍCIA MILITAR 109
3.5.4.1 O modelo tradicional e a política do enfrentamento 110

3.5.4.2 Modelo comunitário: uma nova filosofia do trabalho policial militar 112
3.5.4.3 Policiamento orientado para a solução de problemas 117
3.6 A POLÍCIA MILITAR COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL 119

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 122

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS 131

RESUMO

Esta dissertação está vinculada à linha de pesquisa Produção e Aplicação do Direito e ao projeto de pesquisa Política Criminal e Produção do Direito. Foi concebida com o objetivo de promover uma análise crítica da instituição policial militar e da Segurança Pública, na perspectiva da política jurídica. Adotaram-se o método indutivo para proceder à investigação, o método cartesiano na fase de tratamento dos dados e o relatório dos resultados na base lógica indutiva. Apurou-se que a política jurídica, baseada no direito que deve ser, constitui-se fundamentalmente num modelo capaz de conformar a instituição policial militar às aspirações e necessidades sociais, reduzindo ao máximo a violência ínsita à sua intervenção. Nessa perspectiva, a Polícia Militar se apresenta como instrumento de transformação social, ajustada à realidade, comprometida com toda a população e não apenas com determinados segmentos sociais. Sustenta-se, assim, sobre bases humanísticas que caracterizam a política jurídica, o modelo policial militar, que deve renascer com a redemocratização do país, garantindo a Segurança Pública através de ações predominantemente proativas, com observância irrestrita aos ideais de um Estado Democrático de Direito, à vida, à liberdade e à dignidade da pessoa humana. A conformação da instituição aos postulados da política jurídica fará surgir um novo paradigma, no qual a eficiência da instituição policial estará vinculada à sua capacidade de catalisar esforços com outras instituições e com a própria comunidade, tendo em vista a disponibilização de medidas de proteção que neutralizem os fatores locais de risco para o crime e a violência, pois numa sociedade naturalmente injusta e conflituosa a ordem pública e a verdadeira paz não podem ser impostas, resultando da discussão, negociação e concessão de um padrão digno de vida a toda a população.

ABSTRACT

This Master's Thesis is linked to the Production and Application of Law line of research, as well as the Criminal Policies and Law Production research project. It was conceived with the objective to promote a critical analysis of the military police and Public Security institutions, from a juridical political perspective. The inductive method was applied in order to proceed to the investigation, the Cartesian method was applied in the data treatment phase, and the report on results was based on inductive logic. This study verifies that legal policies, based on the right that should be, constitute themselves fundamentally in a model capable of conforming the Brazilian military police institution to social aspirations and necessities, reducing to the maximum the inherent violence to their intervention. From this perspective, the Brazilian Military Police present themselves as an instrument for social transformation, adjusted to reality, committed to the entire population and not merely to determined social sectors. The military police model is also thus sustained upon humanistic bases that characterize legal policies, which should be reborn with the redemocratization of the country, guaranteed Public Security through predominantly pro-active actions, with the unrestricted observance to the ideals of a Democratic State of Law, to human life, liberty, and dignity. The conformation of the institution to the postulates of legal policies will cause a new paradigm to arise, in which the efficiency of the police institution will be linked to its capacity to catalyze efforts with other institutions and with the very community, keeping in mind the availability of protective measurements which neutralize the local risk factors for crime and violence, for in a naturally unjust and conflicting society, public order and true peace cannot be imposed, resulting from discussion, negotiation, and concession to a dignified pattern of life for all the population.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto o estudo da instituição policial militar e a Segurança Pública, sob a perspectiva da política jurídica.

O seu objetivo institucional é produzir Dissertação de mestrado acadêmico para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Programa do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ/UNIVALI.

O seu objetivo geral é analisar a abrangência da categoria segurança e da espécie Segurança Pública, a historicização, os fundamentos, as competências e as estratégias atinentes às instituições policiais organizadas segundo o modelo militar, no contexto das demais instituições policiais responsáveis pelo exercício da Segurança Pública, sob uma perspectiva capaz de ajustar-se aos postulados da política jurídica.

Os seus objetivos específicos são: analisar a abrangência da categoria segurança, da espécie Segurança Pública e do seu objeto, a ordem pública, identificando a competência e os limites legais de ação das instituições policiais responsáveis por assegurá-la; investigar a historicização da instituição policial e das polícias militares, avaliando o seu papel ao longo da história; e analisar os referenciais políticos, a competência, os fundamentos legais e as estratégias das polícias militares, no contexto das demais instituições policiais, confrontando-as com as concernentes manifestações da consciência jurídica da sociedade, apresentando estratégias e modelos alternativos e mais adequados à luz da política jurídica.

Para tanto, principia-se, no Capítulo 1, tratando da etimologia e do conceito da categoria segurança. Na seqüência, é analisada a dimensão da segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, em que foi firmado o abrangente conceito de Segurança Nacional, ainda hoje adotado pela Escola Superior de Guerra, em cotejo com a nova abrangência

da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual a segurança apresenta uma dimensão externa, contra eventuais inimigos externos (exercida a cargo das Forças Armadas), e interna, referente ao Estado de Defesa, ao Estado de Sítio e à Segurança Pública (exercida pelas Forças Armadas e pelas instituições policiais). Logo depois, faz-se a análise do conceito de Segurança Pública e de seu objeto, a ordem pública. Trata-se ainda das conseqüências da desordem sobre a criminalidade, da repartição constitucional de competências entre as instituições policiais brasileiras, do poder de polícia como fundamento do poder da polícia, das funções policiais de Segurança Pública – polícia administrativa e judiciária –, trazendo exemplos que pretendem ilustrar os problemas inerentes à atual dicotomia e à situação de outros Estados.

No Capítulo 2, procede-se à historicização da instituição policial e das polícias militares no exercício da Segurança Pública. Abordam-se, inicialmente, os aspectos conceituais e o sentido etimológico do termo "polícia". Logo após, a instituição é descrita e analisada: na Antigüidade, sobretudo, entre os gregos e romanos, cujos modelos influenciaram a formação da instituição policial moderna; na Idade Média, em que inicialmente se tornou extremamente descentralizada e no derradeiro período foi reestruturada, com a constituição de novos reinos e a transição da sociedade feudal para a moderna; no período moderno, em que houve a ascensão do liberalismo, a formação dos Estados Modernos, detentores do monopólio do uso da força, e o nascimento dos modelos de polícia inglês ou anglo-saxão, latino ou militar e o português, ou seja, os que mais influenciaram a instituição policial brasileira, principalmente as polícias militares. Faz-se ainda uma análise sobre a forma como tais instituições têm sido empregadas, bem como sobre as políticas que têm orientado o desempenho de suas atribuições e as estratégias adotadas nos períodos: colonial, imperial e republicano.

No Capítulo 3, analisam-se os fundamentos legais, as competências e as estratégias da Polícia Militar no campo da Segurança Pública, à luz da política jurídica, que tem por objeto "o direito que deve ser e como deva

ser”[15]. Como aspecto preliminar, destaca-se o entendimento de que o atual paradigma policial militar deve ser modificado à luz da política jurídica, mediante estudo dos planos epistemológico, psicossocial e operacional. Dentro dessa perspectiva, inicialmente, trata-se da política criminal e de Segurança Pública, e de seus movimentos, como referenciais axiológicos e fundamento da atividade policial militar. Na seqüência, buscam-se as manifestações da consciência jurídica da sociedade sobre a Polícia Militar no contexto das demais instituições policiais, bem como dos seus atuais fundamentos, competências e estratégias, descrevendo e analisando os modelos de policiamento tradicional, comunitário e orientado para a solução de problemas.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as considerações finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre instituição policial militar e Segurança Pública.

Para a presente Dissertação foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) a instituição policial, desde o seu surgimento, é empregada pelo poder político para assegurar, prioritariamente, a governabilidade e o interesse das classes dominantes e, secundariamente, a proteção da população;

b) as estratégias adotadas pelas instituições policiais e, sobretudo, pelas polícias militares não têm garantido o direito à Segurança Pública ao povo de forma isonômica; e

c) os fundamentos legais, as competências, políticas e estratégias atinentes ao trabalho das polícias militares não atendem inteiramente aos postulados da política jurídica e devem ser alterados.

---

[15] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de política jurídica*. p.77.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação[16], foi utilizado o método indutivo[17], na fase de tratamento de dados, o método cartesiano[18], e o relatório dos resultados expresso é composto da base lógica indutiva.

Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente[19], da categoria[20], do conceito operacional[21] e da pesquisa bibliográfica[22].

---

[16] "[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]". PASOLD, Cesar Luis. *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica.* 10. ed. Florianópolis: OAB-SC, 2007. p. 101.

[17] "[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]". PASOLD, Cesar Luis. *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica.* p. 104.

[18] Sobre as quatro regras do método cartesiano (evidenciar, dividir, ordenar e avaliar), veja LEITE, Eduardo de Oliveira. *A monografia jurídica*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

[19] "[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa". PASOLD, Cesar Luis. *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica.* p. 62.

[20] "[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia". PASOLD, Cesar Luis. *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica***.** p. 31.

[21] "[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]". PASOLD, Cesar Luis. *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica***.** p. 45.

[22] "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais". PASOLD, Cesar Luis. *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica.* p. 239.

CAPÍTULO 1

A SEGURANÇA E SUA ABRANGÊNCIA

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A segurança é hoje um tema extremamente discutido no Brasil por todos os segmentos sociais, sobretudo em razão de que a violência criminal, experimentada e amplamente divulgada pela mídia, atinge dos mais pobres aos mais ricos. Esse crescimento da violência criminal tem sido observado de forma alarmante, principalmente no perímetro urbano, através de múltiplas manifestações, sendo mais aparente em relação aos crimes contra o patrimônio, cujas causas normalmente são associadas à miséria, às desigualdades, ao crescimento do apelo e à impossibilidade de acesso ao consumo.

Diante da insegurança, surge a discussão sobre o controle social formal e informal. O controle social informal, até há pouco exercido de maneira intensa no campo e nas pequenas cidades, com a urbanização e o conseqüente anonimato, tornou-se menos eficiente. Por sua vez, o controle social formal do Estado, detentor do monopólio do uso da força, passou a ser efetuado de forma cada vez mais violenta, como se o fenômeno do crime pudesse ser extirpado através da imposição de uma ordem, ainda que ilegítima, numa verdadeira guerra.

Entretanto, os costumes mudaram, e as pessoas não mais aceitam, de forma resignada, qualquer mecanismo de controle que não seja voltado à consecução dos seus legítimos interesses. Nesse novo contexto, a abrangência da segurança e de sua política assume uma nova conceituação. Os mecanismos de controle da criminalidade devem ser repensados, e a garantia da Segurança Pública, condição indispensável para o exercício dos demais direitos

assegurados constitucionalmente a todos, reclama políticas e estratégias eficientes e compatíveis com o Estado Constitucional e Democrático de Direito[23].

1.2 A SEGURANÇA

Para que seja firmada a compreensão do conceito de segurança em sentido amplo, faz-se necessário, de início, identificar a etimologia do vocábulo "segurança". Este, como salienta De Plácido e Silva, deriva-se do latim "securus", referindo-se à estabilidade e garantia:

> Segurança, qualquer que seja a sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos, afastada de todo o mal. Neste particular, portanto, traduz a idéia de seguridade, que é o estado, a qualidade ou a condição, de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado dos danos ou prejuízos eventuais[24].

Nesse sentido, buscam-se a estabilidade, a garantia ou a ausência de incertezas, perigos, riscos, danos e prejuízos nas mais variadas dimensões da existência humana. Tem-se, entretanto, a certeza de que não há segurança absoluta. Na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> Dizer que alguém ou algo estão seguros equivale a afirmar que estão garantidos contra tudo o que, presumivelmente, possa-se lhes opor. Não há garantia absoluta; logo não há segurança absoluta. Ela se apresenta sempre como um conceito relativo, produto do cotejo entre os riscos previsíveis e as garantias possíveis[25].

---

[23] Evolução do Estado de Direito caracterizado pela submissão da lei as normas constitucionais (princípios e valores); trata-se de uma profunda transformação que afeta a própria concepção de direito. ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil: ley, derechos e justicia. 4.ed. Madrid: Trotta, 2002. p. 34

[24] SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 186.

[25] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al**.** *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 74.

Ressalta-se, todavia, que uma condição mínima de segurança, nos mais diversos campos, é requisito ou fator essencial para o desenvolvimento das potencialidades humanas. A propósito, afirma José Cretella Júnior, “a segurança das pessoas e das coisas é elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana”[26].

Portanto, o termo “segurança” assume o sentido de garantia, proteção, resguardo, precaução e estabilidade de situação ou pessoa, é uma sensação que pode ser percebida nos mais diversos setores, dependendo unicamente do adjetivo que a identifica.

1.2.1 A dimensão da segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

A compreensão das disposições sobre segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967[27] é fundamental para a análise comparativa sobre o tratamento dispensado ao tema na atual Constituição. Esse estudo viabiliza a análise dos fundamentos, da competência, das políticas e estratégias das instituições policiais, em especial, das polícias militares, durante o Governo Militar, sinalizando para a necessidade de sua redefinição na atualidade.

A segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 teve uma posição central e um conceito extremamente incerto, amplo e flexível, tendo por objetivo, conforme será demonstrado no segundo capítulo, justificar as ações que foram praticadas pelas Forças Armadas e

---

[26] JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no Direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al**.** *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 96.

[27] BRASIL. *Constituicão da República Federativa do Brasil*. Brasília, 27 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/67.htm>. Acesso em: 14 jan. 2008.

instituições policiais, em favor dos interesses norte-americanos, contra a denominada “ameaça comunista”.

Firmou-se no período a Doutrina da Segurança Nacional, que consistia num conjunto de estratégias destinadas ao combate na chamada “guerra não convencional ou revolucionária”, em que o inimigo não é facilmente identificável, pois estaria infiltrado internamente, por exemplo, em sindicatos, escolas e universidades[28].

A Doutrina da Segurança Nacional é originária da escola alemã de geopolítica, foi aplicada pela França durante a guerra da Argélia e disseminada pelos Estados Unidos nos países da América Latina através do *National War College* e das escolas de guerra criadas sob a sua inspiração, tais como a Escola Superior de Guerra (no Brasil) e a *Academia Superior de Seguridad Nacional* (no Chile), com o objetivo de evitar a expansão comunista no contexto da “guerra fria”[29].

A implantação dessa doutrina, fundamentada nos objetivos nacionais (soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio, progresso e paz), na segurança nacional (garantia que se dá ao Estado para a conquista ou defesa dos objetivos nacionais), no poder nacional (meios que a nação dispõe para promover os objetivos nacionais) e na estratégia nacional (desenvolvimento dos recursos nacionais para promover a salvaguarda dos objetivos nacionais) foi efetuada através da repressão pela violência, da imposição de uma ordem que suprimia os conflitos, assegurava o interesse das elites nacionais e mantinha a margem da sociedade as massas. Assim, os meios

---

[28] GARCIA, Marcos Leite. *La Función Investigadora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el fundamental derecho a la vida*. Madrid: UNED Publicaciones (Tesis Doctoral), 2001. 2 vols. p. 475-476.

[29] COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional*: o poder militar na América Latina. Tradução de A. Veiga Fialho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. p. 14-15.

empregados foram inadequados e a população brasileira passou a ser controlada e perseguida[30].

No Brasil a Doutrina da Segurança Nacional foi firmada através da inserção da expressão "Segurança Nacional" em diversos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967: cabia às Forças Armadas planejar e garantir a Segurança Nacional (art. 8º, IV); a Polícia Federal era responsável pela apuração das infrações contra a Segurança Nacional (art. 8º, VII, c); determinados prefeitos eram nomeados pelos governadores, com a aprovação do Presidente da República, em nome da Segurança Nacional (art. 16, §1º, b e 83, V); decretos com força de lei podiam ser editados sobre matérias atinentes à Segurança Nacional (art. 58, I); os crimes contra a Segurança Nacional eram julgados pela Justiça Militar (art. 122); garantir a Segurança Nacional era uma obrigação de todos (art. 89 ao 91); e até mesmo a intervenção no domínio econômico poderia ser efetuada quando indispensável à Segurança Nacional (art. 157, § 8º).

Vê-se que a Doutrina da Segurança Nacional adquiriu status constitucional, firmando que as ações destinadas à segurança, praticadas pelas pessoas e pelas instituições, visavam não à proteção da população e dos seus legítimos anseios, porém à Segurança Nacional. Tratando sobre a proposital imprecisão conceitual da categoria Segurança Nacional, Joseph Comblin afirma que essa nos países não comunistas era entendida como:

> A capacidade que o Estado dá a Nação para impor seus objetivos a todas as forças oponentes. Essa capacidade é naturalmente uma força do Estado. Trata-se da força do Estado, capaz de derrotar todas as forças adversas e de fazer triunfar os objetivos nacionais [...]. O conceito de segurança nacional torna-se muito operacional desde o momento em que se define o inimigo. A segurança nacional talvez não saiba muito bem o que está defendendo, mas sabe muito bem contra quem: o comunismo. Sua indefinição é que faz sua eficiência: o comunismo pode

[30] GARCIA, Marcos Leite. *La Función Investigadora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el fundamental derecho a la vida*. p. 481-483.

> aparecer em todos os setores da sociedade; para lutar contra ele é preciso um conceito muito flexível. Em qualquer lugar em que se manifeste um aparente comunismo, o Estado está presente e faz intervir a segurança nacional. A segurança nacional é a força do Estado presente em todos os lugares em que haja suspeita do fantasma do comunismo[31].

Dessa forma, a extrema flexibilidade da categoria Segurança Nacional e sua vinculação ao capitalismo permitiram que os interesses norte-americanos, das elites brasileiras e das Forças Armadas fossem assegurados contra os que defendiam mudanças no modelo econômico, justificando as ações de defesa interna consubstanciadas pelas Forças Armadas e instituições policiais contra o chamado inimigo interno. Tais ações, desproporcionais aos perigos da "subversão", representaram um retrocesso no exercício dos direitos civis, políticos e sociais.

1.2.1.1 A segurança segundo a Escola Superior de Guerra

A doutrina da Escola Superior de Guerra – ESG, criada através da Lei n. 785 de 1949[32], destaca em seu manual básico do ano de 2008 um conceito de segurança, em sentido amplo, semelhante ao adotado durante o Governo Militar. Para a Escola Superior de Guerra, a segurança é uma necessidade e um direito inalienável, uma sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza, que desconsidera a existência de rivalidades entre os diferentes grupos nacionais[33]. A segurança é classificada pela ESG nos seguintes níveis:

---

[31] COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional*: o poder militar na América Latina. p. 54-55.

[32] BRASIL. Lei n. 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106753>. Acesso em: 4 fev. 2008.

[33] VALLA, Wilson Odirley. *Doutrina de emprego da Polícia Militar e Bombeiro Militar.* 2. ed. verificada e atualizada. Curitiba: Optagraf, 2004. p. 87-88.

> Individual – o Homem deve ter garantidos direitos como os de liberdade, de propriedade, de locomoção, de proteção contra o crime e, também, o encaminhamento da solução de seus problemas básicos, tais como: saúde, educação, justiça e subsistência.
>
> Comunitária – consiste na garantia de níveis de estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, que preservem e regulem a propriedade, o capital e o trabalho para a sua plena utilização no interesse individual e social.
>
> Nacional – A Segurança Nacional está relacionada diretamente com a preservação dos Objetivos Fundamentais. As ameaças à Segurança Nacional têm origem, mais freqüente, no ambiente externo à Nação. Entretanto, a insegurança individual e/ou comunitária pode atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, se transformem em importantes fatores de instabilidade para a Nação.
>
> Coletiva – A concepção de Segurança Coletiva decorre da idéia de que o Poder de uma Nação pode ser fortalecido em conseqüência do apoio estabelecido com outras Nações, buscando nessa relação a eliminação de áreas de atrito e uma maior possibilidade de alcançar e preservar os objetivos de interesse comum. Assinale-se, contudo, que a Segurança Nacional não está a serviço da Segurança Coletiva; ao contrário, esta última complementa a primeira[34].

Os níveis de segurança individual e comunitário conformam a denominada Segurança Pública, desta maneira, a Escola Superior de Guerra entende que o conceito de segurança engloba: a Segurança Nacional, a Segurança Coletiva e a Segurança Pública, que seriam proporcionadas pelas ações resumidamente abaixo expostas.

1. A Segurança Nacional consiste na garantia de que os objetivos de soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio nacional, progresso e paz social estão sendo buscados e preservados. Tendo em vista a origem das ameaças, a Segurança Nacional deve ser analisada sob dois âmbitos: externo e interno, ou seja, da segurança externa e da

---

[34] ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico.* Rio de Janeiro: A Escola, 2008. v. I. p. 60-61.

segurança interna. As ações de defesa externa são atos planejados, aplicados e coordenados pelo Governo, no ambiente externo à Nação, e visam superar ameaças que possam atentar contra os objetivos fundamentais. Ações de defesa interna são atos planejados e coordenados pelo Governo, limitados e/ou determinados pelo ordenamento jurídico, aplicados contra ameaças de âmbito interno da Nação e visam superar situações que possam atuar contra os objetivos fundamentais.

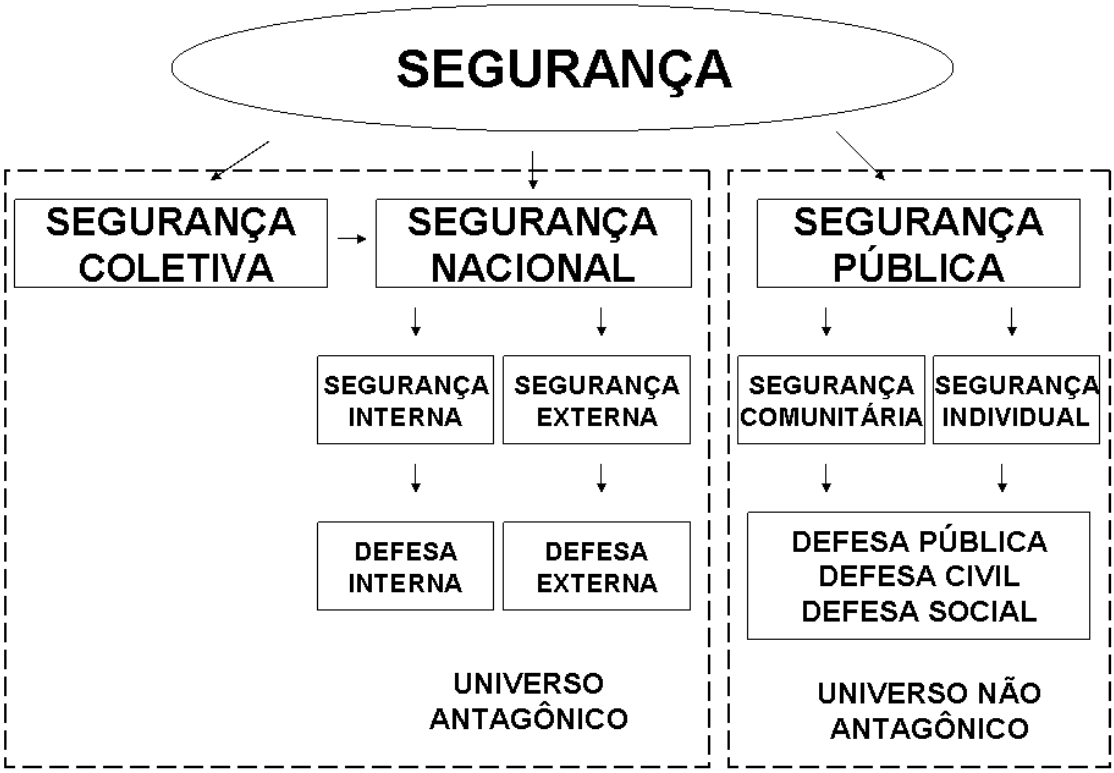
2. A Segurança Coletiva é proporcionada por ações de um sistema de defesa integrado por diferentes Nações na busca por parcerias que fortaleçam a Segurança Nacional.

3. A Segurança Pública é alcançada mediante ações de defesa pública (conjunto de medidas, atitudes e ações coordenadas pelo Estado mediante aplicação do poder de polícia, por exemplo, criação de dificuldades ou barreiras contra o avanço do crime e da violência), de defesa social (conjunto de ações adotadas para proteger os cidadãos contra os riscos decorrentes de conflitos oriundos dos próprios agrupamentos humanos, por exemplo, prevenção e moderação de ilícitos penais) e de defesa civil (ações que visam limitar, em tempo de paz ou de guerra, os riscos e as perdas a que estão sujeitos a população e os bens materiais, contra ações do inimigo ou conseqüências de calamidades públicas)[35].

O entendimento sobre a segurança, os níveis de segurança e as ações correspondentes, conforme a Escola Superior de Guerra, é sintetizado no organograma a seguir.

---

[35] VALLA, Wilson Odirley. *Doutrina de emprego da Polícia Militar e Bombeiro Militar.* p. 85, p. 90, p. 101 e p. 115.



Constata-se que a Escola Superior de Guerra ainda concebe o conceito de segurança em termos semelhantes ao empregado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, entendendo que todas as ações voltadas à sua promoção, no âmbito externo e interno, têm como foco central o conceito de Segurança Nacional, o qual é flexível e adaptável ao eventual “inimigo a ser enfrentado”.

Por essa concepção até mesmo no campo da Segurança Pública surge o denominado inimigo a ser combatido ou enfrentado, quando a segurança individual e/ou comunitária atinge um patamar que atente contra os denominados objetivos fundamentais (soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio nacional, progresso e paz social).

1.2.2 A segurança e sua abrangência na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A segurança é concebida no título V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[36], nos artigos 136 a 144, em que se abordam a ordem política e a ordem pública, adotando-se a denominação "Defesa Nacional" para a sua dimensão externa e "Defesa do Estado Democrático" para o aspecto interno[37].

A Defesa Nacional, que se refere às ações de defesa contra eventuais inimigos externos (art. 21, III, da CRFB), é exercida por atuação das Forças Armadas (art. 142, da CRFB). A Defesa do Estado Democrático de Direito, referente ao Estado de Defesa (art. 136, caput da CRFB) ou ao Estado de Sítio (art. 137, da CRFB) e à Segurança Pública, compete às instituições policiais e excepcionalmente às Forças Armadas.

O Estado de Defesa e o Estado de Sítio foram expressamente considerados temporários e de exceção, podendo ser decretados pelo Presidente da República. O Estado de Defesa tem por finalidade preservar ou restabelecer a ordem pública em locais determinados, em situações de instabilidade institucional ou calamidades de grande proporção. Dentro de 24 horas após sua decretação ou prorrogação, deve ser submetido ao Congresso Nacional, cessando diante de sua rejeição por maioria absoluta (art. 136, da CRFB).

De forma diversa, o Estado de Sítio somente pode ser decretado mediante autorização expressa do Congresso Nacional, nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou declaração de Estado de Guerra ou resposta à agressão armada estrangeira, podendo ser prorrogado a cada 30 dias,

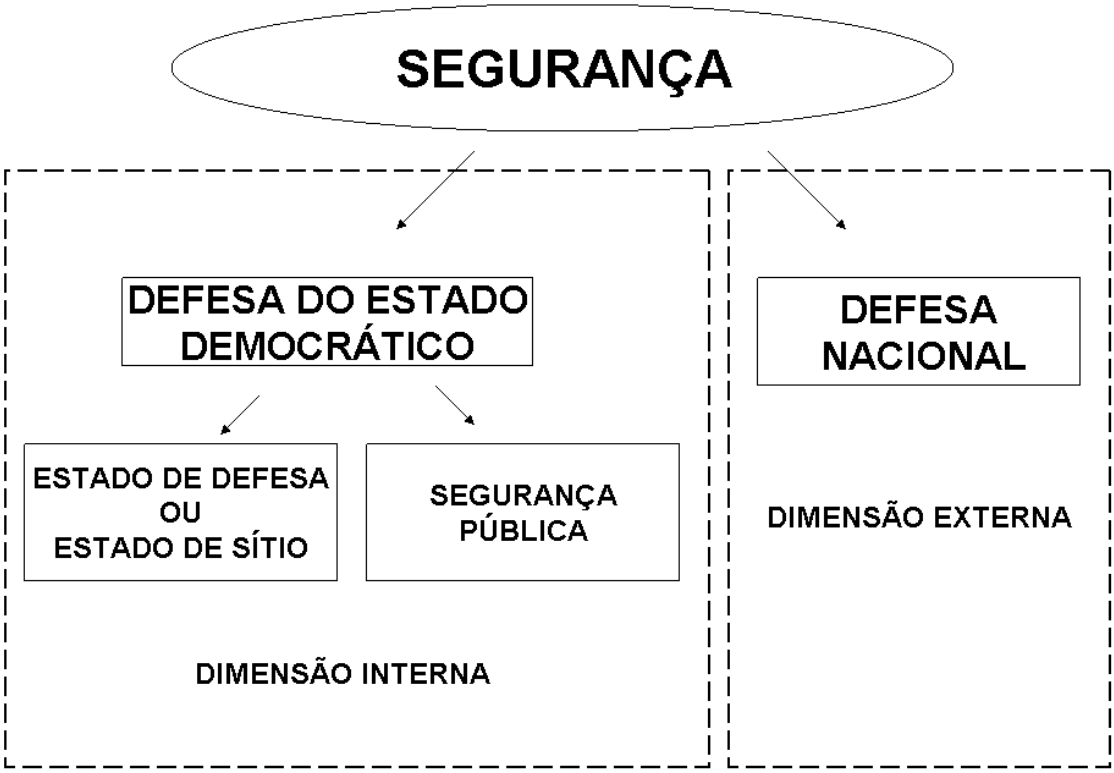
---

[36] BRASIL. *Constituicão da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

[37] LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2. ed. verificada e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 141.

na primeira hipótese, e vigorando durante o tempo que perdurar a guerra, na segunda (art. 137, da CRFB).

Nesses temos, a atual dimensão da segurança na CRFB de 1988 pode ser representada conforme organograma a seguir.



Não houve no título V da atual Constituição nenhuma menção à expressão "Segurança Nacional". Destaca-se, entretanto, que essa expressão foi utilizada no art. 173, constante do capítulo I do título VII, quando cuida "Da Ordem Econômica e Financeira", nos seguintes termos:

> [...]
>
> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da **segurança nacional** ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
>
> [...]

A respeito, Álvaro Lazzarini explica que na atual Constituição a expressão "Segurança Nacional" possui sentido absolutamente diverso do empregado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967:

> A expressão segurança nacional constante do Art. 173 da atual Constituição [...] se refere à soberania nacional no sentido de proteção das áreas econômicas, cuja reserva deve ficar a cargo do Estado como garantia da soberania da nação brasileira, impedindo que caiam em mãos de particulares que poderiam repassá-las a estrangeiros, não existindo aí o enfoque da ordem política, mas essencialmente enfoque da ordem econômica [...][38].

Portanto, o Constituinte de 1988 procurou dar um enfoque inteiramente novo à segurança, eliminando a expressão "Segurança Nacional" com o intuito de demonstrar a ausência de qualquer relação do atual conceito de segurança com a ideologia que orientou as ações das Forças Armadas e das instituições policiais durante a Ditadura Militar, por outro lado, enfatizou a importância da categoria Segurança Pública, expressão inexistente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Ressalta-se, entretanto, que Eugênio Raul Zaffaroni entende que está ocorrendo o restabelecimento de uma nova doutrina de segurança nacional. Essa seria imposta pela mídia, que expõe a vítima, aumentando o medo do crime e da violência na população, forçando o poder político a adotar medidas repressivas, de lei e ordem, que visam na realidade subjugar e manter a dominação sobre determinados segmentos sociais[39].

---

[38] LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. p. 141.

[39] ZAFFARONI, Eugênio Raul. In: Iº CONGRESSO INTERNACIONAL CRIME, JUSTIÇA E VIOLÊNCIA E IIª JORNADA DE PROFESSORES DE DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL DO MERCOSUL, 30 ago. a 3 set. 2007, São Paulo.

1.2.3 O direito à Segurança Pública na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil traz a previsão expressa do direito à Segurança Pública no preâmbulo, arts. 5º, 6º e 144. Esse é considerado um direito difuso (transindividual, indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato), nos termos dos artigos 5º e 6º, transcritos na seqüência.

> Título II
>
> Dos Direitos e Garantias Fundamentais
>
> Capítulo I
>
> Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
>
> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> [...]
>
> Capítulo II
>
> Dos Direitos Sociais
>
> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
>
> [...]

A Segurança Pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme disposto no art. 144, caput da CRFB. Implica na garantia dos valores relativos à inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (art. 5º, caput da CRFB), assegurados nos termos dispostos nos incisos do art. 5º e no caput do art. 6º da CRFB. Por se tratar de um direito difuso, que deve ser assegurado pelo Estado, havendo sua violação por omissão, incide o art. 5º, XXXV da CRFB, cabendo o

ajuizamento de ação civil pública (art. 129, III da CRFB e art. 1º, IV, da lei 7.347 de 1985) pelos órgãos legitimados.

Trata-se de um direito interconectado a diversos outros, Valter Foleto Santin compactua desse entendimento e acrescenta:

> O direito à segurança enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública. As liberdades públicas são os direitos do homem, originários do direito natural, convertidos em direitos humanos ou direitos e garantias fundamentais, tais como à vida, liberdade e incolumidade pessoal [...]. Os direitos à personalidade dizem respeito diretamente ao relacionamento entre os cidadãos, como exemplos, os direitos à honra, imagem, intimidade, liberdade de expressão, pensamento, religião, trabalho e informação[40].

Pode-se então afirmar que a Segurança Pública é exercida para a preservação dos direitos fundamentais ou humanos[41]. Portanto, as medidas tomadas pelos órgãos incumbidos da Segurança Pública devem visar a preservação dos direitos fundamentais, ou seja, promover a dignidade de pessoa humana[42] e possibilitar a paz social.

---

[40] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 78-79.

[41] "Direitos humanos são heranças da comunidade internacional. Trata-se da própria história do homem, de suas lutas entre séculos e milênios, na busca de justos reconhecimentos quanto as suas necessidades vitais ou da Humanidade como um todo. É o asseguramento das garantias fundamentais, dentre elas o respeito a dignidade [...] são os direitos inalienáveis, inderrogáveis, irrenunciáveis, imprescritíveis e essenciais à convivência social". MAIA NETO, Cândido Furtado. *Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 4.

[42] O professor Ingo Woolfgang Sarlet conceitua a dignidade da pessoa humana como a "qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos". SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 4. ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

Nesse contexto, conforme assinala Ingo Wolfgang Sarlet:

> [...] onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e a identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero arbítrio e injustiças[43].

O direito à Segurança Pública está também previsto de forma expressa nos artigos 7º, 12, 13 e 15 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969[44] como condição indispensável ao exercício do direito à liberdade e mecanismo limitador ao direito de reunião, circulação e residência, pensamento e expressão, religião e associação, tendo por objetivo a segurança de todos e o bem comum.

Em relação às denominadas ondas ou gerações de direitos, essa concepção é atualmente criticada, pois os direitos humanos devem ser concebidos como um todo harmônico[45], a Segurança Pública aparece invariavelmente de forma expressa ou como meio para a proteção de outros direitos[46].

Para José Afonso da Silva "a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito a vida [...] não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a no caso dos direitos sociais, ou invocá-la para construir 'teoria do núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais". SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 96.

[43] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos direitos fundamentais. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 4

[44] BRASIL. Promulgação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/andec678-92.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2008.

[45] MAIA NETO, Cândido Furtado. *Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira*. p. 5.

[46] "Normalmente são considerados de primeira geração ou direitos de liberdade, os direitos civis e políticos (liberdade, vida, opinião); de segunda geração ou direitos de igualdade, os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos (trabalho, assistência social, educação, cultura, saúde); de terceira geração ou de solidariedade (paz, desenvolvimento) e direitos coletivos e difusos (consumidor, meio ambiente e criança); de quarta geração (democracia, informação,

Considerando o exposto, vê-se que o direito à Segurança Pública enfeixa uma série de outros direitos, tem por função materializar os direitos fundamentais e preservar a ordem pública e a incolumidade da pessoa e do patrimônio visando à paz social. Às instituições policiais e em especial às polícias militares cabe o exercício de um relevante papel na promoção da Segurança Pública.

1.3 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Numa primeira perspectiva, a categoria Segurança Pública, conforme pode ser deduzido a partir do conceito de segurança, já apresentado, adquire o sentido de garantia ou proteção individual ou coletiva no interior do País, sendo uma das dimensões da segurança interna.

Examinando com muita acuidade a questão, Álvaro Lazzarini afirma que Segurança Pública é:

> estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pelas leis das contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a[47].

Importante notar que o autor entende a Segurança Pública como um estado ou situação, resultante de ações policiais preventivas ou repressivas que coíbem a prática de infrações penais. Ressalta-se, entretanto, que as medidas tendentes a prevenir a criminalidade não resultam

---

pluralismo)". BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 563-571.

[47] LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. p. 81.

exclusivamente da ação policial, mas de um conjunto articulado de ações e políticas. Tem-se verificado o fracasso da estratégia de conter a escalada da violência exclusivamente através do suposto efeito dissuasório da ação policial e do encarceramento.

A promoção da Segurança Pública já não pode mais ser tratada como uma responsabilidade exclusiva das polícias. Estas podem e devem fazer muito pela Segurança Pública, porém a sua ação isolada certamente será frustrada. Neste sentido, Valter Foleto Santin entende a Segurança Pública como

> um regime permanente de **proteção do cidadão** em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão no interior do país, com o intuito de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social[48].

Esse sentido reflete melhor a responsabilidade que cada cidadão e o próprio Estado têm em relação à promoção da Segurança Pública.

Destaca-se ainda que o conceito em análise traz o enfoque na proteção, expondo claramente a responsabilidade de todos com a minimização dos fatores de risco a que está exposta grande parcela da população, tais como os miseráveis e desempregados. São necessárias medidas de proteção que sirvam para neutralizar os fatores de risco.

Na conceituação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "segurança pública é a garantia da ordem pública"[49]. Pode-se então afirmar que a ordem pública é o objeto da Segurança Pública. São conceitos interconectados e dependentes. No mesmo sentido, apresenta-se o conceito da Escola Superior de Guerra, "Segurança Pública é a garantia da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado"[50].

---

[48] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 90. Grifos meus.

[49] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 76.

[50] ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico.* p. 62.

A compreensão que vincula a Segurança Pública à promoção da ordem pública exige uma análise detalhada do próprio conceito legal e doutrinário da categoria ordem pública, bem como das principais críticas e inovações atinentes ao seu exato conteúdo.

1.3.1 Ordem pública

O legislador constituinte teve uma deferência especial ao termo "ordem pública", empregando-o na atual Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos: 34, III – firmando que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, salvo para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; 136, caput – estipulando que o Estado de Defesa poderá ser decretado pelo Presidente para restabelecer a ordem pública em locais determinados; 144, caput – atribuindo a responsabilidade pela preservação da ordem pública a todas as instituições policiais; 144, § 5º – para definir atribuição e identificar a finalidade do exercício da polícia ostensiva pela das polícias militares.

O entendimento do conceito de ordem pública é condição indispensável para a identificação dos limites à autonomia dos Estados, da possibilidade de intervenção federal e da decretação do Estado de Defesa, bem como das atribuições das instituições policiais, de forma especial das polícias militares, na promoção da segurança. Assim, faz-se necessário buscar o conceito legal e doutrinário da categoria "ordem pública".

O conceito legal de "ordem pública", ainda em vigor, está preceituado no art. 2º, item 21 do Decreto n. 88.777, de 1983:

> Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, **estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de**

> **polícia**, e constituindo uma **situação** ou **condição** que conduza **ao bem comum**[51].

Esse conceito pressupõe que as regras formais, materializadas nas leis, ainda que não sejam consensuais, são legítimas e inquestionáveis, não sendo admitidas violações, que estão sujeitas à fiscalização do Estado, em nome do bem comum e da paz, entendida como ausência de conflitos e passividade. Neste sentido, incumbe à polícia:

> identificar conflitos visando não a sua prevenção e resolução, mas sua supressão: inicialmente, forçando sua conciliação e, posteriormente, suprimindo-os. Sua legitimidade estará associada a sua interpretação do que deseja o Estado para a sociedade, não ao que a sociedade deseja para si mesma[52].

Ao abordar a questão da ordem pública, Álvaro Lazzarini afirma que o conceito de ordem pública é variável conforme a época e o país, sendo "mais fácil de ser sentida do que definida"[53]. Assim, seria inviável defini-la invariavelmente. Para Odete Medauar, a ordem pública abrange a segurança das pessoas e dos bens, identifica-se com o interesse público e pressupõe "um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica"[54]. Ou seja, o interesse individual deve estar submetido ao coletivo a fim de viabilizar a convivência em sociedade.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em síntese, informa que ordem pública é o objeto da Segurança Pública, conceituando-a posteriormente nos seguintes termos:

---

[51] BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008. Grifos meus.

[52] LIMA, Roberto Kant de. Políticas de Segurança Pública e seu impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Políticas de Segurança Pública:* dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Editora Massangana, 2002. p. 206.

[53] LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 52.

[54] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 351.

> Ordem Pública é a concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela Ordem Jurídica. Assim, a Ordem Jurídica pode e deve balizar o emprego dos meios do Poder de Polícia, mas é a necessidade de manter a Ordem Pública que deve indicar as medidas de seu emprego dentro desses limites, em termos de oportunidade, conveniência e conteúdo[55].

Por essa perspectiva, a ordem pública e a ordem jurídica são complementares. Assim, na mesma medida que a observância dos princípios e das regras legais promove a ordem pública, esta serve de referencial para a aplicação dos princípios e das regras.

Na mesma linha de raciocínio, Hely Lopes Meirelles acentua que:

> Ordem pública é a **situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade**, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas. [...] O conceito de ordem pública não se restringe apenas à estabilidade das instituições, pois abrange e protege também os direitos individuais e a **conduta lícita de todo cidadão, para a coexistência pacífica de toda a comunidade**. Tanto ofende a ordem pública a violência contra a coletividade ou contra as instituições em geral, como os atentados aos padrões éticos e legais de respeito à pessoa humana. [...] É a situação fática de respeito ao interesse da coletividade e aos direitos individuais que o Estado assegura, pela Constituição da República e pelas leis, a todos os membros da comunidade[56].

Vê-se que o autor compreende que a ordem pública é promovida pelo Estado e pelo cidadão individualmente, na medida em que as instituições pertencentes ao Estado respeitam os direitos individuais, e cada cidadão, as instituições e os demais membros da sociedade.

---

[55] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al**.** *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 74.

[56] MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 93. Grifos meus.

Destaca-se, entretanto, que há muita divergência sobre o conceito legal e doutrinário de ordem pública. Acerca do tema, Carlos Magno Nazareth Cerqueira ressalva:

> A legitimidade da ordem não implica concordância total e universal. É bom que ela seja estabelecida e mantida democraticamente. Aí aparece claramente a noção de crime ligado à ordem legítima. **Os conflitos entre os indivíduos e a ordem legítima devem ser esperados, mas não podem ser tratados como situações anormais**, psicopatológicas ou conflitos culturais[57].

Por esse prisma, somente as perturbações graves contra a ordem legitimamente estabelecida mereceriam sanção penal. Assim, o conceito de ordem pública já não pode mais ser considerado simplesmente como estado de tranqüilidade, de passividade e de aceitação incondicional da ordem jurídica posta, ainda que ilegítima. É preciso considerar que a ordem e conseqüentemente a paz resultam:

> de uma ação coletiva, por meio de discussões, concessões e negociações entre as pessoas [...]. Para alcançar a paz, não significa que a passividade com relação à realidade perversa e injusta dos países deva reinar. Ao contrário, são necessárias a crítica e a ação para reverter esse quadro caótico[58].

O direito deve ser visto como uma convenção humana interpretada e modificada de forma que viabilize uma vida melhor para todos. Neste sentido, um precedente jurisprudencial do direito francês, conhecido como "caso do arremesso de anões", reconheceu que o principal valor a ser protegido pela ordem pública é o da dignidade da pessoa humana, vinculando ambos os conceitos[59].

---

[57] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 38. Grifos meus.

[58] SILVEIRA, José Luis Gonçalves da; SILVA, Ivon Jomir de; BOLDORI, Reinaldo. *Cidadão da paz:* Onde se faz? Família – Escola – Estado. Blumenau: Nova Letra, 2007. p. 25.

[59] "Uma discoteca promovia uma competição em que anões eram arremessados à distância. Esta prática foi proibida pela municipalidade com base no poder de polícia, decisão que foi ratificada pelo Conselho de Estado (órgão de cúpula da jurisdição administrativa francesa), por atentar

A nova concepção de ordem pública garante a preservação dos direitos fundamentais, condição indispensável em um Estado Democrático de Direito em que unanimidades inexistem. Assim, é preciso privilegiar os pluralismos e questionar também a ordem jurídica, pois o direito deve atender às demandas de pessoas de todos os gêneros, culturas e classes sociais, buscando acima de tudo resgatar os que se encontram excluídos e marginalizados. Neste contexto, os movimentos sociais que se voltam contra a ordem pública e jurídica não devem ser simplesmente rotulados de ilegais. Sua mensagem precisa ser compreendida e considerada para que os benefícios proporcionados pelo gozo do direito à Segurança Pública sejam integralmente garantidos para todos.

1.3.2 A desordem e a criminalidade

A importância atribuída pelo constituinte brasileiro à ordem pública é justificada por uma série de experiências que demonstram a vinculação entre a desordem e a criminalidade. As desordens sociais, tais como o desemprego, a emigração e o uso de drogas, bem como as físicas, dentre elas a sujeira nas ruas, as pichações, a falta de iluminação pública, os terrenos baldios descuidados e a degradação ambiental, são problemas aparentemente secundários e não emergenciais que por vezes não chegam sequer a constituir infração penal, todavia sua eliminação constitui uma estratégia fundamental tendo em vista a Segurança Pública.

Como ensina Dennis P. Rosenbaum:

> As pesquisas sugerem que a desordem é extremamente importante porque manda um sinal claro aos residentes e outros que utilizam os locais em que a ordem deteriorou. Janelas quebradas, prédios abandonados, pichações, lixo nas ruas, música alta, crianças andando sozinhas – a mensagem é clara para todos – as pessoas são, ou incapazes ou indiferentes para intervir em defesa de seu bairro e de seus vizinhos. A mensagem para os delinqüentes potenciais é clara – como a ordem social se deteriorou nesta área, ninguém vai intervir se você decidir assaltar

---

contra a dignidade da pessoa humana, um dos elementos que compõem a ordem pública". JUSTEM FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* p. 388-389.

> uma loja, quebrar uma janela de um apartamento, molestar uma senhora idosa, ou mesmo matar alguém[60].

Vê-se que o estado de desordem, um problema aparentemente leve, serve de incentivo para a prática de ilícitos penais graves, produzindo em cada pessoa da comunidade o medo generalizado de ser a próxima vítima, a respeito Theodomiro Dias Neto observa:

> [...] o medo do crime é problema que pode estar relacionado à taxa de criminalidade, mas está sujeito à influência de inúmeras outras variáveis culturais, demográficas, econômicas, geográficas ou urbanísticas[61].

Nesses termos, o medo do crime é reduzido com boa iluminação pública, com empreendimentos comerciais bem projetados, com a educação e a eliminação de preconceitos, com uma distribuição de renda justa e outras medidas que eliminem a desordem.

Especificamente sobre as conseqüências da desordem surgiu a "teoria das janelas quebradas", de James Wilson e George Kelling (1982). Para essa teoria, em sentido figurado, quando a janela de uma casa tem um vidro quebrado é necessário substituí-lo imediatamente, do contrário, a tendência é que os outros vidros também sejam quebrados[62]. Assim, quando a desordem não é controlada, pode trazer o declínio das condições materiais e das relações sociais, fazendo com que de certa maneira se auto-alimente e multiplique, promovendo o aumento dos problemas locais e dos ilícitos penais.

Sobre as providências que devem ser tomadas com relação às desordens, Theodomiro Dias Neto salienta:

> Os problemas das incivilidades, do crime e do medo do crime se apresentam como aspectos do governo global da cidade. Em muitos casos não se trata de criar novos serviços, mas de

---

[60] ROSENBAUM, Denis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002. p. 35.

[61] DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 133.

[62] ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha*: policiamento e Segurança Pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006. p. 72.

> reestruturar serviços e competências já existentes (controle de trânsito, saúde, vigilância sanitária, coleta de lixo) para que atuem de forma sintonizada e tenham um enfoque mais específico na produção de segurança[63].

Assim, diante da desordem é imprescindível a atuação de diversas instituições públicas. As múltiplas ações desenvolvidas nas áreas de educação, saúde, trabalho, habitação, trânsito, meio ambiente, dentre outras, promovem a ordem física e social e, conseqüentemente, a Segurança Pública. Entretanto, na preservação da ordem pública atuam principalmente as instituições policiais brasileiras, conforme as suas respectivas competências constitucionais.

1.4 ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[64] estabelece, em seu art. 144, que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Há uma repartição de competências entre a União e cada uma das Unidades da Federação na composição do sistema e na promoção da Segurança Pública. As polícias federais (Federal, Rodoviária e Ferroviária) têm suas atribuições estritamente enumeradas, afastadas essas áreas específicas, a Segurança Pública é da competência da organização policial dos Estados.

---

[63] DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. p. 135.

[64] BRASIL. *Constituicão da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

No sistema de Segurança Pública brasileiro, a Polícia Federal, organizada e mantida pela União, nos termos do art. 144, inciso I a IV da Constituição da República Federativa do Brasil, destina-se a:

> I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
>
> II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
>
> III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
>
> IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, conforme os parágrafos 2º e 3º, do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, ambas organizadas e mantidas pela União, destinam-se ao patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais[65].

No âmbito estadual, conforme os parágrafos 4º e 5º do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, incumbem-se às polícias civis, ressalvada a competência da Polícia Federal, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, com exceção das militares, e às polícias militares, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Aos municípios não foi permitida a criação de instituições policiais, com isso eles ficaram com a responsabilidade de auxiliar o Estado na Segurança Pública local[66]. Entretanto, foi permitida a constituição de guardas,

---

[65] O patrulhamento das rodovias e ferrovias estaduais é matéria de competência das polícias militares dos Estados.

[66] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. p. 661.

exclusivamente destinadas à proteção dos bens, dos serviços e das instalações municipais.

A configuração constitucional do sistema de Segurança Pública brasileiro e as atribuições específicas de cada uma das instituições policiais denotam a importância que o legislador consagrou à ordem pública, a ser preservada pelas polícias, nos limites inerentes ao exercício do poder de polícia, através das funções policiais de Segurança Pública.

1.5 PODER DE POLÍCIA E FUNÇÕES POLICIAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

1.5.1 Fundamento do poder da polícia

O Estado é dotado de poderes políticos e poderes administrativos. Os poderes políticos são exercidos pelo Legislativo, Executivo e Judiciário no desempenho de suas atribuições constitucionais, já os poderes administrativos são exercidos pelos órgãos da Administração no desempenho do serviço público e no interesse da comunidade. Dentre os poderes administrativos figura, com especial destaque, o poder de polícia que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade[67].

A expressão “poder de polícia”, de origem jurisprudencial, teve nascimento no direito norte-americano, criada pelo ministro Marshall, Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, que no ano de 1827, no julgamento do caso *Brown versus Maryland*, em que eram discutidos os limites do poder do Estado de tributar, empregou o termo “polícia”. Somente em 1853 no caso *Commonwealth versus Alger,* julgado pelo juiz Shaw, da mesma corte, em que se discutia a relatividade dos direitos de propriedade, subordinados aos

[67] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 113-114.

demais interesses particulares e coletivos, foi empregada integralmente a expressão “poder de polícia”. Posteriormente a expressão passou a ser aceita por juristas de todo o mundo[68].

No Brasil o Código Tributário Nacional[69], que dispõe sobre o Sistema Tributário e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e Municípios, estabelece em seu artigo 78 o conceito legal de poder de polícia, construído a partir da doutrina e utilizado também pelo Direito Administrativo:

> Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de fato ou abstenção de ato, 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Ratificando o conceito legal, Celso Antônio Bandeira de Mello define o poder de polícia como a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade segundo os interesses coletivos, concebendo-o em sentido amplo e estrito:

> **Em sentido amplo, abrange tanto os atos do Legislativo quanto do executivo**. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. [...] **Em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo** destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.

---

[68] JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 109-111.

[69] BRASIL. Lei Federal n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2008.

> Esta noção mais limitada responde a noção de polícia administrativa[70].

José Cretella Júnior, depois de colecionar definições sobre o "poder de polícia" na doutrina brasileira, arremata "a aplicação do poder de polícia, na prática, constitui a polícia, cujos atos são limitados pela barreira legal"[71].

Diógenes Gasparini enuncia que o poder de polícia "é a faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social"[72].

Na mesma linha de raciocínio, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, após digressão sobre a importância do poder de polícia no Estado de Direito, nascido com as deformações causadas pelo liberalismo, conceitua:

> O poder de polícia pode ser conceituado como a atividade administrativa do Estado que tem por fim **limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança**, a salubridade, o decoro e a estética[73].

Em análise sobre o tema, expõe Valter Foleto Santin que o poder de polícia é exercido em várias fases, no denominado ciclo de polícia:

> O poder de polícia no direito administrativo e no processo penal pode ser exercido nas **fases de prevenção, repressão, investigação, ação penal e execução da pena**, para a

---

[70] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 558-559. Grifos meus.

[71] JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no Direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 116.

[72] GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4. ed. verificada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 108.

[73] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 76. Grifos meus.

> realização do direito estatal de prevenir, reprimir, investigar, punir e executar a sanção[74].

As fases do ciclo de polícia podem ser executadas de forma integral ou parcial por determinado órgão ou instituição pública através do ato de polícia, segundo disponha a lei. O ato de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, é praticado para o alcance de suas finalidades, tendo, conforme lição de Hely Lopes Meirelles[75], os seguintes atributos:

> Discricionariedade – traduz-se 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. Não se confunde, porém, ato discricionário com ato arbitrário; aquele é legítimo por estar contido nos limites da lei; este é sempre ilegal, por desbordante a lei.
>
> Auto-executoriedade – é a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente a sua decisão, por seus próprios meios, sem intervenção do Poder Judiciário.
>
> Coercibilidade – é a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coação estatal para torná-los efetivos e essa coerção também independe de autorização judicial.

Segundo pondera Odete Medauar, o poder de polícia, qualificado por seus atributos, possibilita que a Administração Pública exerça sua supremacia em favor do interesse público nas mais diversas áreas, inclusive na da Segurança Pública:

> O âmbito de incidência do poder de polícia mostra-se bem amplo. Vai desde os aspectos clássicos da **segurança de pessoas e bens, saúde e tranqüilidade públicas**, até a preservação da qualidade do meio ambiente natural e cultural, o combate ao uso

---

[74] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 108. Grifos meus.

[75] MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 89.

> do poder econômico, a preservação do abastecimento de gêneros alimentícios[76].

Destaca-se que o particular não possui poder de polícia, sendo este um monopólio estatal, assim:

> O Estado pode proceder à **busca pessoal** no caso de fundada suspeita de posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito (art. 244, CPP); o particular não pode realizar **revista pessoal**. O agente público pode exigir identificação de pessoas, situação não permitida ao particular (art. 68, LCP). A realização de **prisão em flagrante** é obrigação dos órgãos policiais, mas facultativa ao particular (art. 301, CPP)[77].

Álvaro Lazzarini, acerca da polícia como instituição e do "poder de polícia", assevera que:

> Ao passo que a polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é uma *facultas*, uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é uma força organizada, limitar as forças nefastas dos cidadãos. [...] **O poder de polícia legitima a ação da polícia e a sua própria existência**[78].

Os atos administrativos praticados pelas instituições policiais, sem o amparo do poder de polícia, resultam em arbitrariedades inconcebíveis no Estado de Direito, pois no poder de polícia deve estar o fundamento do poder da polícia, que, para a consecução de suas finalidades, aciona todo o aparato de que dispõe.

---

[76] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. p. 353. Grifos meus.

[77] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 108-109. Grifos meus.

[78] LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. p. 38. Grifos meus.

1.5.2 Funções policiais de Segurança Pública

Tradicionalmente as funções de polícia são divididas em duas: polícia administrativa e polícia judiciária. A polícia administrativa corresponde ao poder de polícia em sentido amplo, exercido pelos órgãos da Administração Pública sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade em prol do interesse público. Uma das subespécies da polícia administrativa é a denominada polícia de segurança, exercida historicamente no Brasil pelas instituições policiais estruturadas conforme o modelo militar. Essa age administrativamente fiscalizando o cumprimento das leis, atuando de forma preventiva para evitar a ocorrência de infrações, bem como repressivamente quanto às infrações que já ocorreram. Por sua vez, à polícia judiciária, exercida pelas polícias civis, cabe a apuração das infrações penais e o auxílio ao poder judiciário[79].

A origem da divisão funcional da polícia em administrativa e judiciária se encontra no direito processual francês. O Código de Instrução Criminal editado posteriormente à Revolução Francesa, preocupado em demarcar os campos da justiça e da polícia, determinou que a polícia praticasse certos atos, então considerados judiciais e que anteriormente cabiam ao Procurador do Rei, tais como receber a comunicação das infrações cometidas e ouvir testemunhas[80].

A doutrina francesa, a partir do ano de 1841, foi transplantada com algumas modificações para o Brasil. Em nosso país, na época, diferentemente da França, as funções policiais ainda não haviam sido separadas das judiciais, e as expressões “polícia administrativa” e “polícia judiciária”, utilizadas no ordenamento francês para caracterizar e diferenciar as atribuições de uma mesma instituição policial, foram empregadas para identificar as funções de instituições policiais diversas[81].

---

[79] ROCHA, Luiz Carlos. *Organização policial brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 2.

[80] AFFONSO, Leonel Archanjo. *Polícia:* função e atividade. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1986. p. 14.

[81] AFFONSO, Leonel Archanjo. *Polícia:* função e atividade. p. 15.

Esse fato pode ser constatado no Regulamento n. 120[82], de 31 de janeiro de 1842 (relativo à Lei n. 216, de 3 de dezembro de 1841 – Código Criminal do Império), que dividiu a polícia brasileira em administrativa geral e judiciária, definindo as atribuições de cada uma nos artigos 2º e 3º, abaixo transcritos.

> Art. 2º São da competência da Polícia Administrativa Geral, além das que se acham encarregadas às Câmaras Municipais pelo Tit. 3º da Lei de 1º de Outubro de 1828:
>
> 1º As atribuições compreendidas nos arts. 12 §§ 1º, 2º e 3º do Código do Processo.
>
> 2º As atribuições de julgar às Posturas das Câmaras Municipais (Código do Processo Criminal art. 12, § 7º).
>
> Art. 3º São da competência da Polícia Judiciária:
>
> 1º A atribuição de proceder a corpo de delito compreendida no § 4º do art. 12 do Código do Processo Criminal.
>
> 2º A de conceder mandados de busca.
>
> 3º A de julgar os crimes, a que não esteja imposta pena maior que multa até 100$000, prisão, degredo ou desterro até seis meses.

Nesse sentido, a instituição policial brasileira, desde o século XIX, encontra-se estruturada e dividida em administrativa e judiciária, aquela exercida pelas polícias militares, e esta, pelas polícias civis. Hely Lopes Meirelles também entende que no Brasil as expressões "polícia administrativa" e "polícia judiciária" são utilizadas como critério para a divisão de atribuições entre instituições policiais diversas:

> Sempre se distinguiu a polícia administrativa da polícia judiciária, porque aquela atua preventivamente sobre os bens e atividades que afetam a comunidade e esta incide direta e repressivamente sobre as pessoas que atentam contra as instituições e a

---

[82] BRASIL. Lei 261, de 3 de dezembro de 1841. Regula a execução da parte policial e criminal. Rio de Janeiro, Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 6 fev. 2008.

> sociedade ou agridem individualmente qualquer de seus membros[83].

Sérgio de Andréa Ferreira, sobre o exercício da polícia administrativa, assim se manifesta:

> A Polícia Militar, como Corporação, insere-se, como podemos ver, entre as instituições que exercem poder de polícia administrativa, praticando atos administrativos de polícia, notadamente ordens e proibições, que envolvem, não apenas a atuação estritamente preventiva, mas, igualmente, a fiscalização e o combate aos abusos e as rebeldias às mesmas ordens e proibições, no campo, por exemplo, da polícia dos costumes, do trânsito e do tráfego, das reuniões, dos jogos, das armas, dos bens públicos etc.[84].

A atividade de polícia administrativa envolve "atos fiscalizadores através dos quais a Administração Pública previamente acautela eventuais danos que poderiam advir da ação de particulares"[85]. Pode-se citar como exemplo: o guinchamento de um veículo que obstrui a via pública, a fiscalização da posse e do porte de armas de fogo, da pesca e da caça, de florestas e mananciais, dentre outros.

Noutro viés, a atividade de polícia judiciária, também denominada repressiva, rege-se por normas processuais penais e tem por objeto a apuração das infrações penais, exceto as militares, ou seja, visa "descobrir e conduzir ao Judiciário os infratores da ordem jurídica penal"[86].

Corroborando com os demais doutrinadores, Álvaro Lazzarini salienta "a atividade policial que tenha por objeto a não ocorrência do ilícito penal, no que exerce atividade preventiva, é de polícia administrativa,

---

[83] MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 90.

[84] FERREIRA, Sérgio de Andrea. Poder e autoridade da polícia administrativa. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 130.

[85] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. p. 566.

[86] GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. verificada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131-132.

enquanto a que tenha por objeto auxiliar a Justiça Criminal na repressão ao ilícito penal é de polícia judiciária”[87].

Nessa acepção, no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> Para a Polícia Judiciária, o poder de polícia é um meio, um instrumento de ação, para atingir a um objetivo: apresentar um delinqüente a justiça. Para a Polícia Administrativa, o poder de polícia é um meio, um instrumento, para restabelecer executoriamente, pela dissuasão, de preferência, pela força, se necessário, o império da ordem pública[88].

No Brasil, conforme demonstrado, existe uma linha divisória histórica, doutrinária e legal (hoje por determinação constitucional) entre a polícia administrativa, exercida pelas polícias militares, a quem cabe a preservação da ordem pública, e a polícia judiciária, desempenhada pelas polícias civis, exceto para infrações penais militares. Em tese, a polícia judiciária não pode desempenhar atividade de polícia administrativa, e esta, atividades de polícia judiciária.

Acerca do tema, Valter Foleto Santin acentua que, no Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “polícia de segurança pública é gênero enquanto as polícias de prevenção, de repressão, de investigação, de fronteiras e a polícia judiciária são as suas espécies”[89]. Por esse enfoque, na nova sistemática constitucional não teria mais sentido aceitar a divisão da instituição policial brasileira em administrativa e judiciária. Vê-se, entretanto, que esse é um ponto de vista isolado, pois os demais doutrinadores continuam a fazer a referida classificação.

Ressalta-se ainda que não há legislação infraconstitucional que regulamente detalhadamente as atividades de polícia administrativa

---

[87] LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. p. 85.

[88] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 76.

[89] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 100-101.

exercidas pelas polícias militares. Em alguns Estados, como, por exemplo, o de Santa Catarina, a Polícia Civil exerce, além da atividade de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, atividades de polícia administrativa de segurança, tais como a execução dos serviços administrativos de trânsito e a fiscalização de jogos e diversões públicas[90].

Destaque-se que na grande maioria dos países, dentre eles Espanha, França, Itália, Alemanha, Suécia, Dinamarca, Inglaterra, Holanda e Portugal, cada instituição policial realiza o ciclo completo de polícia, exercendo concomitantemente funções preventivas, repressivas, investigatórias e judiciárias, inclusive as que são estruturadas segundo o modelo militar ou que possuem características militarizadas[91]. Nesses países, em relação às instituições policiais, a dicotomia administrativa e judiciária refere-se unicamente à divisão de funções atinentes a uma mesma instituição.

A forma como as instituições policiais têm atuado na promoção da segurança, em especial das estruturadas segundo o modelo militar, tem oscilado conforme a época, a forma de governo (monarquia e república), o regime político (democracia e ditadura) e os interesses que se pretende privilegiar. A compreensão de tais mudanças demanda o estudo da origem e da história da instituição policial e das polícias militares.

---

[90] Estas competências foram conferidas à Polícia Civil através do art. 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina:

"Art. 106 – A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe:

I - ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares;

II - (revogado – EC 39);

III - a execução dos serviços administrativos de trânsito;

IV - a supervisão dos serviços de segurança privada;

V - o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;

VI - a fiscalização de jogos e diversões públicas".

BRASIL. *Constituicão do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis, 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/al/constituicao/>. Acesso em: 21 abr. 2008.

[91] LAZZARINI, Álvaro. Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça. In: LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito Administrativo da ordem pública*. p. 19.

CAPÍTULO 2

HISTORICIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO POLICIAL MILITAR E A GARANTIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O ser humano desde os primórdios, nas tribos, nas cidades, nos impérios, reinos e em outras formas de organização social, sempre teve uma preocupação especial com a proteção de sua incolumidade física, a garantia da posse ou da propriedade de determinados bens, o respeito a si e a sua família, a estabilidade de seus negócios, dentre outras condições indispensáveis a uma existência livre de perigos, ameaças e prejuízos.

A busca por uma vida mais tranqüila e estável no seio do grupo fez surgir os costumes, os tabus, as normas e as regras, instrumentos de controle, dominação ou contenção que visam disciplinar e ordenar a organização do grupo social, o exercício do poder, possibilitar a coexistência, promover a paz social e a segurança. Dentre esses regramentos destacam-se as normas de direito, que possuem caráter coercitivo e sujeitam a sanção pelo não acatamento.

A garantia da observância a tais normas foi exercida das mais variadas formas, sobretudo por meio das instituições policiais e da jurisdição. Entretanto, até mesmo as funções de persecução e de aplicação da justiça criminal chegaram a ser consideradas privadas, diversamente dos modelos hoje prevalentes. Assim, é incorreto afirmar que a promoção da segurança tenha sido sempre uma incumbência do Poder Público.

Por outro lado, encontra-se desde a Antigüidade referência quanto à existência de “guardiões da lei”: instituições policiais públicas ou privadas responsáveis por fazer com que as normas de caráter coercitivo fossem

cumpridas, quando necessário mediante o uso da força, visando principalmente à proteção dos indivíduos e à sustentação da governabilidade.

A análise da etimologia do termo "polícia" bem como da historicização da instituição policial, que engloba o estudo relativo à sua conceituação genérica, os modelos e as estratégias que orientaram o exercício de atividades desde a sua origem, é fundamental para a compreensão da instituição policial hodierna e especialmente das polícias militares.

2.2 POLÍCIA: ETIMOLOGIA E ASPECTOS CONCEITUAIS

2.2.1 Etimologia

A palavra "polícia", da sua origem aos dias atuais, foi empregada em várias acepções. Originária da palavra grega *politeia* e do termo latino *politia*, derivado de *polis,* que significa "cidade", trazia o sentido de organização política, sistema de governo e, mesmo, governo"[92]. Assim, designava o aparato de governo e a arte de governar.

Conforme Jean-Claude Monet, que realizou estudo sobre a etimologia do termo, a partir de Platão e Aristóteles, o conceito passou a aludir às regras, editadas pelas autoridades de polícia, e também às forças de polícia, responsáveis por fazer com que as normas coercitivas fossem respeitadas:

> designava o conjunto de leis e regras relativas à administração geral da Cidade, isto é, à ordem pública, moralidade, salubridade, os abastecimentos; além disso, remetia aos 'guardiões da lei', encarregados de fazer respeitar essa regulamentação[93].

---

[92] SARMENTO, Catarina. *A questão das polícias municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 21-22.

[93] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 20.

No mesmo sentido, enuncia o Grande Dicionário Etimológico-Prosódico da Língua Portuguesa:

> o termo polícia inicialmente designava a arte de governar os cidadãos e a ordem ou regulamento de governo para o bem público, posteriormente, passou a ser empregado no sentido de vigilância armada para a repressão de crimes e desmandos do povo[94].

Antônio Geraldo da Cunha sintetiza a origem e a evolução histórica do termo "polícia" informando que, em seu sentido primitivo, significou "boa educação, passou a ser utilizado em relação ao conjunto de regras impostas ao cidadão para assegurar a moral, a ordem pública e, posteriormente, para designar a instituição ou corporação encarregada de fazer respeitar as leis"[95].

De Plácido e Silva corrobora com as definições de "polícia" apresentadas e acrescenta:

> [...] por sua derivação, em amplo sentido, quer o vocábulo exprimir a ordem pública, a disciplina política, a segurança pública, instituídas, primariamente, como base política do próprio povo erigido em Estado. [...] Em sentido estrito, porém, quer o vocábulo designar o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam a vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais[96].

Vê-se que o vocábulo "polícia", da mesma forma que "política", possui origem comum na palavra *polis,* sendo empregado para designar: o **governo ou a arte de governar**; o **conjunto de normas editadas pelo poder político**, ou seja, as imposições destinadas a concretizar os objetivos da sociedade política, equivalentes às atuais regras de direito, denominadas

---

[94] BUENO, Francisco da Silveira. *Grande dicionário etimológico-prosódico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Editora Lisa S. A., 1988. p. 3.104-3.105. v. 6.

[95] CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. p. 619.

[96] SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico.* p. 386-387.

regras de polícia (em sentido amplo); e as **instituições responsáveis por zelar pelo cumprimento de tais normas** (instituições policiais).

Nesse sentido David H. Bayley conceitua a polícia como **"o conjunto de pessoas autorizadas pelo grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade através da aplicação de força física"**[97]. É um conceito bastante genérico que apresenta três elementos considerados essenciais e indissociáveis para caracterizar um grupo de pessoas como instituição policial – **força física, uso interno e autorização coletiva** – que permite diferenciar a polícia dos exércitos, de outros agentes públicos e inclusive de outros grupos armados.

2.3 DOS GUARDIÕES DA POLIS À POLÍCIA CONTEMPORÂNEA

O marco de criação das instituições policiais, consideradas como grupos ou órgãos destinados a regular as relações interpessoais e zelar pela segurança das pessoas e dos bens, não pode ser determinado com exatidão. Sabe-se, todavia, que foi "conseqüência da fixação das populações em determinados locais e do crescimento das comunidades, tendo por finalidade fazer com que as regras, proibições e tabus estabelecidos pelo grupo fossem observados"[98].

A fixação dessas normas é comum a todas as sociedades, porém o controle social que objetiva o seu acatamento nem sempre competiu às instituições policiais. Esse foi exercido, por vezes, de maneira informal "pela família, vizinhos ou líderes religiosos"[99]. Desta forma, apesar de não ter existido em todas as sociedades, na maioria delas a polícia ainda é a principal instituição

---

[97] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 20 e p. 229. Grifos meus.

[98] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. *Subsídios para a história da polícia portuguesa*. Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1998. p. 159.

[99] ANDRADE, Vera Regina. *Introdução crítica ao estudo do sistema penal:* elementos para compreensão da atividade repressiva do Estado. Florianópolis: Diploma Legal. p. 23.

de controle social, encontrando-se o registro da sua existência desde a Antigüidade.

2.3.1 Antiguidade

A necessidade de dotar as aglomerações populacionais com órgãos de polícia adequados à sustentação da governabilidade e da garantia da segurança dos membros é comum à grande maioria dos povos. Esse fato é comprovado na história das civilizações em que são "encontrados registros da existência da polícia como instituição desde a Antigüidade entre os egípcios, hebreus, sírios, gregos, romanos e até mesmo entre os Incas e Astecas"[100].

Destacam-se neste estudo os primórdios da instituição policial grega, da qual derivou, conforme já mencionado, o vocábulo "polícia", e da Força Policial romana, uma polícia pública[101] que inspirou a formação da instituição policial moderna.

2.3.1.1 A Grécia Antiga e os guardiões da polis

Na Grécia Antiga cada cidade, então denominada *polis*, conservava a sua autonomia administrativa e militar própria. Há em relação a essas o registro da criação de agentes especializados ou "guardiões da lei", homens encarregados de fazer com que as leis da cidade fossem acatadas, "para o alcance deste objetivo eram autorizados a utilizar a coação física e a ameaça de ações penais"[102].

---

[100] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. *Subsídios para a história da polícia portuguesa*. p. 161.

[101] "A polícia é pública se for paga e dirigida pela comunidade que também autoriza o policiamento. A polícia é privada se a comunidade que a autoriza não paga por ela nem a direciona". BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 39.

[102] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 32.

As qualidades indispensáveis aos “guardiões da lei” foram inclusive descritas pelo filósofo grego Platão, em “A República”. Ele reconheceu a importância dos “guardiões” e descreveu, inclusive, as qualidades físicas e psíquicas indispensáveis a esses agentes, enunciando, em resumo, que deveriam ser: perspicazes, fortes, valentes, sábios (filósofos), brandos, arrebatadores, tementes aos deuses e semelhantes a eles, na máxima medida em que fosse possível ao ser humano[103].

Tratando sobre os “guardiões da lei” atenienses, Diamantino Sanches Trindade e Jesus Manuel dos Reis esclarecem que:

> [...] em Atenas a vigilância da cidade e a proteção dos seus habitantes estava cometida a dez astímonos que eram verdadeiros policiais e magistrados criados pela democracia. [...] os astímonos seriam assim a cúpula de uma organização de segurança dos atenienses. [...] admite-se terem existido escalões hierárquicos intermédios formando uma pirâmide na base da qual estaria o agente[104].

Essa incipiente instituição policial tinha por função primordial a preservação da ordem e a sustentação da governabilidade da cidade, cabendo-lhe a defesa do governo e não a dos cidadãos, cujos interesses eram considerados privados[105]. Percebe-se que os gregos atribuíam grande importância ao governo e à ordem pública, fato que, conforme Jean-Claude Monet, pode ser observado nos escritos dos poetas e filósofos do período helênico:

> Sófocles escreveu que não há nada pior que a anarquia [...] Aristóteles acrescenta que uma cidade não pode funcionar sem governo e não pode existir sem ordem [...] o papel da polícia ateniense consistia tanto em evitar fugas e rebeliões de escravos quanto em impedir a aristocracia rural, que se instala

---

[103] PLATÃO. *A República*. 8. ed. Introdução, tradução e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. p. 85-100.

[104] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. *Subsídios para a história da polícia portuguesa.* p. 159-160.

[105] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 36.

> progressivamente em Atenas, de conspirar contra a democracia no seio de múltiplas sociedades secretas[106].

Constata-se que a utilização da polícia em favor das classes dominantes, contra pessoas consideradas adversas ao governo e para o controle de determinados grupos, tais como os escravos, remonta à Grécia Antiga, ou seja, aos "Guardiões da *polis*", contrariando historiadores que associam a origem da instituição ao bem-estar de todos os cidadãos.

2.3.1.2 O Império Romano e a polícia pública

Em Roma, centro do mundo antigo, até meados do século III antes de Cristo, conforme o *Ius Civile* e a Lei das Doze Tábuas, a segurança era atribuição da iniciativa privada. De forma semelhante ao que acontecia em Atenas, eram os cidadãos ajudados pelos parentes da vítima que capturavam as pessoas acusadas de crimes, levando-as diante do magistrado público. A pena imposta – morte, sujeição à escravidão ou pagamento financeiro – era executada também pelas vítimas ou pelos parentes das vítimas, não havendo qualquer apoio público[107].

Com o desenvolvimento do Império Romano é criada uma polícia pública com a atribuição de promover a governabilidade e também de proteger a população, prevenir e reprimir as práticas ilícitas. César Octavius, que adotou o nome de Augusto (63 a 14 a.C.), no ano 27 a.C. criou o posto de *praefectus urbi*, preenchido por indicação do Senado. Este tinha como atribuições manter a ordem pública, intentar ações penais contra os contraventores e chefiar uma equipe que incluía o *praefectus vigilium*, que comandava os *vigiles,* uma polícia especializada e militarizada[108] responsável por patrulhar as ruas de Roma, cuja população na época era superior a um milhão de habitantes[109].

---

[106] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 33.

[107] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 37.

[108] A militarização das instituições policiais é uma prática que remonta da época do Império Romano. AMARAL, Luiz Otávio de. Poder de Polícia. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, v. 5, n.

Vê-se que a instituição policial surge nas sociedades em que o poder político é forte e centralizado, tendo por objetivo principal coibir ameaças aos governantes e, de forma secundária, proteger a população. A paz é imposta meramente como uma condição considerada indispensável à governabilidade.

Segundo anotam Diamantino Sanches Trindade e Manuel dos Reis de Jesus, a invasão da Europa pelos bárbaros[110] fez "desaparecer todos os órgãos regulares de polícia, desarticulando-se todo o aparelho encarregado de velar pela tranqüilidade pública, de prevenção e repressão dos crimes"[111]. Há, entretanto, entendimento contrário a essa suposta desarticulação das instituições policiais durante a Idade Média.

2.3.2 Idade Média

No período da Idade Média (ano de 476 a 1453 d.C.), em razão das mortes provocadas pelas guerras, pelas doenças e pela insegurança, decorrentes, principalmente, da migração dos povos bárbaros, a Europa passou a apresentar baixo desenvolvimento urbano e pouca densidade populacional. O estilo de vida rural foi retomado, e a sociedade passou a ser composta de três estamentos: clero, nobreza e camponeses[112].

Os monarcas não dispunham de recursos para assegurar a paz pública, por este motivo, as funções atinentes ao controle social, que desde a

---

110, p. 13, 2001. "Militar" é termo oriundo do latim *militaris*, de *miles* (soldado). SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico.* p. 188.

[109] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 34-35.

[110] Expressão utilizada pelos romanos para designar os povos estrangeiros (Hunos, Godos, Ostrogodos, Burgúndios, Alanos, Suevos, Vândalos, Visigodos, Anglos, Saxões, Jutos, Hérulos e Francos) que não partilhavam os seus costumes e cultura, essa migração ocorreu entre os anos 300 e 900 d.C. ENCICLOPÉDIA ABRIL. *Migrações dos povos bárbaros*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 445-446.

[111] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. S*ubsídios para a história da polícia portuguesa.* p. 162.

[112] FEUDALISMO. Disponível em: < http://www.historiadomundo.com.br/idade-media/feudalismo>. Acesso em: 1 dez. 2007.

Antigüidade eram exercidas principalmente pela polícia pública, voltam a ser exercidas pela própria vítima, pelo grupo familiar ou por forças privadas mantidas pelos nobres em suas terras[113].

Em sentido contrário, David H. Bayley entende que a polícia pública não deixou de existir entre a queda do Império Romano e a ascensão das nações-estado modernas, apenas se tornou extremamente descentralizada, em consonância com a soberania política vigente[114].

Com a formação de novos reinos, ainda durante a Idade Média, é incontroverso que passou a ser imperiosa a ação de agentes de coerção mais eficazes. Por essa razão, entre os séculos XII e XIV, ressurgem as forças de polícia pública: na Inglaterra, por volta do século XII, a segurança dos *tythings* (grupo de dez famílias) é confiada aos *sherifs*, representantes locais do poder real; na França, no ano de 1350, João II cria a *Maréchaussée*, cabendo-lhe, sobretudo, reprimir a violência coletiva, controlar as populações itinerantes e a criminalidade individual; na Espanha na mesma época surge a *Santa Hermandad*; no Reino da Noruega, o *Syssler*; na Dinamarca, o *Lensman*[115].

Portanto, no derradeiro período da Idade Média, ocorreu na Europa um processo de reestruturação das instituições policiais, vinculado ao do sistema político, que antecedeu o nascimento das polícias modernas. As polícias que ressurgem apresentam modelos e características estruturais diversas, citam-se como exemplos a *Maréchaussée* francesa, estruturada de forma semelhante ao Exército, e o *sherif* inglês, um representante da coroa nos distritos (uma espécie de prefeito) com atribuições policiais. Esses incipientes modelos influenciaram a caracterização da polícia moderna e hodierna.

---

[113] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 37-38.

[114] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 41.

[115] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 38-46.

2.3.3 A formação dos Estados modernos e a origem das instituições policiais que inspiraram o modelo policial brasileiro

Conforme já relatado e analisado, o processo evolutivo das instituições policiais teve início ainda na Idade Média, com a transição da sociedade feudal para a moderna. Neste período, denominado por Gregório Peces-Barba de Trânsito da Modernidade[116], ocorreram as reformas religiosas, a ascensão da burguesia, o crescimento do comércio, a abertura das economias, a formação da filosofia individualista e do direito natural racionalista[117]. Tais mudanças favoreceram a aparição do Estado como poder soberano e detentor do monopólio do uso da força legítima, exercido principalmente através das instituições policiais.

Sobre a aquisição do monopólio legítimo da força, Max Weber esclarece que durante o processo de formação do Estado Moderno ocorreu a expropriação, pelo poder público, dos meios de serviço como as armas, assim como dos meios de produção possuídos pelos artesãos por parte dos possuidores de capitais:

> [...] Por toda parte inicia-se o desenvolvimento do Estado Moderno, pela tentativa de desapropriação, por parte do príncipe, dos portadores 'particulares' de poder administrativo que existem a seu lado, isto é, daqueles proprietários de recursos administrativos, bélicos e financeiros e de bens politicamente apropriáveis de todos os tipos. Todo o processo constitui um paralelo perfeito ao desenvolvimento da empresa capitalista, mediante a desapropriação gradativa dos produtores autônomos[118].

---

[116] PECES-BARBA, Gregório. *Curso de derechos fundamentales*. Madrid: Universidad Carlos III, 1995. p. 114-115.

[117] GARCIA, Marcos Leite. *Direitos fundamentais*. Disciplina ministrada no curso de pós-graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI em 2007.

[118] WEBER, Max. *Economia e sociedade:* fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. p. 528. v. 2.

Houve a estruturação de um aparato administrativo para prover a prestação de serviços públicos, assim como o desenvolvimento da instituição policial para assegurar o monopólio legítimo da força, ou seja, o controle formal sobre cada indivíduo, a dominação de homens sobre homens, segundo o modelo jurídico e o modelo econômico vigentes. É justamente a partir desses elementos que o Estado Moderno é conceituado:

> O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o território, faz parte da qualidade característica –, **reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima** [...]. O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma **relação de dominação de homens sobre homens**, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer considerada legítima)[119].

Assim, a polícia, uma instituição autorizada pelo grupo para regular as relações interpessoais através da aplicação de força física, firma-se no Estado Moderno como absolutamente necessária para assegurar o exercício do poder político, que, conforme Norberto Bobbio, "é o que está em condições de recorrer em última instância à força"[120].

No contexto de formação do Estado Moderno foram consolidados dois modelos prevalentes de polícia: o militar, surgido na França de Napoleão; e o civil, surgido na Inglaterra. Tanto o modelo francês quanto o anglo-saxão foram disseminados pelo mundo ocidental e oriental a partir da expansão de seus respectivos impérios. No desiderato da presente pesquisa, o modelo de polícia francês e o inglês, além do português, serão caracterizados e descritos; este último por ter sido o seu processo de formação concomitante ao da instituição policial brasileira.

---

[119] WEBER, Max. *Economia e sociedade:* fundamentos da sociologia compreensiva. p. 525. v. 2. Grifos meus.

[120] BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade* – para uma teoria geral da política. 11. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. p. 82.

2.3.3.1 O modelo de polícia inglês ou anglo-saxão

Ainda durante a Idade Média renasce a primeira forma de polícia pública na Europa, surge o s*herif*, representante da Coroa no plano local, o qual exerce cumulativamente funções policiais e certas funções judiciais[121].

O *sherif,* termo derivado de *shire-reeve,* que significa prefeito do distrito, era nomeado pelos reis normandos no século XII e recebia uma porcentagem dos impostos cobrados em nome da coroa. Em suas tarefas era auxiliado em cada *hundred* (grupo de 100 famílias) por dois *constables* (agentes executivos das leis indicados em cada *hundred* e que não eram remunerados)[122].

Portanto, o modelo de polícia inglês era misto, público quanto aos *sherifs* e privado em relação aos *constables*, permanecendo praticamente inalterado até o final do século XVIII, quando por iniciativa de magistrados passou a ser remunerado com verbas públicas[123]. A partir de então o modelo inglês de polícia passou a ser exclusivamente público, compreendendo-se sua evolução no processo que Norberto denomina "publicização do privado", uma conseqüência do fortalecimento dos Estados Nacionais e do processo de industrialização:

> o Estado foi pouco a pouco se reapropriando do espaço conquistado pela sociedade burguesa até absorvê-lo completamente na experiência extrema do Estado total (total exatamente no sentido de que não deixa espaço algum fora de si)[124].

O fortalecimento da instituição policial inglesa, então tornada integralmente pública, não teve êxito no controle das revoltas e da violência que assolaram Londres durante o século XVIII, entretanto o Parlamento inglês rechaçou o projeto de criação de uma polícia nacional, profissional e

---

[121] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 42.

[122] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 42.

[123] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 42-43.

[124] BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade* – para uma teoria geral da política. p. 25.

militarizada[125], nos moldes da polícia francesa. Somente em 1829, Robert Peel, então ministro do Interior, institui uma nova força de polícia em Londres, estendida posteriormente para todo o país[126]. Os princípios que orientavam a ação dessa instituição eram os seguintes:

> 1. Prevenir el crimen y el desordem, más que reprimir por la fuerza militar y por la severidad de las penas previstas por la ley.
>
> 2. No perder nunca de vista que si la policía desea estar en condiciones de prestar sus funciones y sus obligaciones, es preciso que los ciudadanos aprueben su existencia, sus actos y su comportamiento y que sea capaz de ganar y conservar el respeto de la ciudadanía.
>
> 3. No perder nunca de vista que ganar y conservar el respeto de la ciudadanía significa también asegurar la cooperación de unos ciudadanos dispuestos a ayudar a la policía a respetar las leyes.
>
> 4. No perder nunca de vista que cuanto maior sea la cooperación de los ciudadanos menor será la necesidad de utilizar la furza física y el temor para alcanzar los objetivos de la policía.
>
> 5. Obtener y conservar la aprobación de la ciudadanía, no adulando a la opinión pública, pero sirviendo siempre de manera absolutamente imparcial la ley, con total independencia de la política y sin preocuparse de la justicia o la injusticia de fondo de las diferentes leyes, proponiendo sus servicios y amistad todos los ciudadanos, sin consideración por su riqueza o su posición social, siendo cortés y amistoso y no dudando en sacrificarse cuando se trate de proteger y preservar la vida.
>
> 6. No utilizar la fuerza física más que en los casos en que la persuasión, los consejos y las advertencias se muestrem ineficaces para asegurar el respeto de la ley o restabelecer el orden; y, en una situación concreta, no utilizar más que el mínimo de fuerza física necesaria para alcanzar los objetivos de la policía.
>
> 7. Mantener siempre con los ciudadanos relaciones encaminadas a concretizar la tradición histórica según la qual la policía es el público y el público la policía; los policías no son más que los

---

[125] A Inglaterra já havia experimentado um período de policiamento militarizado durante o século XVII, durante o governo de Oliver Cromwell (1599-1658), que dissolveu o Parlamento, proclamou a República (Commonwelth) e obteve a condenação à morte de Carlos I, sendo nomeado Lord Protector da Inglaterra, Escócia e Irlanda. BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 81.

[126] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 48-49.

> ciudadanos pagados para ocuparse, a tiempo completo, por el bienestar de la comunidad, de tareas que incumben a cada ciudadano.
>
> 8. No perder nunca de vista la necesidad de ceñirse estrictamente a las funciones propias de la policía y absterner-se de usurpar, aunque sólo sea en apariencia, los poderes del aparato judicial para vengar a los individuos o al Estado y para juzgar autoritariamente sobre la culpabilidad y castigar a los culpables.
>
> 9. No perder nunca de vista que el criterio de la eficacia de la policía es la ausencia de crimen y de desorden y no la manifestación visible de la acción de la policía para conseguir ese resultado[127].

Os fundamentos propostos para a polícia inglesa tinham por finalidade torná-la prioritariamente preventiva, fazendo com que, com o auxílio dos cidadãos, combatesse a desordem. Neste intuito, o policial deveria ser imparcial, cortês, amistoso e independente politicamente. A força poderia ser utilizada minimamente, quando indispensável, diante da ineficácia da persuasão para restabelecer a lei, não cabendo ao policial julgar e castigar presos, pois a eficácia da polícia estaria na ausência de crime e desordem e não na brutalidade de sua ação visível.

O modelo inglês de polícia, também denominado anglo-saxão, é caracterizado ainda pela descentralização (municipalização), por apresentar estrutura hierárquica diferente da militar e ausência de vinculação ou subordinação da instituição policial com as Forças Armadas. Tal modelo foi posteriormente difundido nos Estados Unidos, onde sofreu uma série de mutações, gerando a existência de milhares de agências[128].

Os fundamentos da polícia inglesa, propostos por Robert Peel, continuam a orientar a polícia inglesa e foram assumidos pela grande maioria das instituições policiais do mundo ocidental e oriental, inclusive pelas

---

[127] COUSELO, Gonzalo Jar. *Modelos comparados de policía.* Madrid: Editorial Dikinson S. L., 2000. p. 120.

[128] MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003. p. 115.

instituições oriundas do modelo latino ou francês[129]. Tais princípios representaram uma verdadeira utopia[130], porém a história demonstra que a forma de atuação da polícia, em cada época e lugar, está diretamente vinculada à maneira como é utilizada pelo poder político.

2.3.3.2 A França revolucionária e a origem do modelo latino ou militar de polícia

Na França, por volta do ano de 1350, João II criou uma força militar comandada por "marechais" (*Maréchaussée*). Essa tinha por atribuição proteger a retaguarda dos exércitos e caçar os desertores; com o tempo ela assume a função policial, passando a vigiar as populações itinerantes, prender os criminosos e patrulhar as estradas na defesa da população contra saqueadores e contrabandistas[131].

Essa polícia francesa foi organizada a partir da magistratura militar, confundindo-se a função de dizer o direito com a de executá-lo[132]. Assim, cabia a tal instituição a persecução penal, a própria aplicação do direito ao caso concreto e inclusive a execução da pena imposta.

A *Maréchaussée* era a única instituição policial francesa, até que, por volta de 1667, foi criado para atuar na região de Paris o cargo de tenente-geral de polícia, um representante especializado em lei e ordem que tinha as seguintes atribuições:

> zelar pela segurança pública, organizar a repressão da criminalidade, tomar as disposições necessárias para evitar os incêndios e as epidemias ou ainda limitar os efeitos das

---

[129] COUSELO, Gonzalo Jar. *Modelos comparados de policía.* p. 121.

[130] No sentido empregado pelo professor doutor Osvaldo Ferreira de Melo a palavra "utopia" tem o sentido de "inconformidade com o que é e a busca pelo que deve ser". MELO, Osvaldo Ferreira de. *Ética e Direito*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 812, 23 set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7324>. Acesso em: 18 mar. 2008.

[131] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 43 e p. 49.

[132] LAZZARINI, Álvaro. Por uma polícia estável, eficaz e organizada. *Revista Unidade*, Porto Alegre, n. 22, p. 21, jan./mar. 1998.

> inundações causadas pelas cheias do Sena. Ele manda guardar os mercados e tomar medidas que facilitam o abastecimento cotidiano da capital. Atento ao movimento das populações flutuantes, manda vigiar os hotéis e os quartos de aluguel, e acompanha o 'estado da opinião' através do controle das gazetas e da livraria: cabe a ele impedir a distribuição dos panfletos e dos libelos, e de um modo geral acompanhar de perto os procedimentos de toda uma gama de suspeitos, considerados como adversários, ao mesmo tempo do Trono e do Altar – judeus, protestantes e jansenistas[133].

Dessa forma, o tenente-geral de polícia passou a exercer, na região de Paris, funções que anteriormente cabiam a *Maréchaussée*, entretanto, esta continuou a atuar com exclusividade no restante do território. Com o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789, a antiga *Maréchaussée* passou a chamar-se *Gendarmerie*, sendo a organização e o funcionamento dessa Polícia Militar imutáveis do século XVIII até hoje[134].

A *Gendarmerie* destinava-se à garantia dos direitos formulados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e foi instituída nos seguintes termos:

> A Assembléia Nacional reconhece e declara em presença e sob os auspícios do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão:
>
> [...]
>
> XII – A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita da força pública; esta força é então instituída para vantagem de todos e não pela utilidade particular aos quais é confiada[135].

Houve a preocupação em registrar na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que a Força Pública, denominada *Gendarmerie*, era necessária e que deveria ser utilizada conforme a utilidade pública. Observa-

---

[133] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 49-50.

[134] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 53.

[135] DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=180>. Acesso em: 4 nov. 2007.

se que a sua importância foi destacada, sendo considerada indispensável à garantia de todos os direitos do homem e do cidadão. Procurou-se ainda expressamente vedar que ela viesse a ser utilizada unicamente em favor do governo, de determinada pessoa ou grupo.

O modelo de polícia da *Gendarmerie* (*gens d'armes*, literalmente, homens armados), caracterizando por apresentar estrutura hierárquica, disciplinar e organizacional semelhante à do Exército, rígida hierarquia e disciplina, além de atribuição de defesa interna e auxílio às Forças Armadas nas guerras, foi difundido por Napoleão Bonaparte por quase todos os países da Europa e da América do Sul[136]. Esse modelo é conhecido também como latino, francês ou militar.

Atualmente a *Gendarmerie Nationale*[137], uma instituição policial militar subordinada ao Ministério da Defesa, atua em 95% do território francês, exceto na região de Paris, sendo uma força destinada a:

> atuar na segurança pública assegurando a ordem pública e o cumprimento das Leis. Compete à Gendarmerie a execução das atividades de **Polícia Judiciária e Administrativa**, **defesa territorial e apoio às Forças Armadas** e outras missões (defesa civil). Como polícia judiciária, atua na constatação de ilícitos penais, levantamento de processos, bem como na execução de delegações e requisições judiciais; como polícia administrativa, na manutenção da ordem pública, sob o caráter de policiamento preventivo e ostensivo[138].

Vê-se que a *Gendarmerie* executa o ciclo completo de polícia, sendo concomitantemente uma polícia administrativa, judiciária e de investigação criminal. Portanto, atua na manutenção ostensiva da ordem pública, no auxílio ao Poder Judiciário e na elucidação da autoria de infrações penais.

---

[136] MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. p. 50.

[137] GENDARMERIE NATIONALE. Lês archives au SHD department de la Gendarmerie nationale. Disponível em: <http://www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/>. Acesso em: 26 nov. 2007.

[138] DIAS, Gilberto. *A gestão da produção de Segurança Pública e a formação do oficial policial militar:* o caso da Policia Militar de Santa Catarina. 2002. 235 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 140. Grifos meus.

Além das atribuições policiais, cabe ainda a *Gendarmerie* atuar na defesa do território francês em apoio às forças armadas.

No restante 5% do território francês, na região de Paris, atua a Polícia Nacional, cuja origem remonta ao tenente de polícia de Paris, uma instituição policial de natureza civil, subordinada ao Ministério do Interior, que realiza as mesmas funções policiais da *Gendarmerie*, ou seja, o ciclo completo de polícia (polícia ostensiva, judiciária e investigação criminal), atividades administrativas, técnicas e científicas na área urbana e periferia das grandes cidades[139]. Entretanto, não lhe cabem a defesa territorial e o auxílio às Forças Armadas.

David H. Bayley ressalta que, dentre muitas outras instituições policiais, alguns dos descendentes contemporâneos da *gendarmerie* da França são: "os carabinieri da Itália, a Guarda Civil da Espanha, o Rijkspolitie da Holanda e Landespolizei da Alemanha"[140].

No contexto da América Latina, destaca-se que os Carabineros chilenos, a Gendarmeria argentina, a Polícia Nacional colombiana, a Polícia Nacional venezuelana e as polícias militares brasileiras também foram criados sob a inspiração e em conformidade com o modelo de polícia francês ou latino. Entretanto, no caso brasileiro, as polícias militares foram diretamente influenciadas pelo modelo português de polícia, que apresenta certas características peculiares.

---

[139] COUSELO, Gonzalo Jar. *Modelos comparados de policía.* p. 31.

[140] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 53.

2.3.3.3 A instituição policial portuguesa

Por volta de 1586 foi criada a Guarda Real para a segurança pessoal de Felipe I. No ano de 1644, com o objetivo de combater as quadrilhas de ladrões que operavam em todo o reino, D. João IV instituiu os quadrilheiros, instituição a cargo dos magistrados e formada por cidadãos eleitos que deviam fazer o policiamento das vilas, prender malfeitores e coibir revoltas[141].

A partir de 1760, é criada a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Reino, as funções de polícia deixam de ser incumbência dos juízes, porém continuam a ser exercidas pelos quadrilheiros, que foram substituídos em 1801 pela Guarda Real de Polícia, uma instituição organizada militarmente, inspirada no modelo de polícia francês e com efetivo recrutado das fileiras do Exército[142].

Em 2 de julho de 1867 foi criada a Polícia de Segurança Pública (PSP), instituição de caráter civil, distrital e dependente de cada governador. A Guarda Real de Polícia teve seu nome alterado para Guarda Nacional Republicana (GNR) em 3 de maio de 1911, tendo atribuições de polícia administrativa e judiciária; quanto à Polícia de Segurança Pública (PSP), tornou-se militarizada entre 1943 e 1985, sujeita inclusive à disciplina e ao Tribunal Militar[143].

O modelo policial português hodierno, segundo informa Gilberto Dias, é constituído de duas organizações policiais:

> a Polícia da Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional da República (GNR), ambas fardadas e executando funções de polícia preventiva, repressiva e judiciária. Como ambas têm a seu encargo as mesmas funções, o que as diferencia é o critério de territorialidade. Assim, a PSP atua nas cidades com mais de vinte

---

[141] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. *Subsídios para a história da polícia portuguesa.* p. 423-426.

[142] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. *Subsídios para a história da polícia portuguesa.* p. 463-479.

[143] PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. O regime estatutário das forças de segurança. In: SEMINÁRIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 2001/2002, Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa. p. 183-184.

> mil habitantes, e a GNR nas pequenas cidades e povoados, na área rural e nos portos ou fronteiras[144].

Além da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, o sistema interno português de serviços de segurança conta com instituições que não são consideradas policiais, dentre elas o Serviço de Estrangeiros e o de Fronteiras[145].

Assim, a atual instituição policial portuguesa apresenta características semelhantes à francesa. A Guarda Nacional Republicana, instituição militar, é empregada para o serviço completo de polícia (polícia administrativa, judiciária e investigação criminal) da mesma forma que a Polícia de Segurança Pública. Entretanto, cabe também à Guarda Nacional Republicana a defesa territorial, em apoio ao Exército.

Portanto, as instituições policiais inglesa, francesa e portuguesa serviram de modelo para a formação da instituição policial brasileira e em especial das policias militares. Destaca-se que nenhuma dessas polícias tem atribuição parcial quanto ao ciclo de polícia: funções administrativas, judiciárias e de investigação criminal; todas realizam o chamado ciclo completo.

2.3.4 A Polícia Militar no contexto das instituições policiais brasileiras

As polícias brasileiras desde a sua origem têm passado por uma série de transformações no que diz respeito a sua estrutura, objetivos e competências, que foram historicamente alterados, sobretudo em decorrência do sistema político, da realidade econômica vigente à época e das disputas entre o poder central e as lideranças locais.

---

[144] DIAS, Gilberto. *A gestão da produção de Segurança Pública e a formação do oficial policial militar:* O caso da Policia Militar de Santa Catarina. 2002. 235 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 137.

[145] RAPOSO, João. *Direito policial.* Coimbra: Almedina, 2006. p. 48.

Ao longo da história brasileira, nos períodos colonial, imperial e republicano, diversas forças policiais foram criadas, extintas e incorporadas por outras, conforme o contexto político, econômico e social. O presente item concentra-se em descrever o nascimento, os fundamentos legais, as competências e as estratégias empregados pela instituição policial brasileira, em especial pelas polícias militares.

2.3.4.1 Período colonial (1500–1822)

As primeiras e incipientes forças policiais foram criadas no início do período colonial: "Já em 1530, com a chegada de Martin Afonso de Souza, forças policiais foram utilizadas para organizar as terras descobertas e garantir a governabilidade"[146]. Esse serviço de policiamento foi exercido nas capitanias pelos próprios donatários, que, de forma privada, mantinham às suas custas e ordens a segurança em suas terras[147].

Quando Tomé de Souza aportou no Brasil, em 1549, trouxe consigo pessoas que tinham por atribuição organizar as primeiras instituições, dentre elas um ouvidor-mor para a Justiça, um procurador para a Fazenda e um capitão-mor da costa para a vigilância e a guarda do litoral. A partir de então foram organizadas as incipientes Forças Armadas do País, cujo pessoal era requisitado para determinadas missões policiais, em auxílio à Justiça e à Fazenda Pública, como a escolta de condenados pela Justiça, a captura de foragidos e de escravos fugitivos, em virtude da inexistência de órgãos especializados[148].

O exercício de atribuições policiais pelas Forças Armadas causava descontentamento e protestos por parte dos oficiais que as comandavam, porém somente por volta de 1626 é criada no Brasil uma polícia

---

[146] HISTÓRIA DA POLÍCIA NO BRASIL. Disponível em: <http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2007.

[147] TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. *Subsídios para a história da polícia portuguesa.* p. 202. Esta foi criada em conformidade com o modelo policial português da época.

[148] MARIANTE, Hélio Moro. *Crônica da Brigada Militar gaúcha*. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972. p. 35-39.

pública e especializada. Essa Força Policial denominada Quadrilheiros foi criada à semelhança do modelo policial português da época e tinha por atribuição policiar algumas cidades, dentre elas a de São Sebastião do Rio de Janeiro, capturar escravos fugitivos e controlar a população de baixa renda[149].

Assim, as incipientes forças policiais que atuaram durante o período colonial tiveram por objetivo e estratégia o enfrentamento dos índios, que resistiam à invasão portuguesa, daqueles que se insurgiam contra o poder dos donatários ou atentavam contra as suas propriedades, dos escravos fugitivos e das populações de baixa renda.

2.3.4.2 Período imperial (1822–1889)

Durante o período imperial, percebe-se a existência de determinados juízes com atribuições cumulativas de polícia. Este período é marcado ainda pela presença de inúmeras instituições policiais, que atuaram sob a autoridade do poder central, das províncias e dos municípios, bem como dos latifundiários e dos proprietários de escravos.

2.3.4.2.1 A Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e o juiz de paz

Antes mesmo da independência do Brasil (ocorrida em 1822), com a invasão de Portugal pelos exércitos franceses e a transferência da família real e da Corte portuguesa para o Brasil, foi criada por Dom João VI a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil (1808), função ocupada por um juiz com atribuições cumulativas de polícia, responsável por zelar pelo abastecimento das cidades, pela manutenção da ordem, pela investigação

---

[149] HISTÓRIA DA POLÍCIA NO BRASIL. Disponível em: <http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2007.

de crimes, pela captura de criminosos, pelo julgamento e pela punição de infrações menores[150].

Destacando a importância e a amplitude dos poderes do intendente-geral de polícia, Arthur Trindade Maranhão Costa observa que:

> O intendente-geral de polícia ocupava o cargo de desembargador [...]. Além da autoridade para prender, podia também julgar e punir aquelas pessoas acusadas de delitos menores. Mais do que as funções de polícia judiciária, o intendente-geral era um juiz com atribuições de polícia[151].

As funções anteriormente atribuídas ao intendente-geral de polícia, a partir de 1824, passaram a ser desempenhadas em cada província pelo juiz de paz, integrante do denominado "Poder Judicial", eleito conforme título 6º da "Constituição Política do Império do Brazil":

> [...]
>
> Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.
>
> Art. 162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegem os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei[152].
>
> [...]

O juiz de paz, eleito nos municípios das províncias, teve suas atribuições definidas no Código de Processo Criminal de 1832, ficando sob a influência de lideranças políticas locais, principalmente proprietários de terras e de escravos, que possuíam ascendência direta sobre a sua escolha e o exercício de suas funções. Essa situação perdurou até 1841, quando a reforma do Código de

---

[150] HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro:* repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997. p. 47.

[151] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem:* violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 87.

[152] BRASIL. *Constituicão Politica do Império do Brazil*. Rio de Janeiro, 25 de março de 1824. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/>. Acesso em: 8 jan. 2008.

Processo Penal substituiu os juízes de paz por funcionários nomeados pelo Governo Central, também com poderes policiais e judiciais que em nada se assemelhavam às instituições policiais hodiernas[153].

Somente em 1871, com a reforma do Código de Processo Penal, as funções policiais foram definitivamente separadas das judiciais, passando o inquérito policial a ser o mecanismo de ligação entre a polícia e o sistema judicial, marcando o nascimento da polícia judiciária como instituição e não como uma categoria do trabalho policial[154].

Constata-se que as funções policiais no Brasil foram separadas das judiciais somente em 1871; em Portugal, esse fato ocorreu em 1760. Entende-se que esse atraso superior a cem anos efetivamente dificultou o desenvolvimento da instituição policial brasileira e a consolidação de procedimentos e métodos autônomos.

2.3.4.2.2 A Guarda Real de Polícia da Corte e os municipais permanentes

Outra instituição policial criada no século XIX foi a Guarda Real de Polícia da Corte, embrião das atuais polícias militares. Instituída em 13 de maio de 1809, com efetivo recrutado entre soldados da cavalaria e infantaria do Exército Brasileiro, constituiu-se em uma Força Policial organizada militarmente e com poderes para manter a ordem e perseguir criminosos, poupando o Exército das ações policiais que sobre ele recaíam[155].

Não obstante a organização militar, em 17 de julho de 1831, um grupo de guardas amotinados saqueou lojas e atacou pessoas, espalhando o pânico pelas ruas da cidade do Rio de Janeiro, em conseqüência, a Guarda Real de Polícia foi extinta, seus oficiais foram classificados em unidades do Exército e

---

[153] FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e segurança*: força pública do Estado de São Paulo. São Paulo: Alfa-Omega, 1974. p. 55-60.

[154] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem:* violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 88.

[155] HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro:* repressão e resistência numa cidade do século XIX. p. 47.

as praças, então contratadas por períodos determinados, dispensadas do serviço[156].

Com a extinção da Guarda Real de Polícia, foi criado através do Decreto n. 222, de 22 de outubro de 1831, o corpo de guardas municipais permanentes[157]. Tratava-se de uma instituição militar, cuja criação foi autorizada pelo Imperador inicialmente para atuar nas capitais e posteriormente em diversos outros municípios, amparada em forte disciplina e subordinada ao ministro da Justiça[158].

Posteriormente, sobretudo entre os anos de 1831 e 1840, as guardas municipais permanentes ou municipais permanentes tiveram sua área de atuação ampliada para todo o território das províncias, sendo então denominadas de forma variada, Corpo Policial Permanente, Guarda Policial, Força Policial, Guarda Cívica, Força Pública, Força Militar, Brigada Militar e finalmente Polícia Militar[159].

No ano de 1864 tem início a Guerra do Paraguai, o maior e mais sangrento conflito armado internacional ocorrido no continente americano, que durou até 1870 e no qual morreram em torno de 60.000 brasileiros[160]. A participação das instituições policiais militares brasileiras foi extremamente ampla. O efetivo praticamente integral dessas instituições atuou junto ao Exército Brasileiro, em conjunto com a Argentina e o Uruguai no conflito contra o Paraguai.

Para exemplificar, cita-se a participação do Corpo Policial Militar do Rio Grande do Sul:

---

[156] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 89.

[157] No período de 1832 a 1839, o comandante do Corpo de Guardas Municipais Permanentes foi o tenente-coronel Lima e Silva, futuro Duque de Caxias, patrono do Exército.

[158] ANDRADE, Euclides; CÂMARA, Hely F. *A força pública de São Paulo*: esboço histórico 1831–1931. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1982.

[159] MARIANTE, Hélio Moro. *Crônica da Brigada Militar gaúcha*. p. 63.

[160] GUERRA DO PARAGUAI. Disponível em: <http://www.historiadobrasil.net/guerraparaguai>. Acesso em: 18 mar. 2008.

> Com referência ao Corpo Policial, a 19 de dezembro de 1865, o Visconde da Boa Vista, que então presidia a província, declarou que a corporação marcharia, na totalidade, 'na qualidade de voluntário'. No dia subseqüente o Corpo Policial passou a servir adido a 4ª Secção do Batalhão de Infantaria [...] deslocado para o Porto de Rio Grande embarcou para Montevidéu a bordo do vapor 'Galgo', na véspera de Natal de 1865, sob o comando do tenente-coronel José de Oliveira Bueno, a fim de fazer parte do Exército do Barão de Porto Alegre[161].

Constata-se que na época o trabalho junto às organizações policiais militares já era extremamente difícil. Além das atribuições específicas de polícia, em tempo de paz, essas corporações já constituíam uma espécie de reserva do Exército, sendo deslocadas compulsoriamente para atuar nos mais variados conflitos externos ou internos.

2.3.4.2.3 O Corpo Policial da Corte

A análise do Corpo Policial da Corte, nome atribuído à antiga Guarda Municipal Permanente do Distrito Federal, possibilita uma compreensão sobre a estrutura, as atribuições e as transformações realizadas nas instituições policiais brasileiras, fundadas no modelo militar, existentes na época.

As funções e a organização do Corpo Policial da Corte foram reguladas pelo Decreto n. 2.081, de 16 de janeiro 1858, destacando-se os seguintes artigos:

> [...]
>
> Art. 13. O Commandante geral e Officiaes do corpo serão de livre nomeação e demissão do governo, e gozarão das mesmas honras e distincções que competem aos Officiaes do exercito.
>
> Art. 21. O corpo policial estará à disposição do Chefe de Policia da corte para todas as diligencias do serviço, mas não poderá mover-se para fora dos limites da cidade sem ordem do Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça.

---

[161] MARIANTE, Hélio Moro. *Crônica da Brigada Militar gaúcha*. p. 75.

> Art. 26. O Chefe de Policia determinará patrulhas e rondas para os pontos e bairros mais frequentados da Cidade, adoptando neste serviço o systema que lhe parecer mais apropriado, para que não fiquem fora de vigilancia as localidades menos povoadas
>
> [...]

O Corpo Policial da Corte foi reorganizado através do Decreto n. 9.395, de 7 de março de 1885, recebendo a denominação de Corpo Militar de Polícia da Corte[162]. No ano de 1890, no governo do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca é denominado Regimento Policial da Capital Federal[163] e, ainda no mesmo ano, de Brigada Policial da Capital Federal[164]. A partir de 1920 a instituição passou a ser denominada Polícia Militar[165].

Do exposto, verifica-se que, diferentemente do modelo francês, tais instituições não realizavam o ciclo completo de polícia, sendo responsáveis basicamente pela realização de patrulhas ostensivas e pela participação em conflitos diversos. Essas não possuíam nomenclatura e organização uniforme em todo o País, entretanto, a sua estrutura e funções eram bastante semelhantes nas diversas localidades do Brasil.

---

[162] BRASIL. Decreto n. 9.395, de 7 de março de 1885. Dá novo regulamento para o Corpo Militar de Policia da Côrte. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66871>. Acesso em: 22 jan. 2008.

[163] Denominação determinada pelo art. 3º do Decreto n. 155, de 14 de janeiro de 1889, redigido nos seguintes termos: "Toda a força, que se denominará **Regimento Policial da Capital Federal**, terá um commando geral e ficará sob as ordens immediatas do Ministro dos Negocios da Justiça e do Chefe de Policia". BRASIL. Decreto n. 155, de 14 de janeiro de 1890. Altera a organização da força policial da Capital Federal. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=64175>. Acesso em: 23 jan. 2008.

[164] Conforme o art. 1º do Decreto n. 852, de 13 de outubro de 1890, nos seguintes termos: "Art. 1º O Regimento Policial da Capital Federal passará a denominar-se – **Brigada Policial da Capital Federal** – e será commandada por general de brigada ou coronel do Exercito". BRASIL. Decreto n. 852, de 13 de outubro de 1890. Eleva à brigada o Regimento Policial da Capital Federal. Rio de Janeiro. . Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66081>. Acesso em: 23 jan. 2008.

[165] BRASIL. Decreto n. 14.477, de 17 de novembro de 1920. Reorganiza o quadro do pessoal effectivo da Brigada Policial, que passará a denominar-se "Policia Militar do Districto Federal". Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=236407>. Acesso em: 23 jan. 2008.

2.3.4.2.4 A Guarda Nacional

Ainda em decorrência da extinção da Guarda Real de Polícia, foi criada a Guarda Nacional, que, conforme o art. 1º do Decreto de 18 de agosto de 1831, tinha por atribuições:

> A Guarda Nacional é instituída para defender a Constituição, a liberdade, a independência e a integridade do Império; para manter a obediência às leis, conservar ou restabelecer a ordem e a tranqüilidade pública, e para auxiliar o exército de Linha na defesa das Praças, Fronteiras e Costas[166].

Para desenvolvimento das atribuições de auxílio ao Exército, conservação e restabelecimento da ordem, o efetivo da Guarda Nacional era composto de cidadãos maiores de 18 anos e aptos a votar, que ingressavam compulsoriamente na instituição onde prestavam um serviço não remunerado. O Governo fornecia os armamentos e os equipamentos necessários, ficando o uniforme por conta de seus membros[167].

As unidades da Guarda Nacional eram instituídas nos municípios mediante decreto do Imperador, normalmente em atendimento à solicitação prévia do Presidente da Província para atuar sob as ordens de comandantes locais[168]. O posto máximo de tais comandantes, nomeados pelo Governo Central ou pelos presidentes das províncias, era o de coronel, cuja nomeação recaía preferencialmente sobre os senhores de terra e de escravos, que assim adquiriam autoridade para impor a ordem sobre os escravos e o povo. As despesas dessa força eram mantidas com recursos privados dos coronéis, que as utilizavam para a consecução de seus próprios interesses, situação que

---

[166] BRASIL. Decreto s/n, de 18 de agosto de 1831. Da criação das Guardas Nacionais do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/action?id=83034>. Acesso em: 21 jan. 2008.

[167] HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro*: repressão e resistência numa cidade do século XIX. p. 88-89.

[168] BRASIL. Decreto n. 4520, de 28 de abril de 1870. Cria um batalhão de infantaria de guardas nacionaes no município de Boa Viagem, da Provincia do Ceará. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/action?id=83034>. Acesso em: 21 jan. 2008.

originou a expressão “coronelismo”. A Guarda Nacional foi extinta no ano de 1917[169].

2.3.4.2.5 Atribuições genéricas das instituições policiais durante o período

As diversas instituições policiais existentes na época, relacionadas no presente estudo, exerceram suas atividades nas cidades e principalmente no campo, pois a maioria da população vivia em áreas rurais. Neste período, o controle social era exercido principalmente pelo “pai de família”, que possuía uma autoridade absoluta sobre a esposa, os filhos e os afilhados, bem como pelo senhor, que podia punir fisicamente os escravos. Restava à polícia uma pequena parcela do controle social consistente no enfrentamento e na “captura de escravos fugitivos, repressão de tumultos de rua, aos pequenos roubos, furtos e outras condutas sociais indesejadas, como a capoeira”[170].

Conclui-se que nesse período as instituições policiais militares foram utilizadas no policiamento ostensivo para o controle de desordens, para coibir a ação de escravos e criminosos diversos, na guarda e escolta de presos, no auxílio ao Poder Judiciário e sob as suas orientações e ordens. Atuou ainda no auxílio ao Exército nas batalhas da Guerra do Paraguai e em diversos outros conflitos internos existentes à época.

2.3.4.3 Período republicano

2.3.4.3.1 Primeira República (1889–1930)

Com a Proclamação da República em 1889, a abolição da escravidão e a migração da população rural para as cidades, houve um rápido crescimento urbano, surgem “grupos perigosos” que precisavam ser controlados, neste intuito, houve uma reestruturação das instituições policiais.

---

[169] PEREIRA, Adilson José de. *Uniformes da Guarda Nacional*: 1831-1852 – A indumentária na organização e funcionamento de uma instituição armada. 2002. 195 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 148-155.

[170] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 90.

Conforme observa Hélio P. Bicudo:

> Com a proclamação da República constituiu-se uma polícia profissionalizada, com caráter vigilante e centralizada na defesa das classes dominantes, resultante da fusão dos modelos inglês e francês de polícia[171].

A profissionalização da polícia brasileira, caracterizada pela divisão de funções e pela busca do cientificismo, teve início por volta de 1907, ocasião em que houve a divisão entre polícia judiciária e administrativa ou preventiva, e tiveram início no Brasil o serviço médico-legal, de identificação e o corpo de investigação. Destaca-se ainda no período que as instituições policiais brasileiras, fundadas no modelo militar, tiveram a sua denominação, que variava em cada Estado, alterada para Polícia Militar[172].

2.3.4.3.2 Governo Vargas (1930–1945)

Neste período, houve uma forte tensão entre os governos estaduais e o central. Inicialmente o controle das polícias civis e militares foi centralizado sob as ordens dos governadores, esse fato fez com que algumas polícias militares adquirissem grande capacidade bélica, tornando-se verdadeiros exércitos locais. Um bom exemplo desse poderio está nas tropas paulistas da época, que na Revolução de 1932 combateram as forças federais, porém foram derrotadas[173].

Diante do poderio militar dos Estados, como salienta Martha K. Huggins, Vargas reconheceu a importância de controlar a polícia:

> Para Vargas, isso significou agir rapidamente contra qualquer governador de estado que pudesse fortalecer as forças policiais estaduais e ameaçar o poder de seu próprio governo central. Assim, um dos primeiros atos de Vargas foi limitar os orçamentos dos governos estaduais para a polícia, tomando medidas

---

[171] BICUDO, Hélio P. *Violência* – O Brasil cruel e sem maquiagem. São Paulo: Moderna, 1994. p. 31.

[172] HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro*: repressão e resistência numa cidade do século XIX. p. 92-93.

[173] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 92-93.

> especiais contra a poderosa Força Pública de São Paulo, com a nacionalização de sua unidade aérea[174].

Para impedir novas insurgências, o Governo Federal do Presidente Getúlio Vargas buscou centralizar o poder e desmantelar a capacidade militar dos Estados, neste intuito, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 prescreveu:

> Art. 5º Compete privativamente a União:
>
> [...]
>
> XIX – legislar sobre:
>
> l) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra;
>
> Art 167 – As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União[175].

As polícias militares continuaram a ser financiadas pelos governos estaduais, porém a sua organização, estrutura, efetivo, instrução e utilização passaram ao controle do Governo Federal. O Exército tornou-se a força militar hegemônica nacional, e os seus oficiais passaram a ser nomeados para comandar as polícias militares estaduais, que foram relegadas a meras coadjuvantes do sistema de Segurança Pública[176].

Ainda no intuito de evitar a insurreição dos governos estaduais e dos integrantes das polícias militares contra o desmantelamento da instituição pelo Governo Federal, a Lei n. 38, de 4 de abril de 1935, que definia crimes contra a ordem política e social, tipificou como crime:

> [...]

---

[174] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998. p. 50.

[175] BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/34.htm>. Acesso em: 11 jan. 2008.

[176] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ord*em: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 96.

> Art. 10. Incitar militares, inclusive os que pertencerem a policias, a desobedecer à lei ou a infringir de qualquer fórma a disciplina, a rebellar-se ou desertar.
>
> Pena - De 1 a 4 annos de prisão cellular.
>
> Art. 11. Provocar animosidade entre classes armadas, inclusive policias militares, ou contra ellas, ou dellas contra as instituições civis.
>
> Pena - De 1 a 3 annos de prisão cellular.
>
> [...]
>
> Art. 33. O official das Forças Armadas da União que praticar qualquer dos actos definidos como crime nesta lei, ou se filiar, ostentiva ou clandestinamente, a partido, centro, aggremiação ou junta de existencia prohibida no art. 30, será, egualmente, afastado do cargo, commando ou funcção militar que exercer, devendo o Ministerio Publico iniciar a acção penal, que couber, dentro de dez dias, a contar daquelle em que tiver conhecimento do facto.
>
> Paragrapho unico. O dispositivo do presente artigo applica-se ás policias militares[177].

A repressão política empreendida por Vargas sustentava-se na polícia política, exercida principalmente pelas polícias civis, sob a coordenação da Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DEPSP), do Distrito Federal, e dos Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), dos Estados, objetivando a sua manutenção no poder[178].

Contribuição americana às polícias brasileiras no Governo Vargas para combate ao comunismo

Por solicitação do embaixador norte-americano no Brasil, Edwin W. Morgan, houve uma forte e discreta cooperação policial dos Estados Unidos durante o Governo do Presidente Vargas a fim de que a polícia brasileira fosse reorganizada e combatesse a “ameaça do comunismo”. Esse fato contribuiu

---

[177] BRASIL. Lei n. 38, de 4 de abril de 1935. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=47634>. Acesso em: 11 jan. 2008.

[178] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 95-96.

para que, em novembro de 1935, mais de vinte mil pessoas fossem presas no Brasil por estarem ligadas a movimentos comunistas, dentre eles diversos militares das Forças Armadas e das polícias militares, fortalecendo ainda mais o poder de Vargas, que no ano de 1936 instituiu a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo[179].

A partir de 1937, a polícia assume um papel fundamental na construção e manutenção do regime ditatorial e autoritário[180], passando a ser considerados inimigos todos aqueles que se opunham ao sistema, inclusive os dissidentes políticos que não fossem comunistas, tornando-se a polícia brasileira um instrumento a serviço exclusivamente do Governo e não dos cidadãos[181].

Com o término do regime autoritário, em 1946, o controle dos governadores sobre as polícias foi restabelecido, entretanto, o sistema de vigilância política, criado por Vargas com o apoio norte-americano, foi integralmente mantido e passou a ser auxiliado de forma mais intensa pelos Estados Unidos, conforme será analisado.

2.3.4.3.3 Governo Militar (1964–1985)

Em 31 de março de 1964, o Golpe Militar depôs o Presidente João Goulart, tendo início uma ditadura, conduzida pelos militares das Forças Armadas, que se estendeu até 1985. O golpe e a sustentação do Governo Militar contaram com o apoio norte-americano, que na época possuía interesse em combater a expansão do comunismo.

Diversos oficiais das Forças Armadas e das polícias militares e integrantes das polícias civis receberam treinamento e apoio, antes e depois do golpe. O objetivo das instituições policiais passou a ser o combate ou o enfrentamento dos comunistas, subversivos e inimigos do regime.

---

[179] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. 51-54.

[180] Autoritarismo é "uma manifestação degenerativa da autoridade. É uma imposição de obediência e prescinde, em grande parte, do consenso dos súditos, oprimindo sua liberdade". BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Acadêmica, 1986. p. 94.

[181] AMADOR, Fernanda Spanier. *Violência policial*: verso e reverso do sofrimento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. p. 59.

Conforme já demonstrado, anteriormente ao golpe, o controle da criminalidade já era exercido meramente através de técnicas reativas de enfrentamento. A política do Governo Militar trouxe significativos reflexos para a definição da estrutura, da competência e das estratégias das instituições policiais, que mantiveram a política do enfrentamento ao criminoso e passaram a agir com maior violência e arbitrariedade.

Pretende-se no presente item demonstrar a influência norte-americana sobre as instituições policiais, em especial sobre as polícias militares, bem como sobre a definição das políticas públicas de Segurança Pública do período.

A colaboração americana com o Governo Militar e a ideologia da Segurança Nacional

Martha K. Huggins, ao efetuar o estudo de documentos americanos e brasileiros, classificados como de "Segurança Nacional", e realizar entrevistas com policiais de ambos os países, durante um período superior a 10 anos, demonstrou que existem provas de que houve colaboração, desde o ano de 1957, dos Estados Unidos para a reestruturação e o treinamento do efetivo das Forças Armadas e das polícias. Esse apoio teve como principal objetivo preparar para as ações que seriam desencadeadas durante o Governo Militar e que nos primeiros três meses levou à prisão 50 mil brasileiros[182].

As polícias brasileiras, sob a coordenação das Forças Armadas, passaram a ser empregadas como instituições de repressão política:

> A exemplo da era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, usou e abusou da repressão, da tortura e das prisões. A violência policial foi o instrumento utilizado contra a dissidência política. Entretanto, **diferentemente do que ocorreu na ditadura de Vargas, não foram as polícias que passaram a controlar a repressão política, mas as Forças**

[182] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. 139-143.

> **Armadas** que, nesse período, detiveram o monopólio da coerção político-ideológica[183].

A política, que levou as Forças Armadas a assumir o governo, reestruturou as polícias brasileiras e redefiniu suas atribuições, através de medidas legislativas e técnicas, foi elaborada sob a orientação e supervisão de consultores norte-americanos do Office of Public Security (OPS). Esta subordinava o sistema de segurança interno brasileiro aos interesses dos Estados Unidos, definindo como principal papel da polícia a eliminação da "ameaça comunista"[184].

O poder das Forças Armadas brasileiras foi sedimentado mediante uma série de atos institucionais rigorosos, que suprimiram direitos e garantias fundamentais e abriram caminho para a perseguição e a tortura, edificando-se os preceitos da ideologia da Segurança Nacional, caracterizada pela repressão social do subversivo e do inimigo interno[185].

Para que combatessem a "ameaça comunista" durante o Governo Militar, as Forças Armadas e as instituições policiais brasileiras receberam apoio dos Estados Unidos destinado à sua "profissionalização". Mais de 700 militares federais e policiais brasileiros foram treinados pela Academia Internacional de Polícia (International Polyce Academy – IPA), instituída nos Estados Unidos no ano de 1963, com a atribuição de treinar as polícias estrangeiras dos países não comunistas em técnicas de vigilância, coleta de informações, contraguerrilha, métodos de interrogatório, controle de motins e multidões, dentre outras que desenvolvessem a capacidade de identificar, combater e neutralizar atividades criminosas ou subversivas[186].

O controle interno da população foi reestruturado e incluiu a centralização e a disseminação de informações através do Serviço Nacional de

---

[183] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 97. Grifos meus.

[184] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. 232-233.

[185] AMADOR, Fernanda Spanier. *Violência policial*: verso e reverso do sofrimento. p. 61.

[186] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política*: Relações Estados Unidos/América Latina. p. 85-129.

Informações (SNI), um órgão que centralizava, controlava e analisava informações pertinentes à Segurança Nacional repassadas pelas demais organizações de segurança interna: o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), os serviços de informações da Forças Armadas e de cada uma das polícias[187].

Para dar legalidade aos atos do aparato repressivo que estava sendo instituído pelas Forças Armadas, através do Decreto-lei n. 314, de 13 de março de 1967, foi editada a Lei de Segurança Nacional. Nessa foram definidos crimes contra a Segurança Nacional, a ordem política e social, cujo julgamento, conforme o art. 44 do referido Decreto-lei, cabia à Justiça Militar Federal[188].

O auxílio e o treinamento prestados às Forças Armadas e polícias brasileiras e de outros países, através da Academia Internacional de Polícia (International Polyce Academy – IPA), nos Estados Unidos, e da Associação Internacional de Chefes de Polícia (International Association of Chiefs of Police – IACP), mediante visitas e seminários, foram coordenados, no período de 1959 a 1972, pela Seção de Segurança Pública (Office of Public Security – OPS) da Organização para o Desenvolvimento Internacional (Agency for International Development – AID)[189]. Na prática, o auxílio e o treinamento foram um mecanismo para a Organização Central de Inteligência (Central Intelligence Agency – CIA) criar um vínculo profissional e ideológico entre os especialistas em segurança dos Estados Unidos e os membros da Forças Armadas e policiais estrangeiros, fazendo-os atuar como informantes e prestadores de serviços, segundo os interesses norte-americanos.

---

[187] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 98-99.

[188] BRASIL. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília, Decreto n. 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191874>. Acesso em: 21 jan. 2008.

[189] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política*: Relações Estados Unidos/América Latina. p. 85, p. 105 e p. 222.

Centralização e controle das polícias militares

Em nível interno, houve uma forte preocupação das Forças Armadas em centralizar e manter o controle das polícias militares, evitando que viessem a ser utilizadas pelos governos estaduais que se opunham ao federal. Essa intenção do Governo Federal resta clara no art. 8º, XVII, v e no art. 13, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, abaixo transcritos.

> CAPÍTULO II
>
> Da Competência da União
>
> Art 8º – Compete à União:
>
> XVII – legislar sobre:
>
> v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.
>
> § 2º – A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.
>
> CAPÍTULO III
>
> Da Competência dos Estados e Municípios
>
> Art 13 – Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:
>
> § 4º – As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército[190].

As maiores instituições policiais brasileiras da época eram as polícias militares e as polícias civis, entretanto, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1967, referenciou, além das polícias

---

[190] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 27 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/67.htm>. Acesso em: 14 jan. 2008.

militares, somente a Polícia Federal, omitindo-se quanto à existência das polícias civis e de outras instituições policiais[191].

A exclusividade do policiamento ostensivo e a competência da Justiça Militar Estadual para o julgamento de crimes praticados contra civis

As polícias militares, que conforme já mencionado, foram submetidas ao controle do Exército desde 1934, ocasião em que foram reputadas reservas dessa Força e passaram a desempenhar, alternadamente, atribuições de promoção da Segurança Pública, em tempos de paz, e ações de defesa interna e territorial, nos períodos de conflito[192]; foram reorganizadas e tiveram suas atribuições definidas no art. 2º do Decreto-lei n. 317, de 13 de março de 1967, nos seguintes termos:

> Art. 2º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:
>
> a) executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
>
> b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;
>
> c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

---

[191] Na época existiam, além da **Polícia Militar** e **Civil**, o **Corpo de Guarda e Vigilantes da Rede Ferroviária Federal** (criado no Governo do Presidente Epitácio Pessoa, mediante Decreto de 7 de setembro de 1922, atualmente é denominado Polícia Ferroviária Federal. Disponível em: <http://www.policiaferroviariafederal.com.br>), o **Departamento de Polícia Federal de Segurança Pública** (criado em 1960, a partir de 1967 passou a ser denominado Departamento de Polícia Federal e atualmente Polícia Federal. Disponível em: < http://www.dpf.gov.br>), a **Patrulha Rodoviária Federal** (criada no Governo do Presidente Washington Luiz, no ano de 1928, com a denominação Polícia das Estradas, a partir de 1974 passou a ser denominada Polícia Rodoviária Federal. Disponível em: <http://www.dprf.gov.br/PortalInternet/index.faces>) e as **guardas civis municipais** (extintas em 1969 pelo Decreto-lei n. 1.072, que alterou o art. 3, a do Decreto-lei n. 667, de 1969, tendo o seu efetivo sido incorporado às polícias militares. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119625>).

[192] MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. *Polícia comunitária*: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005. p. 30.

> d) atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando das Regiões Militares, para emprego em suas atribuições específicas de polícia e de guarda territorial[193].

O decreto, que foi denominado Lei Orgânica das polícias militares, garantiu exclusividade na execução do policiamento ostensivo e determinou: que devesse ser comandada por oficial (coronel ou tenente-coronel) do Exército; que o seu Regulamento Disciplinar fosse redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército; e que a sua inspeção e controle fossem executados pela Inspetoria Geral das Policias Militares (IGPM), criada junto ao Ministério da Guerra para essa finalidade. Tais medidas subordinaram as polícias militares diretamente ao Governo Federal, centralizando ainda mais o seu controle e restringindo o poder dos governadores sobre tais instituições.

No dia 2 de julho de 1969, o Decreto-lei n. 667[194] revogou o Decreto-lei n. 317, mantendo-se em termos gerais as atribuições das polícias militares, com a ressalva de que estavam sob controle e coordenação das Forças Armadas, conforme disposto no Art. 1º, parágrafo único, transcrito a seguir.

> Art. 1º As Polícias Militares consideradas fôrças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade dêste Decreto-lei.
>
> Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o **contrôle e a coordenação das Polícias Militares**, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:
>
> a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional;
>
> b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições;
>
> c) Regiões Militares nos territórios regionais.

---

[193] BRASIL. Decreto-lei n. 317, de 13 de março de 1967. Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=227133>. Acesso em: 15 jan. 2008.

[194] BRASIL. Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119039>. Acesso em: 21 jan. 2008.

As guardas civis municipais foram extintas e tiveram seu efetivo incorporado às polícias militares através do Decreto-lei n. 1.072[195], de 30 de dezembro de 1969. Esse alterou o Decreto-lei n. 667 e manteve a exclusividade das polícias militares para a realização do policiamento ostensivo.

Com a Emenda Constitucional n. 7, popularmente conhecida como "Pacote de Abril", a competência para o julgamento de policiais militares acusados de cometer crimes contra civis foi transferida para a Justiça Militar Estadual[196].

A intensificação da repressão política, o surgimento de estruturas paralelas às instituições policiais e a degenerescência das forças policiais brasileiras

A partir de 1969, a promoção da repressão política foi intensificada no Brasil através da criação da Operação Bandeirante – OBAN, idealizada pelo general José Canavarro Pereira, tendo como principal executor o delegado Sérgio Paranhos Fleury. Essa operação foi montada inicialmente na cidade de São Paulo e posteriormente no restante do País, tratando-se de uma estrutura paralela às instituições policiais e militares do Estado. Financiada por empresas nacionais e multinacionais, entre elas a Ford e a General Motors, tinha por finalidade identificar, localizar e capturar grupos subversivos que operavam na Segunda Região Militar, especialmente em São Paulo, com o objetivo de destruí-los ou pelo menos neutralizá-los[197].

Para coordenar os atos de segurança, no ano de 1970 foram criados os Centros de Operações de Defesa Interna (CODIs), que eram compostos de representantes das Forças Armadas, de polícias militares e de civis. As ações de repressão dos CODIs eram realizadas através dos

---

[195] BRASIL. Decreto n. 1072, de 30 de dezembro de 1969. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119625>. Acesso em: 21 jan. 2008.

[196] BRASIL. Emenda Constitucional n. 7. Brasília, 13 de abril de 1977. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123915>. Acesso em: 21 jan. 2008.

[197] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. 175-180.

Destacamentos de Operações de Informações (DOIs), grupos encarregados da repressão à dissidência política[198].

Os integrantes dos Destacamentos de Operações de Informações (DOIs) buscavam, capturavam e interrogavam prisioneiros, por vezes sob tortura. Houve inclusive uma competição entre o DOI/CODI de diferentes regiões, bem como entre as polícias dos diversos Estados brasileiros, principalmente entre as polícias militares e civis. A causa das rivalidades estava associada à transferência de atribuições de uma organização para a outra e pelas recompensas relativas à captura de subversivos. Esse fato teria gerado o surgimento de esquadrões da morte, dentro do sistema de segurança interno oficial e paralelamente a ele, causando uma degenerescência das forças policiais brasileiras. O acirramento das disputas e intrigas entre as instituições policiais teria sido um método aplicado pelos norte-americanos como forma de combater a ameaça comunista[199].

A formação de grupos de operações especiais nas organizações policiais militares ocorreu durante o Governo Militar. Esses eram treinados e preparados para o combate a guerrilheiros urbanos e rurais, nesta linha "a questão do crime passou a ser concebida como uma guerrilha urbana e as cidades como o terreno para o enfrentamento do criminoso, agora guindado a condição de inimigo interno"[200].

---

[198] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 98.

[199] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. 188-191 e p. 204-214.

[200] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 46.

O atrelamento da Segurança Pública ao conceito de segurança interna e a construção da Política de Segurança Pública

A história das instituições policiais brasileiras demonstra que a sua profissionalização jamais foi neutra. Esse processo foi acompanhado de "novas ideologias sobre o crime, criminosos e o próprio trabalho policial"[201]. Especificamente durante todo o Governo Militar as polícias brasileiras assumiram a função precípua de sustentação das instituições políticas, tendo por fundamento a ideologia de Segurança Nacional, que entendia o cidadão como um potencial inimigo e, por objetivo, o combate à "ameaça comunista".

As Forças Armadas foram as principais protagonistas do período, tendo por fundamento a Ideologia da Segurança Nacional. Essa situação vinculou a promoção da Segurança Pública à segurança interna. Em análise sobre o tema, escreve Carlos Magno Nazareth Cerqueira:

> [...] assume relevância o atrelamento da segurança pública ao conceito de segurança interna. A idéia das pressões e antagonismos internos que precisam ser combatidos na figura do inimigo interno – que é o perturbador da ordem, o dissidente político, o subversivo – é logo facilmente transferida para o campo do controle social penal [...] é a construção de um novo modelo teórico para as políticas de segurança, que se caracteriza pela submissão aos preceitos de guerra[202].

Portanto, as políticas de Segurança Pública do período, seguindo a Ideologia da Segurança Nacional, reforçaram a idéia da existência de um inimigo interno a ser enfrentado, combatido e eliminado. Assim, também o agente de infração penal foi submetido a preceitos de guerra para a garantia da "segurança nacional".

---

[201] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. XI.

[202] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 45.

CAPÍTULO 3

A POLÍCIA MILITAR E O EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS, COMPETÊNCIAS E ESTRATÉGIAS À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com a redemocratização do País, a partir de 1985, houve a superação de um modelo autoritário e o surgimento de um novo procedimento político para a escolha dos governantes, entretanto, conforme explica Arnaldo Miglino "democracia não é apenas procedimento"[203]. A consolidação do novo regime político está vinculada também à universalização dos direitos civis e sociais, que florescem através de referenciais éticos que promovem o que é socialmente útil e racionalmente justo.

Nesse contexto, o trabalho da instituição policial e, especificamente, das polícias militares, objeto principal do presente estudo, deve ser repensado, pois os conflitos já não podem ser simplesmente suprimidos e a paz imposta. Faz-se necessária a definição de um novo paradigma a fim de que o serviço prestado atenda a critérios de justiça e utilidade social, assegurando-se de forma isonômica e com respeito ao pluralismo social a Segurança Pública para toda a população. A utopia[204] de uma polícia mais eficiente[205], que atenda às

---

[203] MIGLINO, Arnaldo. *Democracia não é apenas procedimento*. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 20.

[204] No sentido empregado pelo professor doutor Osvaldo Ferreira de Melo a palavra "utopia" tem o sentido de "inconformidade com o que é e a busca pelo que deve ser". MELO, Osvaldo Ferreira de. *Ética e direito*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 812, 23 set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7324>. Acesso em: 18 mar. 2008.

[205] "O princípio da eficiência da segurança pública, com grau mais elevado que uma norma, exige uma política de segurança pública adequada e o fornecimento de serviços de segurança pública de um modo especial e de nível e qualidade superior, pela exigência de eficiência redobrada, tudo precedido de uma modificação da organização e do funcionamento dos órgãos policiais

legítimas reivindicações da comunidade e seja um verdadeiro instrumento de transformação social, pode ser construída à luz da política jurídica.

3.2 CONCEITO E POSTULADOS DA POLÍTICA JURÍDICA

Tudo o que se faz em termos de experiência jurídica está relacionado à produção, interpretação e aplicação das normas jurídicas. A produção do direito não é tão clara quanto à aplicação e à interpretação, pois não é meramente uma questão técnica, por esse motivo o jurista não deveria ocupar-se somente da tarefa de explorar o direito positivo, porém, dedicar-se ao trabalho de investigar como o direito deve ser construído[206].

A partir dessa inquietação, a política jurídica é conceituada como a "Disciplina que tem por objeto o direito que deve ser e como deva ser"[207]. Na lição de Gilberto Callado de Oliveira, a política jurídica é compreendida como o "estudo crítico do ordenamento jurídico positivo e o estudo preceptivo da nova ordem"[208]. Tratando da política jurídica com maestria, Osvaldo Ferreira de Melo concebe que o seu fundamento está no humanismo jurídico, que tem por base as possibilidades e os interesses legitimados do homem, compreendidos como a "busca de harmonia entre direitos e deveres não só na convivência humana, mas na relação do homem com outros seres vivos"[209].

Para o eminente professor, a política jurídica apresenta os seguintes postulados: a produção do direito deve ser precedida da interpretação das aspirações e das necessidades sociais; a norma jurídica deve ser matizada do sentimento e da idéia do ético, do legítimo, do justo e do útil, mostrando-se

---

compatíveis com a finalidade". SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da segurança pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 151.

[206] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. Porto Alegre: Fabris Editor, 1994. p. 16.

[207] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de política jurídica*. p. 77.

[208] OLIVEIRA, Gilberto Callado de. *Filosofia da política jurídica:* propostas epistemológicas para a política do direito. Itajaí: Editora da Univali, 1999. p. 31.

[209] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. p. 66.

compatível com o socialmente desejado e necessário; a norma jurídica não deve priorizar objetivos do governo e sim as necessidades sociais a fim de que não seja instrumento de dominação e sim de valores humanos; a política e o direito não são antagônicos e devem visar ao bem comum; cabe à política jurídica observar tendências indesejáveis e propor mudanças de rumo, permitindo que a sociedade ganhe autonomia para decidir sobre sua paz, segurança e bem-estar[210].

Constata-se ser essencial que o político jurídico esteja atento aos movimentos e às exigências sociais a fim de que o bem de todos seja o objetivo almejado pela norma jurídica da forma como deva efetivamente ser em cada época e lugar. Assim, também as normas jurídicas que regulam e orientam as polícias militares devem estar em consonância com os postulados políticos jurídicos. Nessa perspectiva, a definição de um novo modelo para a instituição policial militar requer a alteração de seus fundamentos, competências e estratégias, devendo ser buscado e estudado em três planos:

> no epistemológico, onde cabe a análise axiológica do 'direito que é'; no psicossocial onde se verifica a existência de representações jurídicas e de outras manifestações da consciência jurídica da sociedade e, finalmente, no campo operacional, onde se montam as estratégias para modificar ou afastar o 'direito que não deve ser' e criar o 'direito que é'[211].

Portanto, a análise da instituição policial militar à luz da política jurídica demanda: o exame valorativo das políticas[212], que definem as estratégias, e das normas, que estabelecem os seus fundamentos atuais; a identificação da forma como é percebida, caracterizada e avaliada, bem como da expectativa dos vários segmentos sociais; e a escolha de estratégias que promovam as mudanças almejadas. Para o alcance desse objetivo, entende-se

---

[210] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. p. 19-22.

[211] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. p. 50.

[212] Para Osvaldo Ferreira de Melo, "**política** não se confunde nem com filosofia nem com ciência, pois cada uma dessas áreas de investigação delimita-se em espaços próprios. Uma política, seja educacional, econômica, jurídica ou outra qualquer, **é sempre um conjunto de estratégias visando alcançar determinados fins**". MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. p. 41. Grifos meus.

ser essencial, preliminarmente, a análise das políticas que orientam a ação das polícias militares e estabelecem os seus objetivos.

3.3 A POLÍTICA CRIMINAL: REFERENCIAL AXIOLÓGICO E FUNDAMENTO DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

3.3.1 A concepção de política criminal

As manifestações de violência na sociedade atual assumem diversas formas, dentre elas se destacam a fome, a desigualdade social, o desemprego e a criminalidade. Essas expressões de violência estão relacionadas e o seu controle depende de ações multidimensionais definidas por uma política articulada. Destaca-se, entretanto, que cada forma de violência deve receber também um tratamento específico.

Assim, para fazer frente à criminalidade, entendida como a decorrente de condutas tipificadas como crime na legislação penal, com destaque para as que atentam contra a vida, a integridade física, a liberdade e o patrimônio, surge a política criminal, definida por Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangelli como “a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos) que devem ser tutelados jurídica e penalmente e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores e caminhos já eleitos"[213].

Nesse sentido, o legislador realiza a denominada criminalização primária, o que implica na escolha dos bens e interesses que devem ser protegidos através da norma penal. Por outro lado, a seleção dos comportamentos que serão efetivamente sancionados e das pessoas que serão conduzidas ao sistema carcerário, chamada criminalização secundária, cabe à Polícia, ao Ministério Público e à Justiça.

---

[213] ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. *Manual de Direito Penal brasileiro*: parte geral. p. 132.

Vê-se que a política criminal nada mais é que um conjunto de estratégias para a definição, persecução e sanção penal de condutas, estabelecidas conforme os interesses e objetivos que se pretende privilegiar. Envolve a definição dos crimes e de estratégias para o controle da criminalidade através das instituições policiais e da própria comunidade, desta forma, conforme João José Leal e Rodrigo José Leal, a política criminal é um ramo da política jurídica, devendo atender aos critérios de utilidade e justiça:

> A Política Criminal, que tem por fim o estudo e a prática das ações mais adequadas ao controle da criminalidade, deve ser entendida como o conjunto de conhecimentos capazes de conduzir o legislador – no momento de gestação da norma penal – e o operador jurídico, no momento de sua aplicação e execução, a construir um sistema penal mais eficiente (útil) e legítimo (justo)[214].

Ter compromisso com a eficiência e a justiça significa incentivar valores humanos, não conceber ou possibilitar estereótipos, não ser um mero instrumento a serviço da classe dominante, todavia promover a ressocialização dos que transgridem e os legítimos interesses da comunidade. Assim, a política criminal deve "aprimorar a funcionalidade repressiva do sistema penal"[215], para tanto, deve voltar-se ao aperfeiçoamento das instituições que o integram.

3.3.2 Os movimentos da política criminal

A política criminal, de forma racional, deve definir a tutela dos bens jurídicos na norma penal e o aprimoramento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal, através de novos programas e estratégias, além de modificações ou adequações que se façam necessárias em ações e instituições já existentes, tendo em vista a definição do crime e o controle da criminalidade, identificado com a idéia útil do correto, justo e legítimo.

---

[214] LEAL, João José; LEAL, José Rodrigo. Política criminal e o crime de tráfico de drogas. *Revista Jurídica UNIJUS*, v. 10, n. 13, p. 58, nov. 2007. ISSN 1518-8280.

[215] BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 34.

Entretanto, não há unanimidade quanto a essa perspectiva e à caracterização ou configuração de tal política, destacando-se, os movimentos **punitivistas** (dentre os quais o de lei e ordem e a esquerda punitivista), que pregam penas severas, menos regalias e menos benefícios como estratégia para o controle da criminalidade; os **abolicionistas**, que compreendem o direito penal como um mal maior que o próprio crime; o **minimalismo penal**, que sustenta a pena como um mal necessárioao agente de infração penal.

Conforme João Marcello de Araújo Júnior existem três principais correntes da política criminal na atualidade[216], as quais são explicitadas na seqüência.

A **Novíssima Defesa Social**: movimento iniciado em 1945 por Filippo Gramática, tendo por base o livro "Marc Ancel: La Défense Sociale Nouvelle", apresenta uma série de aspirações humanistas para o controle da criminalidade. Pugna pela avaliação crítica das instituições penais e pelo reconhecimento de que o direito penal não é o melhor meio para o controle da criminalidade, almejando uma política de ações integradas que promovam os direitos do homem. Preconiza ainda a proteção à vítima e aos grupos marginalizados, a disponibilização de medidas socializadoras (não admite, entretanto, o mito do tratamento médico do criminoso), o repúdio às leis penais de emergência, a descriminalização de infrações menores, além da punição severa dos crimes contra a economia.

O **Movimento de Lei e Ordem**: surgiu a partir do suposto aumento da criminalidade divulgado pela mídia, a partir da Guerra do Vietnã, encarado como uma conseqüência do tratamento benigno dispensado pela lei e pelo sistema de justiça criminal ao criminoso. Apregoa o enfrentamento ou combate do criminoso, como em uma guerra, através de medidas severas: tolera o abuso de poder, a tortura policialesca e os grupos de extermínio, entende que os crimes atrozes devem ser punidos com privação longa da liberdade ou morte e que as penas devem ser cumpridas em regime fechado.

---

[216] ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. (Org.). Os grandes movimentos de política criminal de nosso tempo – Aspectos. In: _____. *Sistema penal para o terceiro milênio* (atos do colóquio Marc Ancel). Rio de Janeiro: Revan, 1991. p. 65-79.

A **Política Criminal Alternativa**: de inspiração marxista, teve por fundamento a obra coletiva de Taylor Walton e Young, "The New Criminology", de 1973. Abrange uma série de tendências e denominações: criminologia crítica, criminologia radical, criminologia da reação social, economia política do delito, dentre outras. Entende que na sociedade de classes o sistema punitivo é seletivo, não é isonômico, protege os interesses da classe dominante, voltando sua força para subjugar e controlar a força de trabalho. Pugna pela gradual abolição da pena privativa de liberdade, pelo tratamento atenuado de crimes cometidos pelos mais pobres e pela maior severidade quanto aos crimes da classe dominante (criminalidade organizada, corrupção política, administrativa e econômica) e pela transferência do controle de infrações leves à própria comunidade.

Vê-se que cada uma das correntes apresenta entendimentos e proposições específicas, que servem de referencial para a compreensão sobre o fenômeno do crime, o controle da criminalidade, a elaboração da norma e a ação das instituições envolvidas. Neste sentido:

> Se os fins e pressupostos da política criminal se basearem em concepções autoritárias, repressivas, facciosas e de desigualdade, o sistema penal refletirá forçosamente estas concepções; neste caso, investir na eficiência do sistema penal será aprofundar a 'injustiça' criminal e, conseqüentemente, aumentar a criminalidade[217].

É inquestionável que a política criminal deve ser formulada com observância dos pressupostos inerentes ao próprio Estado Democrático de Direito, assegurando os direitos fundamentais, promovendo a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o respeito ao pluralismo social. Tal política recebe denominação diversa conforme a etapa do sistema penal em que esteja focada:

> Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em **política de segurança pública** (ênfase na instituição policial), **política judiciária** (ênfase na

[217] SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 59.

> instituição judicial) e **política penitenciária** (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal[218].

O controle da criminalidade exige, dentre outras medidas, o estabelecimento de uma política de Segurança Pública. Essa política deve assegurar a eficiência das instituições policiais, através de ações que promovam e garantam o direito à Segurança Pública, conforme as necessidades da população.

3.3.3 Política de Segurança Pública

A política de Segurança Pública, ramo da política criminal voltado para as instituições policiais, é estabelecida pelo poder político para delinear a atuação das instituições policiais quanto ao controle da criminalidade e de questões não criminais, porém que também possuem reflexos sobre a criminalidade. Essa é conceituada por Valter Foleto Santin nos seguintes termos:

> A política de segurança pública é o meio pelo qual o Estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular[219].

No Brasil, a política de Segurança Pública tem variado conforme a época, o regime político e os interesses que a classe política dominante, influenciada principalmente pelo poder econômico, busca proteger. Durante o Governo Militar até o ano de 1982, apesar de as polícias civis e militares serem custeadas e mantidas pelos Estados, as estratégias, as diretrizes gerais, a instrução e o planejamento de ações, dentre outros aspectos, inerentes ao controle da criminalidade, eram da competência federal, sendo a política de Segurança Pública vista como uma questão de Segurança Nacional:

---

[218] BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro*. p. 35. Grifos do autor.

[219] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 110.

> Cabia ao Exército coordenar e planejar as ações das polícias estaduais. O Secretário de Segurança Pública, normalmente um oficial do Exército, deveria articular-se com os órgãos de informações federais e com as Forças Armadas, que ditavam as diretrizes gerais do policiamento[220].

Com a redemocratização do País as políticas de Segurança Pública passaram a ser formuladas pelos Governos Federal e Estadual. Entretanto, o controle da criminalidade continuou a ser buscado basicamente através de institutos repressivos, de lei e ordem, a ação das polícias militares e das demais instituições policiais continuou a privilegiar ações repressivas em detrimento das preventivas.

3.3.3.1 A Política Nacional e Estadual de Segurança Pública

Na esfera federal, a formulação incumbe ao Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, órgão subordinado ao Ministério da Justiça, conforme disposto no art. 1º, do Decreto n. 2.169, de 4 de março de 1997:

> Art. 1º O Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, órgão colegiado de cooperação técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal no combate à criminalidade, com sede no Distrito Federal, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça, tem por finalidade:
>
> **I - formular a Política Nacional de Segurança Pública;**
>
> II - estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública;
>
> III - estimular a modernização de estruturas organizacionais das polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal;
>
> IV - desenvolver estudos e ações visando a aumentar a eficiência dos serviços policiais e promover o intercâmbio de experiências;
>
> V - estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente;

---

[220] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem:* violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 106.

> VI - promover a necessária integração entre órgãos de segurança pública federais e estaduais.[221]
>
> [...]

Cabe, portanto, ao CONASP não só formular a Política Nacional de Segurança Pública, mas também buscar a integração das políticas estaduais, sugerir alteração na legislação, buscar a modernização das instituições e o intercâmbio de experiências e estudos que elevem a eficiência do serviço policial.

Esse conselho, conforme disposto no art. 2º do referido Decreto, é composto do ministro de Estado da Justiça, que o preside, e pelas seguintes autoridades: o secretário nacional de Segurança Pública, os presidentes dos Conselhos Regionais de Segurança Pública, o inspetor-geral das polícias militares, o diretor-geral do Departamento de Polícia Federal, o diretor-geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o presidente do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil e o presidente do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

Observa-se que as instituições policiais brasileiras não estão devidamente representadas no CONASP. O Brasil é um país de dimensão continental com realidades locais absolutamente diversas, não é possível que apenas um representante das polícias civis e militares participe do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Pública.

O Exército, representado pelo inspetor-geral das polícias militares, continua atuando na definição da Política Nacional de Segurança Pública, que determina a estrutura e as estratégias de ação das instituições policiais, possuindo maior representatividade que as instituições policiais. Para Roberto Kant de Lima, a falta de participação da polícia na formulação da política de Segurança Pública decorre da suspeita de que esta possa vir a negociar uma nova ordem, contrária aos interesses das elites, justificando-se “sua posição em

---

[221] BRASIL. Decreto n. 2.169, de 4 de março de 1997. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2169.htm#art2>. Acesso em: 6 abr. 2008. Grifos meus.

um patamar inferior do processo de elaboração, formulação e decisão das políticas de segurança pública, controladas da perspectiva do topo da pirâmide por aqueles que se encarregam de definir a ordem desejável"[222].

Outro aspecto que precisa ser destacado refere-se à inexistência de participação do Poder Legislativo na formulação da Política Nacional de Segurança Pública. O Poder Legislativo teria melhores condições que o Executivo de promover o debate, formular e fiscalizar a execução de tal política, buscando atender às reais necessidades da população. Essa lacuna é observada tanto no âmbito federal quanto no estadual, nos quais observa-se ainda que não há um ajuste entre a política de segurança pública e as questões sociais.

Nos Estados são elaborados no âmbito do Poder Executivo os planos estaduais de Segurança Pública. Esses definem de forma pormenorizada as competências, ações e estratégias preventivas e repressivas de cada instituição policial.

3.4 MANIFESTAÇÕES DA CONSCIÊNCIA JURÍDICA DA SOCIEDADE SOBRE A POLÍCIA MILITAR NO CONTEXTO DAS DEMAIS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

A compreensão sobre as polícias militares no contexto das demais instituições policiais tem variado conforme o entendimento sobre a sua natureza e função no contexto do Estado, do Governo e da sociedade, ou seja, entre a sustentação da governabilidade e do modelo econômico vigente, da proteção das classes dominantes ou da população em geral. São diversos os entendimentos sobre as polícias militares e a instituição policial, sua função e forma de ação.

Destaca-se inicialmente a compreensão apresentada por Dominique Monjardet, para quem a polícia é a instituição que deve "possuir e

[222] LIMA, Roberto Kant de. Políticas de Segurança Pública e seu Impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (Org). *Políticas de Segurança Pública:* dimensão da formação e impactos sociais. p. 209.

mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder político o domínio (ou regulação) do emprego da força nas relações sociais internas"[223]. Esse entendimento destaca que a polícia é a detentora do monopólio da posse dos meios (tais como armamentos, equipamentos e veículos especiais), fazendo uso da força conforme orientação do poder político e não da sociedade.

A manifestação de Monjardet reconhece que o trabalho da polícia é um mecanismo de dominação do poder político e, em última análise, até mesmo do poder econômico. Esse entendimento é semelhante ao apresentado por Louis Althusser, para quem a polícia é um dos aparelhos repressivos de Estado, da mesma forma que o Exército, os tribunais e as prisões[224], e funciona massivamente pela violência (inclusive a física) e secundariamente pela ideologia (para garantir a coesão interna e para divulgar os seus valores), "servindo para garantir as condições políticas das relações de produção, que são em última análise relações de exploração"[225].

Na visão de Althusser, a polícia teria a função de garantir a ordem vigente que se apresenta favorável aos interesses da classe dominante, bem como garantir o funcionamento dos aparelhos ideológicos de Estado, dentre eles a escola, que teria a função de contribuir para a formação da força de trabalho e inculcar a ideologia burguesa[226].

Corroborando ainda com o conceito de polícia apresentado por Althusser, Marta K. Huggins compreende a polícia como:

> órgão oficial sustentado pelo poder do Estado, que utiliza a força, ou a ameaça da força, para controlar os indivíduos, grupos e classes consideradas hostis à ordem social, econômica e política do Estado e, portanto, aos interesses de suas classes

---

[223] MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*: sociologia da força pública. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2002. p. 27.

[224] ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos do Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiro de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983. p. 30.

[225] ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos do Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. p. 67-68.

[226] ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos do Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. p. 74.

> dominantes. Assim sendo, o papel da polícia é impedir, coibir ou controlar conflitos que representem ameaça ao regime, a fim de criar e manter o monopólio do uso da força coercitiva por parte de um Estado estruturado em bases de classe[227].

A polícia seria um órgão empregado politicamente a serviço do Estado e das classes dominantes. O seu papel seria o de combater e impedir conflitos gerados por indivíduos ou grupos que se apresentem hostis à ordem vigente.

Consoante anota Michael Foucault à polícia, da mesma forma que a prisão, é parte integrante de um aparelho que visa "repartir os indivíduos, fixá-los, distribuí-los espacialmente, classificá-los [...] formar em torno deles um aparelho completo de observação, registro e anotações"[228]. Assim, no sistema penal da sociedade moderna, vigiar e punir passaram a ser processos indissociados "o poder de julgar foi, em parte, transferido a instâncias que não são as dos juízes de infração. A operação inteira carregou-se de elementos e personagens extrajurídicos"[229].

Dessa forma, inaugurou-se com a sociedade moderna a era da periculosidade, em que alguns grupos sociais, por sua natureza, alma e essência, deverão ser freqüentemente vigiados e disciplinados. Neste contexto, a instituição policial teria por função o exercício da vigilância intensa, objetivaria, segundo o autor, viabilizar o exercício de um novo mecanismo de punição, não mais aplicado sobre o corpo, mas exercido através de um processo para adestrar os espíritos de "segmentos sociais ameaçadores", segundo os interesses do modelo capitalista, em que passou a ser mais rentável vigiar que punir.

Ainda na discussão sobre elementos e personagens extrajurídicos, Eugênio Raul Zaffaroni considera a polícia uma agência não judicial e militarizada, seletiva e incriminadora, que seleciona e realiza a

---

[227] HIGGINS, Martha K. *Polícia e política:* Relações Estados Unidos/América Latina. p. 50.

[228] FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir:* Nascimento da prisão. Tradução de Ligia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 207.

[229] FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir:* Nascimento da prisão. p. 25.

denominada criminalização secundária[230] de acordo com estereótipos estabelecidos pela mídia, entre os setores mais pobres e vulneráveis, num vazio de qualquer conteúdo ético[231]. Essa para o autor tem seus componentes extraídos das classes sociais carentes, entretanto, após um processo que denomina "policização", perde a referência, voltando sua ação em favor da classe dominante e contra os excluídos[232].

Destaca-se, finalmente, o entendimento de Hannah Arendt sobre a polícia nos governos totalitários da Rússia stalinista e da Alemanha nazista, que tiveram essa instituição à frente de seus governos como verdadeiros órgãos executivos. Para a autora, "no regime totalitário, como em outros regimes, a polícia tem o monopólio de certas informações vitais [...] é depositária dos maiores segredos do Estado"[233]. Esse fato é possível em razão de que a instituição polícia sofre a influência direta do poder político, vindo inclusive a se confundir com o próprio governo.

As manifestações da consciência jurídica sobre a instituição policial que foram descritas e analisadas, referentes tanto às instituições civis quanto às estruturadas segundo o modelo militar, permitem concluir que a forma de ação e os seus fundamentos devem ser reformulados, pois essa tem sido utilizada pelo poder político como um instrumento de conservação e imobilismo.

---

[230] O legislador estabelece a criminalização primária, a Polícia, o Ministério Público e a Justiça, a criminalização secundária, condenando, de forma seletiva e estereotipada, as pessoas que serão encaminhadas até o sistema penitenciário. ANDRADE, Vera Regina. *Introdução crítica ao estudo do sistema penal:* elementos para compreensão da atividade repressiva do Estado. p. 42.

[231] ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas:* a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 27, p. 130, p. 232 e p. 255.

[232] ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas*: a perda da legitimidade do sistema penal. p. 138-139.

[233] ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo.* Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 476.

3.5 A POLÍCIA MILITAR E A DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO: FUNDAMENTOS, COMPETÊNCIAS E ESTRATÉGIAS DO ATUAL PARADIGMA

3.5.1 Fundamentos e competências constitucionais

As atribuições das polícias militares constam, de forma genérica, no art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil[234], inserido no capítulo III, "Da Segurança Pública", no título V, "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas":

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
>
> I – [...]
>
> V - **polícias militares** e corpos de bombeiros militares.
>
> § 1º [...]
>
> § 5º - **às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública**; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
>
> § 6º - As **polícias militares** e corpos de bombeiros militares, **forças auxiliares e reserva do Exército**, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos **Governadores dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios.
>
> § 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.
>
> [...]

Os parágrafos 5º e 6º, acima transcritos identificam claramente a competência das polícias militares para atuar no campo da

---

[234] BRASIL. *Constituicão da República Federativa do Brasil.* Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008. Grifos meus.

Segurança Pública, através da “polícia ostensiva” e da “preservação da ordem pública”, e, de forma indireta, na **segurança interna** e na **defesa territorial**.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu ainda competir, privativamente, à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das **Polícias Militares** e corpos de bombeiros militares” (art. 22, XXI), e também que os membros das polícias militares “organizadas com base na hierarquia e disciplina, **são militares dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios” (art. 42).

Assim, as polícias militares estão subordinadas aos governadores e são financiadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, todavia, o Governo Federal mantém o controle sobre sua organização, material bélico, convocação e mobilização, seguindo uma tradição inaugurada em 1934. Para não restar dúvida sobre a qualidade dos integrantes de tais corporações, organizadas com base na hierarquia e disciplina, foi consignado que esses são militares estaduais.

Cabe lembrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 afirmava serem as polícias militares “instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna” e “forças auxiliares reserva do Exército” (art. 13, § 4º); estatuía ainda a competência da União para legislar sobre “organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização” (art. 8º, XVII, v).

Nesse sentido, a atual Constituição ratificou a competência das polícias militares quanto à “ordem pública” e à condição de “força auxiliar reserva do Exército”, substituiu a expressão “manutenção” por “preservação” e apresentou uma nova atribuição: a “polícia ostensiva”. Quanto à competência legislativa sobre a instituição, manteve as polícias militares no campo de incidência da Legislação Federal.

Destaca-se que até a presente data não foi editada lei disciplinando a organização e o funcionamento das policiais militares, nos termos

do parágrafo 7º do art. 144, anteriormente transcrito, portanto, tais corporações continuam sendo regulamentadas pela legislação infraconstitucional anterior, como o Decreto-lei n. 667, de 1969 (Lei Orgânica das polícias militares) e o Decreto n. 88.777, de 1983 (Regulamento das polícias militares e corpos de bombeiros militares – R-200), que foram recepcionados e permanecem vigentes, disciplinando a organização, os fundamentos e as competências atuais das polícias militares[235].

3.5.2 Atuação da Polícia Militar como força auxiliar reserva do Exército

A condição constitucional de "força auxiliar reserva do Exército" bem como a legislação infraconstitucional definem a competência das polícias militares para atuar no apoio ao Exército nos casos de: a. intervenção federal para "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública[236]" (art. 34, III

---

[235] No mesmo sentido o Parecer n. GM-25 da Procuradoria-Geral da União, lavrado da consultora Dr.a Thereza Helena S. de Miranda Lima, aprovado pelo Presidente da República em 10/08/2001. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001. Disponível em: <http://200.181.70.163/webpareceres/>. Acesso em: 28 fev. 2008.

[236] O conceito de grave perturbação ou subversão da ordem foi substituído nos arts. 136 e 137 da CRFB por grave e iminente crise institucional e comoção grave de comprometimento da ordem pública, embora os fatores motivacionais permaneçam os mesmos, nos termos do item 14 do art. 2º do Decreto n. 88.777/83, abaixo transcrito.

"Art . 2º - Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

14) Grave Perturbação ou Subversão da Ordem - Corresponde a todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública, que por sua, natureza, origem, amplitude, potencial e vulto:

a) superem a capacidade de condução das medidas preventivas e repressivas tomadas pelos Governos Estaduais;

b) sejam de natureza tal que, a critério do Governo Federal, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento de poderes constituídos, a lei, a ordem e a prática das instituições;

c) impliquem na realização de operações militares.

[...]"

BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

da CRFB), "depois de esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio do próprio Estado"[237]; b. decretação de Estado de Defesa para "preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública" (art. 136 da CRFB); e c. decretação do Estado de Sítio nos casos de "comoção grave de repercussão nacional" ou "declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira" (art. 137 da CRFB).

Nessas situações excepcionais, o Exército poderá ser empregado para garantir a lei, a ordem e os poderes constitucionais. Em conseqüência, as polícias militares poderão ser convocadas[238] a atuar sob o

---

[237] Nos termos do Art. 15, § 2º da Lei Complementar n. 97 de 1999, abaixo transcrito.

"Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da **lei e da ordem**, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

[...]

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A **atuação das Forças Armadas**, na garantia da **lei e da ordem**, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, **após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal**.

[...]" (grifos do autor).

BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 26 fev. 2008.

[238] A possibilidade de convocação é regulada pelo Art. 3º, do Decreto-lei n. 667, de 1969, abaixo transcrito.

"Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)

[...]

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial".

BRASIL. Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de mombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

controle operacional do Comando da Região Militar do Exército, que passará a atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas de tais instituições.

Vê-se que o emprego das polícias militares fora do campo da Segurança Pública ocorre em hipóteses específicas. É preciso considerar que o Brasil possui um território de dimensão continental e recursos naturais cobiçados por Estados estrangeiros. Neste contexto, a manutenção de 27 polícias militares, organizadas hierarquicamente em postos e graduações de forma semelhante ao Exército, é considerada estratégica, além de permitir, em tese, que o Governo Federal tenha uma economia de gastos com materiais, fardamentos, equipamentos, mobilização e treinamento das Forças Armadas.

Ressalta-se, entretanto, que a atuação em apoio ao Exército, nos casos de grave comprometimento da ordem pública e de guerra, demanda ações e estratégias que visam enfrentar e combater o "inimigo", citam-se, como exemplo, as atividades subversivas, terroristas, de guerrilha rural e urbana, de proteção e retomada de pontos do território dominados por forças antagônicas e que devem ser eliminadas. Assim, a atuação das polícias militares nessas hipóteses, fato que ocorre inclusive em países europeus, exige treinamento específico e pode trazer reflexos negativos para a ação da instituição no campo da Segurança Pública, cujas estratégias devem ser diversas.

3.5.3 Atuação da Polícia Militar na garantia da Segurança Pública

A atuação principal e ordinária das polícias militares é efetuada no campo da Segurança Pública. Nesse campo, não há inimigo a ser enfrentado ou combatido[239], existem vidas a serem resgatadas, salvas e crimes a

---

Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119039>. Acesso em: 21 jan. 2008.

[239] No entendimento de Vera Regina Andrade, a atividade policial militar ainda corresponde "à idéia de guerra ao crime que presta homenagem às concepções de fundo das teorias bioantropológicas: o delinqüente não é, afinal, mais do que um vírus que importa erradicar, ou um inimigo que importa combater". ANDRADE, Vera Regina. *Introdução crítica ao estudo do sistema penal:* elementos para compreensão da atividade repressiva do Estado. p. 178.

prevenir, ainda quando a ação é repressiva. Segundo consta no caput do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, promover a Segurança Pública é "dever do Estado e responsabilidade de todos", portanto, "a Polícia é apenas parte de todo um conjunto de poderes, órgãos e sociedade organizada que, de forma combinada, devem atuar em prol da segurança pública"[240].

Às polícias militares, instituições integrantes do sistema de Segurança Pública brasileiro, compete a **"polícia ostensiva"** e a **"preservação da ordem pública"**, através do exercício do poder de polícia administrativa de preservação da ordem pública, tendo na **legislação infraconstitucional, anterior à atual Constituição**, a definição de suas atribuições específicas, ou seja, de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

No campo da Segurança Pública, a atual Constituição inovou e expandiu a competência das polícias militares ao utilizar o termo "polícia ostensiva", pois a legislação anterior referia-se simplesmente a "policiamento ostensivo". A compreensão da dimensão do termo "polícia ostensiva" exige a análise das categorias "preservação da ordem pública" e "policiamento ostensivo", que devem ser previamente conceituadas e analisadas a fim de que sejam identificados a competência, o fundamento e as estratégias atuais das polícias militares.

3.5.3.1 Preservação e restabelecimento da ordem pública

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no caput do art. 144, estabeleceu que a "preservação da ordem pública" cabe genericamente a todas as instituições policiais. Essa função foi repetida expressamente no § 5º do mesmo artigo, que trata especificamente da competência das polícias militares, logo após o termo "polícia ostensiva".

---

[240] VALLA, Wilson Odirley. *Doutrina de emprego da Polícia Militar e Bombeiro Militar*. p. 99.

Discorrendo sobre "polícia ostensiva" e "preservação da ordem pública", Thereza Helena S. de Miranda Lima proclama que essas definem a atuação das polícias militares, sendo expressões complementares:

> Os termos não se referem a atuações distintas senão que contidas uma na outra, pois a polícia ostensiva se destina, fundamentalmente, à preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do policial fardado[241].

A expressão "preservação da ordem pública" substituiu a "manutenção da ordem pública", atribuição das polícias militares que constava no art. 13, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, regulamentada pelo Decreto-lei n. 667 de 1969, com alterações do Decreto-lei n. 2.010 de 1983:

> [...]
>
> Art. 3º - Instituídas para a **manutenção da ordem pública** e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:
>
> a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o **policiamento ostensivo**, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, **a manutenção da ordem pública** e o exercício dos poderes constituídos[242];
>
> [...]

Segundo disposto no art. 2º, item 19 do Regulamento das polícias militares e dos corpos de bombeiros, a manutenção da ordem pública consiste no "exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a

---

[241] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001. Disponível em: <http://200.181.70.163/webpareceres>. Acesso em: 28 fev. 2008. Grifos da autora.

[242] BRASIL. Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de mombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119039>. Acesso em: 21 jan. 2008. Grifos meus.

prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública"[243]. Partindo desse conceito, para possibilitar a compreensão e amplitude da expressão "preservação da ordem pública", faz-se necessário, primeiramente, analisar a diferença entre as categorias "manutenção" e "preservação". Conforme Aurélio Buarque de Hollanda:

> Manutenção: ato ou efeito de manter; conservar, sustentar.
>
> Preservação: ato ou efeito de preservar, livrar de algum mal, manter livre de corrupção, perigo ou dano, livrar, defender, resguardar[244].

Percebe-se de imediato que a expressão "preservação" tem maior amplitude que manutenção. Há entendimento, inclusive, de que englobaria a competência residual, ou seja, atribuições que não tenham sido definidas para outras instituições constantes do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil. Neste sentido Álvaro Lazzarini doutrina:

> [...] Lembre-se que **a repressão imediata** pode ser exercida pelo policial militar, sem que haja violação do dispositivo constitucional, pois, quem tem a incumbência de **preservar** a ordem pública, **tem o dever de restaurá-la**, quando de sua violação. [...] A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba inclusive, a **competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles**, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de **preservação da ordem pública** para todo o universo da atividade policial em tema da "**ordem pública**" e, especificamente, da "**segurança pública**"[245].

---

[243] BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

[244] HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Eletrônico* – Século XXI. São Paulo: Lexikon Informática Ltda, 1999.

[245] LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. p. 72. Grifos meus.

Cumpre então especificamente às polícias militares a preservação da ordem pública, que engloba a manutenção e a restauração da ordem quando violada, a atuação em eventual substituição de outras instituições policiais, assim como, residualmente, atribuições que não tenham sido definidas para outras instituições policiais, constantes do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil.

3.5.3.2 Policiamento ostensivo

Durante toda a sua existência, conforme analisado no segundo capítulo, a principal função das polícias militares consistiu na realização do policiamento ostensivo, exercido, no Brasil, com exclusividade, a partir do Decreto-lei n. 317, de 1967, e n. 667, de 1969[246]:

> [...]
>
> Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)
>
> a) executar com **exclusividade**, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, **o policiamento ostensivo, fardado**, planejado pela autoridade competente, a fim de **assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos**;
>
> [...]

A conceituação legal de "policiamento ostensivo" foi estabelecida pelo art. 2º, item 27 do Decreto n. 88.777, de 1983, que regulamentou o Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969, como sendo a "Ação policial, **exclusiva das Polícias Militares,** em cujo emprego o homem ou a fração

---

[246] BRASIL. Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de mombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119039>. Acesso em: 21 jan. 2008. Grifos meus.

de tropa engajados **sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura**, objetivando a manutenção da ordem pública"[247].

Assim, as polícias militares exercem, com exclusividade, o policiamento ostensivo urbano e rural, do trânsito urbano e das rodovias estaduais, das florestas e mananciais, da sede dos poderes estaduais, da parte externa de estabelecimentos penais estaduais, de lagos e de rios. As ações de policiamento ostensivo empregam a quase totalidade do efetivo das polícias militares (aproximadamente 350.000 policiais militares)[248] no policiamento a pé, montado e motorizado.

As exceções quanto à exclusividade das polícias militares para o exercício do policiamento ou patrulhamento ostensivo, conforme afirma Thereza Helena S. de Miranda Lima, somente ocorrem nas determinações constitucionais referentes às Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais (art. 144, §§ 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais[249].

3.5.3.3 Polícia ostensiva

O exercício do "policiamento ostensivo" pelas polícias militares, conforme caracterizado, não viabiliza o pleno exercício da "polícia ostensiva", competência definida pelo art. 144, § 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O termo "polícia ostensiva" é novo e foi aplicado pela primeira vez para estabelecer a atribuição específica das polícias militares[250]. No dizer da Dr.a Thereza Helena S. de Miranda Lima (consultora da União), houve a

---

[247] BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008. Grifos meus.

[248] Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/>. Acesso em: 4 mar. 2007.

[249] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001. Disponível em: <http://200.181.70.163/webpareceres/>. Acesso em: 28 fev. 2008.

[250] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. *Revista e Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 109, p. 147, 1991.

expansão da atribuição das polícias militares, que antes se restringia ao policiamento ostensivo, correlativo à atividade de fiscalização, também para as demais fases em que o Estado exerce o seu poder de polícia: a ordem de polícia, o consentimento de polícia e a sanção de polícia:

> A **ordem** de polícia se contém num **preceito**, que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art. 5º, II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração.
>
> O **consentimento** de polícia, quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos.
>
> A **fiscalização** de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser **ex officio** ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de **policiamento**.
>
> Finalmente, a **sanção** de polícia é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da **infração à ordem pública**, a atividade administrativa, auto-executória, no exercício do poder de polícia, se esgota no **constrangimento** pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la.[251]

No mesmo sentido, doutrina Álvaro Lazzarini:

> A expressão 'polícia ostensiva', expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. O adjetivo 'ostensivo' refere-se à ação pública de dissuasão, característica do policial armado e fardado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina[252].

---

[251] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001. Disponível em: <http://200.181.70.163/webpareceres/>. Acesso em: 28 fev. 2008. Grifos da autora.

[252] LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. p. 104.

A ampliação da competência das polícias militares para a integralidade das fases do exercício do poder de polícia, segundo estabelece o dispositivo constitucional mencionado, permite uma atuação mais eficiente, atendendo ao desejo social de segurança. Entretanto, até a presente data, não ocorreu a edição de lei que regulamentasse a nova competência constitucional das polícias militares.

Os avanços na atuação das policiais militares, verificados principalmente quanto à lavratura do termo circunstanciado atinente às infrações de menor potencial ofensivo[253], decorreram da interpretação da Lei n. 9.099 de 1995 pelo Poder Judiciário, que, atendendo aos princípios que norteiam a persecução de tais infrações e aos clamores sociais por um serviço mais eficiente prestado ao cidadão diretamente no local onde ocorreu a infração, entendeu ser o policial militar autoridade competente para a lavratura de termo circunstanciado, nos termos do art. 69 da referida Lei[254].

---

[253] O conceito de infração de menor potencial ofensivo está previsto no art. 61, da Lei n. 9.099. de 1995: "[...] At. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa [...]". BRASIL. Lei Complementar n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm>. Acesso em: 21 abr. 2008.

[254]"A legalidade da lavratura do termo circunstanciado por policial militar foi declarada pela Comissão Nacional de Interpretação da Lei 9.099/95, sob a coordenação da Escola Nacional da Magistratura, presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Sálvio de Figueiredo Teixeira, assim como, do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil, reunido em Vitória – ES, no ano de 1995.

Nos termos do § 1º do Provimento 04/99 do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, autoridade policial '[...] é o agente do Poder Público com possibilidade de interferir na vida da pessoa natural, enquanto o qualificativo policial é utilizado para designar o servidor encarregado do policiamento preventivo ou repressivo'.

No XVII Encontro Nacional do Colégio de Desembargadores Corregedores-Gerais da Justiça do Brasil, reunidos em São Luís do Maranhão, nos dias 4 e 5 de março de 1999, realizou-se a composição da 'Carta de São Luís do Maranhão', em que foi registrado que: 'Autoridade policial, na melhor interpretação do art. 69, da Lei n. 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de Termos Circunstanciados. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os Órgãos da Segurança Pública'.

Corroborando com esse entendimento, a Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, através do Provimento n. 34, de 28 de dezembro de 2000, formulou que: 'A autoridade policial, civil ou militar, que tomar conhecimento da ocorrência, lavrará termo circunstanciado, comunicando-se com a secretaria do juizado especial para agendamento da audiência preliminar, com intimação imediata dos envolvidos'.

Certamente a falta de regulamentação da nova competência das polícias militares é um dos fatores determinantes da ineficiência na atuação do Estado, através de tais instituições, pois a cláusula geral estabelecida constitucionalmente é insuficiente para atribuir competência específica e poder de polícia. Ilustra esse fato a atuação da instituição em espetáculos públicos, tais como jogos de futebol. Por vezes, anteriormente a tais eventos, a instituição realiza a inspeção do estádio onde será realizada a partida, são verificados: alambrados, acessos de entrada e saída, os espaços destinados à torcida da equipe adversária, dentre outras condições indispensáveis à segurança de atletas e do público. Todavia, o parecer da Polícia Militar atestando a adequação da estrutura de segurança sequer é exigido como condição prévia à realização do evento.

A falta de lei disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, nos termos do art. 144, § 7º da Constituição da República Federativa do Brasil, tem inviabilizado um atendimento mais eficiente das polícias militares e de outras instituições policiais. Neste sentido, por exemplo, o registro de infrações penais continua sendo feito de forma dúplice. O policial militar, primeiro representante do Estado a chegar ao local em que ocorreu uma infração penal, tal como um furto, efetua o registro, noticiando detalhadamente a prática do ilícito, entretanto, esse trabalho não é aproveitado, tendo a vítima que se deslocar até uma delegacia da Polícia Civil a fim de novamente registrar a *notitia criminis*.

Assim, a inércia do legislador tem compelido às polícias militares a continuar executando somente o policiamento ou patrulhamento ostensivo, ou seja, a fiscalização, uma das fases da "polícia ostensiva", fato que tem gerado o desperdício de recursos públicos: o emprego inadequado de efetivo numeroso e de armamentos e equipamentos extremamente dispendiosos.

Através do Provimento n. 806/03, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo passou a aceitar o termo circunstanciado lavrado pelo policial militar baseando no entendimento de que: 'Considera-se autoridade policial apta a tomar conhecimento da ocorrência e a lavrar termo circunstanciado, o agente do Poder Público, investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, que atue no policiamento ostensivo ou investigatório'". FERGITZ, Andréia Cristina. Policial Militar: autoridade competente para lavratura de termo circunstanciado. *Revista de Direito Militar*, Florianópolis, ano XI, n. 66, p. 15-18, jul./ago. 2007. ISSN 1981-3414.

3.5.4 Configuração política do modelo contemporâneo de Polícia Militar

As políticas nacional e estadual de Segurança Pública estabelecem diversos fatores que configuram o modelo de polícia, dentre eles os sistemas, as regras, os mecanismos e as estratégias a serem desencadeados, com maior ou menor participação popular, tendo em vista o controle da criminalidade. Essa política estrutura a ação policial, que, conforme Lawrence W. Sherman, citado por David H. Bayley e Jerome H. Skolnick, é proativa e reativa:

> A ação policial é proativa quando é iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos seus policiais, independentemente da demanda dos cidadãos. A ação policial é reativa quando é iniciada e direcionada por solicitação dos cidadãos. Todas as polícias atuam de forma proativa e reativa. O que varia de uma polícia para outra é a forma de combinar ações e estratégias proativas e reativas: enquanto algumas polícias privilegiam estratégias proativas, outras privilegiam estratégias reativas[255].

A adoção de ações proativas e reativas no controle da criminalidade decorrem não apenas da Política Nacional e Estadual de Segurança Pública, mas das próprias instituições policiais que não são neutras[256]. A maneira como as ações proativas e reativas são combinadas, em conjunto com as características do próprio Estado, tais como o sistema jurídico-normativo, o regime político, os interesses protegidos e os objetivos almejados, configura modelos bastante distintos de polícia.

Nesse contexto, o "modelo tradicional" é criticado por ser predominantemente reativo, autoritário[257] e fundado na denominada "política do enfrentamento" do crime e do criminoso. Esse tem sido adotado pelas polícias

---

[255] SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Nova polícia:* inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2006. p. 24.

[256] LIMA, Roberto Kant de. Políticas de Segurança Pública e seu impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Políticas de Segurança Pública:* dimensão da formação e impactos sociais..p. 205

[257] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 47.

militares desde o seu surgimento, predominando ainda hoje. Em oposição a tal vertente, com a redemocratização do País, busca-se um modelo proativo, voltado ao cidadão e adequado ao regime democrático, surgindo esforços para implantar o "policiamento comunitário", iniciado nos Estados Unidos entre os anos 70 e 80[258], bem como o policiamento orientado para a solução de problemas, concebido por Herman Goldstein em 1979.

3.5.4.1 O modelo tradicional e a política do enfrentamento

No modelo tradicional, as polícias militares distribuem o efetivo em pontos considerados estratégicos, de maneira que estejam disponíveis para o atendimento dos chamados, que são centralizados através do telefone 190. Essa estratégia é baseada na suposição de que "a atividade criminal e a desordem poderiam ser impedidas se a polícia fosse uma presença visível nas ruas e prendesse imediatamente pessoas que infringem a lei"[259].

O objetivo principal das patrulhas, normalmente motorizadas, que priorizam o atendimento das infrações penais mais graves, ficando em segundo plano os fatos emergenciais não criminais ou relacionados a crimes de menor gravidade, é "chegar rapidamente aos lugares, estabilizar as situações e voltar para o trabalho – o que significa estar novamente disponível"[260], considerando-se que "[...] combater o crime é o verdadeiro trabalho da polícia"[261]. Esse papel repressivo e reativo de combate ao crime e ao criminoso é adotado "[...] enquanto os contribuintes continuam a reivindicar que o controle do crime (via repressão) seja a principal função da polícia"[262].

---

[258] ROSENBAUM, Denis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. p. 29.

[259] SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário:* questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002. p. 23.

[260] SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário.* p. 36.

[261] BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução de Ana Luísa Amendôla Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2003. p. 31.

[262] ROSENBAUM, Denis P. *A mudança no papel da polícia*: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. p. 33.

As características do modelo tradicional, em que o combate ao crime e ao criminoso é privilegiado, são apresentadas resumidamente por Carlos Magno Nazareth Cerqueira:

> 1. Fonte de autoridade: a lei e o profissionalismo. Os profissionais da polícia têm como objetivo principal a imposição das leis.
>
> 2. Função: a principal função da polícia é o controle do crime.
>
> 3. Planejamento organizacional: é centralizado; adotam as prescrições do modelo clássico.
>
> 4. Demandas: atender às demandas dos cidadãos através da central de operações. Todas as chamadas devem ser prontamente atendidas.
>
> 5. Relacionamento com o ambiente: impera um relacionamento imparcial, neutro e distante com os cidadãos. É típico do modelo burocrático; exige uma atitude profissional orientada para a resolução dos crimes, impessoal e pouco atenta aos aspectos emocionais da vítima ao conflito humano subjacente nos crimes.
>
> 6. Tática e tecnologia: policiamento ostensivo preventivo pronto para atender às chamadas da central de operações.
>
> 7. Medição de resultados: dados sobre a prisão de criminosos e do controle do crime[263].

Segundo esse modelo, a imposição das leis e o controle do crime são de responsabilidade exclusiva da polícia, que deve agir de forma centralizada, rápida e impessoal. Nesse modelo, a principal estratégia utilizada pela polícia é a do enfrentamento, baseada fundamentalmente no uso da força, evidenciada por ser severa, predominantemente repressiva, orientada pelos postulados da política criminal denominada “movimento de lei e ordem”. O crime é tratado como uma anomalia e o criminoso como um inimigo a ser combatido com rigor, como em uma guerra[264]. Destaca-se, entretanto, que essa estratégia é limitada e não atua de forma isonômica:

---

[263] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 132-133.

[264] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 105-106.

> A política de enfrentamento (combate ao criminoso) produz mais mortes, mais feridos, tem um custo social mais elevado com pouco ou reduzido impacto no âmbito da criminalidade. Tal política é limitada por só atender a determinados crimes de rua, deixando fora de seu alcance outros tipos de crime mais sofisticados e que não têm necessariamente as ruas como seu principal cenário de atuação[265].

Assim, o confronto é estimulado como forma de controlar a criminalidade visível, através do uso de técnicas desenvolvidas para emprego em guerras e guerrilhas, gerando maiores riscos para policiais e terceiros envolvidos. As conseqüências da adoção do policiamento tradicional e da estratégia do enfrentamento são normalmente observadas no aumento do número de mortos em confronto com a polícia, no crescimento do abuso de poder e da tortura policialesca.

Como pontificam Jerome H. Skolnick e David H. Bayley, "o policiamento tradicional é direcionado à advertência, ameaça, força e agressão"[266]. A idéia de repressão, consubstanciada em ações enérgicas, sobrepuja a de prevenção, mesmo o denominado "policiamento ostensivo preventivo" é, na verdade, repressivo. Nessa perspectiva, a eficiência da ação policial está na diminuição do tempo/resposta, no total de ocorrências atendidas, na quantidade de crimes notificados e de prisões efetuadas.

3.5.4.2 Modelo comunitário: uma nova filosofia do trabalho policial militar

Como forma de viabilizar a participação ativa da comunidade[267] na promoção da Segurança Pública, priorizar as estratégias proativas e preventivas em detrimento das reativas e repressivas, sob a

---

[265] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 72.

[266] SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário:* questões e práticas através do mundo. p. 97.

[267] A propósito do conceito de comunidade, Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux ressaltam que a noção de comunidade faz incluir "desde os líderes comunitários formais e informais, tais como os presidentes de associações cívicas, sacerdotes e educadores, até os organizadores de atividades comunitárias e os cidadãos comuns de rua". TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário*: como começar. p. 3.

inspiração dos princípios que orientaram e definiram a ação e a filosofia da polícia inglesa no ano de 1829, descritos no segundo capítulo, renasceu a idéia de que a polícia deve estar articulada com a comunidade[268].

A primeira tentativa de implantar no Brasil o policiamento comunitário, um modelo considerado democrático e participativo que privilegia a atuação preventiva e a articulação de diversos órgãos e pessoas e busca impedir as intervenções abusivas e tornar os serviços de segurança acessíveis a todos de forma indistinta, teve início na Polícia Militar do Rio de Janeiro no ano de 1983. No ano de 1987, os precursores de tal iniciativa deixaram o governo sob a acusação de serem coniventes com a criminalidade, sendo a implantação desse modelo retomada somente no ano de 1991, já sob a égide da nova Constituição[269].

Somente no ano 2000 o modelo comunitário de policiamento foi previsto no Plano Nacional de Segurança Pública, que considerou a sua implantação indispensável e necessária para qualificar as atividades preventivas e ostensivas, submetendo-as aos princípios democráticos da cidadania. O policiamento comunitário foi previsto no item 3.2.1.1 do referido plano e conceituado nos seguintes termos:

> policiamento comunitário é a modalidade de trabalho policial ostensivo e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos. Equivale também ao aperfeiçoamento profissional, uma vez que implica mais qualificação e mais eficiência na provisão da segurança pública[270].

---

[268] A participação da comunidade é viabilizada através do Conselho de Segurança Comunitário – CONSEG. Nesse, comunidade e polícia, de forma integrada, buscam identificar as causas e os meios para a prevenção e o controle da criminalidade.

[269] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 46-49.

[270] BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp>. Acesso em: 15 abr. 2008.

Conforme o Plano Nacional de Segurança Pública, trata-se de uma modalidade de policiamento em que se busca promover a segurança respeitando indistintamente os direitos de cada cidadão, preservar as garantias individuais e punir severamente o abuso de poder. A eficiência só é alcançada quando os objetivos almejados são atingidos com o emprego dos meios apropriados. Nessa, os fins não justificam os meios.

Entretanto, o entendimento de que o policiamento comunitário é simplesmente uma modalidade de policiamento permite que outras modalidades, ainda que inadequadas à democracia, continuem a ser empregadas.

A partir da premissa de que deve haver confiança mútua entre polícia e comunidade, uma íntima cooperação para a solução de problemas criminais e não criminais, a polícia comunitária é considerada uma política que estabelece "uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a Polícia"[271]. Na definição de Valter Foleto Santin, a polícia comunitária se constitui em:

> um modo diferente de operação policial, em que os agentes policiais aproximam-se da comunidade, travando laços de amizade, solidariedade e fraternidade, de origem institucional, com a criação de canal de comunicação adequado para aumento das relações humanas e principalmente aumento do respeito popular para a instituição policial[272].

Com a aproximação entre polícia e comunidade, o sentimento de medo anteriormente nutrido pela população é substituído por uma relação de confiança recíproca, conseqüentemente, o emprego da força por parte da polícia é minimizado e as informações sobre crimes e criminosos passam a ser voluntariamente fornecidas pelos cidadãos. Surge um novo paradigma policial baseado na idéia de que "o emprego da força é apenas uma das possibilidades

---

[271] LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. p. 231.

[272] SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da Segurança Pública:* eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. p. 179.

disponíveis a ação policial [...] busca-se outras formas de interação entre a polícia e sociedade. Parceria, participação e envolvimento são as palavras de ordem"[273].

Evita-se o combate ao criminoso através de ações bélicas e indiscriminadas, privilegiando-se um enfoque preventivo, multidisciplinar e integrado com a comunidade que busca reduzir a criminalidade crescente, o medo do crime[274], a decadência dos bairros e as desordens físicas e morais[275]. Para a consecução dessa finalidade, o policiamento comunitário apresenta características que o apontam como modelo ideal:

> 1. Fonte de autoridade: além da lei e do profissionalismo, acrescenta o aspecto político, particularmente o referente ao apoio comunitário.
>
> 2. Função: prioriza a prevenção do crime através da metodologia da resolução de problemas; não abandona o controle do crime.
>
> 3. Planejamento organizacional: utiliza estratégias descentralizadas, forças-tarefa ou modelo matricial e outras técnicas advindas das concepções modernas da administração.
>
> 4. Relacionamento com o ambiente: consultas à população; atenção às preocupações da comunidade sem desprezar os valores da lei e do profissionalismo.
>
> 5. Demandas: são as oriundas da análise dos problemas que afetam as comunidades.
>
> 6. Táticas e tecnologia: policiamento ostensivo a pé, solução de problemas e outras que possam servir de solução para a prevenção do crime.
>
> 7. Resultados: qualidade de vida e satisfação dos cidadãos[276].

Nessa nova filosofia são priorizadas pela polícia as ações proativas, que visam prevenir o crime e agir sobre as causas do crime na própria comunidade. Não são desprezadas as ações repressivas, pois os policiais

---

[273] COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem*: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. p. 106.

[274] SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário.* p. 28.

[275] TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário*: como começar. p. 4-5.

[276] CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão*: o sonho de uma nova polícia. p. 133.

comunitários "respondem às chamadas e fazem prisões como quaisquer outros policiais operacionais, mas, além disto, envolvem a comunidade em iniciativas preventivas de curto e longo prazo, destinadas a reduzir problemas do futuro"[277]. Almejam-se a satisfação e a qualidade de vida pela interação da polícia com a população, neste intuito, são priorizados o policiamento a pé em detrimento do motorizado, a autonomia e não a centralização, a mediação de conflitos em vez de interferências repressivas, bem como a gestão dos meios disponíveis para a solução dos problemas não criminais, que antes eram simplesmente ignorados pela polícia.

No policiamento comunitário as autoridades eleitas, os empresários, as demais instituições oficiais, a imprensa e, sobretudo, a polícia têm um papel relevante no controle da criminalidade. Neste intuito, os esforços devem ser concentrados para neutralizar os fatores locais de risco para o crime e a violência, tais como o desemprego, o uso de álcool e drogas e a evasão escolar, através da disponibilização de fatores de proteção[278], consistentes, por exemplo, em medidas que assegurem a empregabilidade, o tratamento de dependentes químicos, o acesso à educação de qualidade e o incentivo e a valorização às manifestações culturais.

Não bastam as ações repressivas do policiamento tradicional que agem exclusivamente nas conseqüências e se omitem quanto às causas da violência e da criminalidade. Para a consecução desse objetivo, a formação do policial deve habilitá-lo para a prática de ações predominantemente proativas. Essas devem ocupar o espaço anteriormente reservado à repressão. A nova estratégia deve ser planejada pela polícia, que passa a ser considerada uma catalisadora de esforços, em conjunto com a comunidade, visando ao

---

[277] TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário*: como começar. p. 16.

[278] Fatores de risco para o crime e a violência são "os agenciamentos que condicionam e preparam as circunstâncias em que os indivíduos estarão, tendencialmente, mais habilitados à transgressão [...] são situações que podem permitir o desenvolvimento futuro de condutas infracionais. [...]". Fatores de proteção são "aqueles que interagem com os de risco na condição de moderadores". ROLIM, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. p. 115-116.

atendimento de suas reais necessidades e prioridades na área de Segurança Pública.

3.5.4.3 Policiamento orientado para a solução de problemas

O policiamento orientado para a resolução de problemas, da mesma forma que o policiamento comunitário, é direcionado para a redução dos fatores de risco que colaboram para o crescimento da incidência de infrações penais e de outras formas de violência na sociedade[279].

O modelo foi formulado por Herman Goldstein, professor da Faculdade de Direito de Winsconsin-Madison[280], que no ano de 1979 publicou no "Journal of Crime and Delinquency" um artigo denominado "Improving Policing: A Problem-oriented Approach"[281]. Para justificar o paradigma proposto, Goldstein apresentou uma série de críticas ao policiamento tradicional, tendo argumentado que "a polícia tem-se limitado a enfocar incidentes específicos e de maneira muito restrita"[282].

Por esse método a polícia deve enfatizar a reflexão e a análise e buscar respostas priorizando ações eficientes e que definitivamente resolvam os problemas de Segurança Pública, fazendo com que não tornem a ocorrer. Segundo anota Marcos Rolim, "o modelo conceitual dessa proposta foi sintetizado na abordagem conhecida como SARA, sigla pela qual se identificam

---

[279] ASSIS, Simone Gonçalves; CONSTANTINO Patrícia. Perspectivas de prevenção da infração juvenil masculina. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 81-90, 2005.

[280] Disponível em: <http://law.wisc.edu/profiles/index.php?iEmployeeID=137>. Acesso em: 1 maio 2008.

[281] GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: A Problem-oriented Approach. *Journal of Crime and Delinquency*, p. 236-258, April 1979. Disponível em: <http://ddl.uwinnipeg.ca/ple/files/readings/reading3a.pdf>. Acesso em: 1 maio 2008.

[282] SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário.* p. 36.

os procedimentos de Scanning, Analysis, Response and Assesment (Levantamento, Análise, Resposta e Avaliação)"[283].

Em resumo, as etapas mencionadas englobam: levantamento – identificar os problemas, priorizá-los e buscar dados a respeito deles; análise – compreender os problemas e as suas conseqüências para a comunidade; resposta – pesquisar situações semelhantes, buscar opiniões, escolher soluções possíveis e sustentar soluções; e avaliação – verificar se o plano foi cumprido e os objetivos alcançados, e sobre a eventual necessidade de novas estratégias[284].

Analisando a finalidade do policiamento orientado para a solução de problemas, Jean-Paul Brodeur assinala que esse "enfatiza a necessidade de conceitualizar novamente a função geral da polícia"[285]. No mesmo sentido, David H. Bayley e Jerome H. Skolnick destacam que nesse modelo a polícia deve:

> Desenvolver a capacidade de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos públicos e privados para esses fins. Isso significa que as polícias devem desenvolver uma habilidade para analisar os problemas sociais, trabalhar com outras pessoas para encontrar soluções, escolher os enfoques mais viáveis e de menor custo, advogar vigorosamente a adoção dos programas desejados, e monitorar os resultados dos esforços de cooperação[286].

A dificuldade para implantação desse modelo, de forma semelhante ao policiamento comunitário, está no treinamento dos policiais a fim de que tenham habilidades para liderar pessoas e gerir os meios materiais

---

[283] ROLIM, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. p. 84.

[284] ROLIM, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. p. 84-85.

[285] BRODEUR, Jean-Paul. Policiamento "sob-medida": um estudo conceitual. In: _____. (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. p. 79.

[286] SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário.* p. 36.

necessários, assim como na escassez de recursos públicos e privados que caracterizam a grande maioria das cidades e comunidades brasileiras.

A estratégia do policiamento orientado para a solução de problemas é diferenciada da aplicada pelo policiamento comunitário. Neste os problemas de Segurança Pública são analisados sob o prisma da comunidade, naquele através de critérios técnicos da instituição policial. Assim, "todo policiamento comunitário envolve solução de problemas, mas nem todo policiamento orientado para a solução de problemas é policiamento comunitário"[287]. O policiamento comunitário é mais abrangente e necessariamente deve envolver a comunidade, por sua vez, o policiamento orientado para a solução de problemas é uma estratégia que tem por objetivo unicamente encontrar uma solução efetiva para cada problema de segurança, ainda que sem a participação da comunidade.

3.6 A POLÍCIA MILITAR COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Busca-se uma polícia com novos fundamentos e uma nova ideologia[288]. Não mais um instrumento de dominação a serviço do poder político e econômico, um aparelho repressor que simplesmente assegura as relações de exploração, uma agência seletiva que atua através de estereótipos, um órgão executivo a serviço do regime que impede ou suprime conflitos gerados por grupos ou indivíduos hostis à ordem vigente. A nova polícia deve estar ajustada à realidade social, comprometida com toda a população e não apenas com determinados segmentos sociais, sendo um verdadeiro instrumento de transformação social.

---

[287] TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário*: como começar. p.16.

[288] Ideologia com o significado de um conjunto de crenças e valores com que os seres humanos procuram interpretar e justificar atitudes alheias ou próprias, às vezes com o objetivo de crítica e controle, mas em outras de orientar a seleção de alternativas. MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. p. 54.

Para o alcance desse objetivo é preciso inicialmente reconhecer que as ações policiais devem ser praticadas de forma isonômica. Todo policial é um operador jurídico que atua de forma extremamente discricionária, selecionando as condutas e as pessoas que serão reprimidas, por este motivo, a consciência sobre a norma penal a ser aplicada e os destinatários das ações preventivas ou repressivas é indispensável e traz legitimidade para a própria instituição, que passa a ser respeitada por todo o corpo social.

Tal consciência faz com que o policial passe a efetuar um exame axiológico e teleológico da regra de direito, que perde a sua eficácia em razão de não estar mais de acordo com os costumes, as crenças, os valores e as expectativas sociais[289]. Neste sentido, a nova polícia deve aplicar a lei em consonância com a expectativa de todo o povo, estar a serviço de todos e não apenas de um pequeno grupo, ser eficiente no controle da criminalidade através de um modelo mais bem adaptado à realidade presente, sem abandonar as questões não criminais, cuja atuação demanda esforços na prestação de serviços.

Acerca da prestação de serviços pelas instituições policiais, David H. Bayley entende que há hoje uma "profunda tensão entre a aplicação da lei e a prestação de serviços [...] a tentação será simplificar o trabalho policial tornando-o especializado na aplicação da lei"[290]. Entretanto, a população ainda necessita que a polícia lide com um grande número de questões não criminais.

Dentre as variadas tarefas não criminais desempenhadas hoje pela instituição citam-se como exemplos: a condução de pessoas doentes aos hospitais; a realização de partos (muitas vezes no interior das viaturas); o policiamento de espetáculos públicos (jogos de futebol, shows e outros); o auxilio para que as pessoas possam atravessar ruas; a segurança externa e às vezes interna de colégios públicos; a mediação de conflitos (em situações em que não houve a configuração de infração penal ou restou configurada infração de menor potencial ofensivo); o auxílio a pessoas alcoolizadas ou drogadas; a procura por

---

[289] MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. p. 90.

[290] BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento:* uma análise comparativa internacional. p. 234.

crianças desaparecidas; o policiamento do trânsito urbano e das vias estaduais; o socorro aos acidentados, afogados ou feridos; o auxílio às populações vitimadas por enxurradas e outras catástrofes; a proteção do meio ambiente; e a prestação de informações a transeuntes e centenas de outras atividades.

A instituição policial não deve perder o seu foco no controle da criminalidade e, para a consecução dessa finalidade, deve buscar o modelo mais eficiente e adequado, entretanto, não pode deixar de atender aos legítimos anseios da população, pois cada segmento social possui uma expectativa diversa sobre o serviço policial. Aquele que dispõe da propriedade de bens materiais espera que a polícia proteja o seu patrimônio, o miserável espera, por exemplo, que a polícia conduza um familiar doente ao hospital ou a mulher grávida à maternidade.

Uma polícia arrogantemente estabelecida, que não leva em conta a realidade social, os seus valores, conflitos, necessidades e reivindicações, constitui-se simplesmente num meio de conservação de interesses de determinados grupos pela imposição de uma ordem pública, por vezes ilegítima.

Entende-se que a própria instituição policial precisa ser redefinida. Neste sentido, propõe-se que essa seja compreendida e esteja em conformidade com o seguinte conceito: conjunto de pessoas autorizadas pelo grupo para proteger e promover os direitos e as garantias, a inclusão e a integração de todos os membros de uma determinada comunidade. Neste novo paradigma, não pode ser descartada a possibilidade do uso da força e da repressão, porém a principal função da instituição deve estar na prevenção, ou seja, na gestão de esforços públicos e privados que neutralizem os fatores de risco para o crime e a violência. Ajustando-se a esses pressupostos certamente a Polícia Militar passará a ser um verdadeiro instrumento de transformação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa buscou-se atingir os objetivos gerais e específicos estabelecidos mediante a coleta de diversos subsídios que sustentassem ou demonstrassem a incorreção das hipóteses formuladas na Introdução.

No Capítulo 1, procedeu-se à análise da categoria segurança e de sua abrangência. A segurança, em sentido amplo, é um estado ou sensação de estabilidade, proteção ou garantia contra perigos ou danos. Não há segurança absoluta, porém uma condição mínima é indispensável à existência e ao desenvolvimento das potencialidades humanas. Demonstrou-se que a compreensão sobre o termo "segurança" é extremamente relativa. A sua abrangência apresenta-se condicionada por fatores históricos e sociais, tendo variado conforme a época, o lugar e o interesse do poder político e econômico.

No Brasil, desde o início da colonização, a segurança está vinculada à garantia da governabilidade e do interesse de determinada classe ou grupo, tendo sido acima de tudo um instrumento para assegurar relações de exploração. Nesse sentido, investigou-se a categoria "segurança" durante o Governo Militar a fim de identificar a abrangência do termo na época e os reflexos sobre a compreensão atual. Constatou-se que o referido vocábulo possuía um sentido incerto, flexível, amplo e vinculado ao modelo econômico capitalista. Tal Governo, sob influência norte-americana, formulou um conceito de segurança que buscava justificar ações de combate à "ameaça comunista" e de sustentação das instituições políticas.

No período, firmou-se a Doutrina da Segurança Nacional, originária da escola alemã de geopolítica, que consistia num conjunto de estratégias destinadas ao combate na chamada "guerra não convencional ou revolucionária", em que o "inimigo" não é facilmente identificável. Tal doutrina adquiriu status constitucional em 1967, deflagrando ações desproporcionais ao perigo da "subversão" que representaram um retrocesso no exercício dos direitos

civis, políticos e sociais. O conceito de segurança foi situado em patamar superior ao dos direitos fundamentais, houve a supressão de conflitos e a imposição da ordem pública, política e social vigentes, inviabilizando a universalização do direito à Segurança Pública para toda a população.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi expressa uma compreensão inteiramente nova sobre segurança. Adotou-se a denominação Defesa Nacional para a dimensão externa, e Defesa do Estado Democrático de Direito para a dimensão interna, referente ao Estado de Defesa ou Estado de Sítio e à Segurança Pública. Não houve nos artigos 136 a 144, que tratam da ordem política e da ordem pública, qualquer menção à expressão Segurança Nacional. Entretanto, destacou-se entendimento de que está ocorrendo o restabelecimento da doutrina de segurança nacional por pressão da mídia que controla o poder político.

Noutro viés, a categoria Segurança Pública, inexistente na Constituição anterior, foi destacada no preâmbulo e nos artigos 5º, 6º e 144 da CRFB de 1988, sendo compreendida como uma condição indispensável e um mecanismo limitador de determinados direitos. Essa tem por função possibilitar o exercício dos direitos fundamentais e a preservação da ordem pública e da incolumidade da pessoa e do patrimônio, visando à paz social. Resulta de um conjunto articulado de ações e políticas que buscam permanentemente proteger o cidadão e garantir a ordem pública.

Há muita divergência sobre o que seja ordem pública. O conceito legal vincula-a ao acatamento pacífico e harmonioso das regras formais, reduzindo-a à ausência de conflitos. Porém, a ordem pública não é realizada unicamente com o acatamento das normas pertencentes a uma ordem jurídica, por vezes ilegítima, resultando do respeito à vida, liberdade e dignidade da pessoa humana.

O legislador constituinte de 1988 atribuiu grande importância à ordem pública, justificada pela vinculação existente entre a desordem e a criminalidade. A desordem pública, materializada no desemprego, no uso de drogas, na sujeira nas ruas e nas pichações, na falta de iluminação pública e na

degradação ambiental, dentre outras, além de servir de incentivo à prática de infrações penais graves, contribui para o aumento do medo do crime. Verificou-se que não é possível assegurar a ordem pública exclusivamente através de medidas repressivas, são necessárias ações integradas de diversas instituições públicas e privadas nas áreas da educação, saúde, trabalho, habitação, trânsito, meio ambiente e Segurança Pública, dentre outras, que devem promover a ordem física e social.

Nesse contexto, assegurar a ordem pública, bem como a incolumidade das pessoas e do patrimônio, objetos da Segurança Pública, é hoje considerada responsabilidade de todos, porém uma obrigação do Estado, exercida principalmente pelas polícias federais (Federal, Rodoviária e Ferroviária, que têm atribuições estritamente enumeradas) e pelos Estados-membros (através das polícias civis e militares, cujas atribuições são residuais). Tais instituições policiais atuam nos limites inerentes ao exercício do poder de polícia, que condiciona as liberdades e os direitos individuais visando assegurar o interesse público nas diversas fases do ciclo de polícia: prevenção, repressão, investigação, punição e execução da sanção.

No Capítulo 2, investigou-se a historicização das instituições policiais militares, objetivando identificar as suas origens, características, competências e estratégias de atuação na garantia da Segurança Pública.

Constatou-se que o vocábulo “polícia” é originário da palavra grega *polis*, sendo empregado para designar o governo, o conjunto de normas editadas pelo poder político e as instituições responsáveis por zelar pelo cumprimento de tais normas. Neste sentido a polícia, um conjunto de pessoas que possuem autorização coletiva do grupo para zelar pelo cumprimento das normas, se necessário, mediante a aplicação de força física, é a principal instituição de controle social desde a Antigüidade.

Entretanto, contrariando os historiadores, que associam a sua origem ao bem-estar geral do grupo, verificou-se que cabia à polícia romana a defesa do governo e, secundariamente, dos cidadãos. Dessa forma, desde a Antigüidade a paz é imposta como condição necessária ao exercício do poder

político. Assim, o enfraquecimento do poder político durante a Idade Média desarticulou os órgãos de polícia. Esses somente ressurgiram ao final do período medieval com a formação de novos reinos. Dentre tais instituições surgem a *Maréchaussée* francesa, estruturada de forma semelhante ao Exército, e o *sherif* inglês, representante da coroa nos distritos.

Com a formação dos Estados Modernos houve o desenvolvimento da instituição policial para assegurar o domínio formal do Estado sobre cada indivíduo, através do monopólio da força considerada legítima. Foram consolidados dois modelos prevalentes de polícia: o francês ou militar (nascido com a *Maréchaussée*, que passou a ser denominada *Gendarmerie*, centralizado e estruturado de forma semelhante ao Exército) e o inglês (que não seguia a estrutura militar, caracterizado pela descentralização). Ambas as instituições executavam o denominado "ciclo completo de polícia", ou seja, funções de prevenção, repressão e investigação de infrações penais, entretanto, as estruturadas conforme o modelo militar desde a sua origem atuavam também em apoio ao Exército na defesa territorial.

No Brasil, as primeiras instituições policiais foram criadas ainda durante o período colonial e tinham por função o enfrentamento e o controle dos índios que resistiram à invasão portuguesa, das pessoas que se insurgiram contra o poder dos donatários, dos escravos fugitivos e das populações de baixa renda. Destacou-se em 1626 a criação dos Quadrilheiros à semelhança do modelo policial português da época.

Com o império surgiram o intendente-geral de polícia e o juiz de paz, juízes com atribuições cumulativas de polícia e inúmeras instituições policiais que atuaram sob a autoridade do poder central, das províncias e dos municípios, sob a influência dos latifundiários e dos proprietários de escravos. Com efetivo recrutado da cavalaria e infantaria do Exército Brasileiro, no ano de 1809 constituiu-se a Guarda Real de Polícia, embrião das polícias militares. Tais instituições policiais, organizadas de forma semelhante ao Exército, tiveram a denominação alterada sucessivas vezes, destacando-se as seguintes: Guarda Real de Polícia, Municipais Permanentes, Corpo Policial Permanente, Guarda

Policial, Guarda Cívica, Força Pública, Força Militar, Brigada Policial e Brigada Militar.

Em tempo de paz as corporações policiais militares exerceram tarefas de polícia, tais como a captura de escravos fugitivos, a repressão de tumultos de rua, pequenos furtos e outras condutas sociais indesejadas, porém, diferentemente da *Gendarmerie* francesa, não realizavam o ciclo completo de polícia, restringindo-se ao exercício do policiamento ostensivo. Além das atribuições de policiamento, essas foram empregadas nos mais variados conflitos internos e externos, inclusive na Guerra do Paraguai. Participou desse conflito, entre os anos de 1864 a 1870, no qual morreram em torno de 60 mil brasileiros, o efetivo praticamente integral das instituições organizadas conforme o modelo militar.

No início do período republicano, em razão do rápido crescimento urbano, decorrente da abolição da escravidão e da migração da população rural para as cidades, houve uma maior profissionalização da polícia. A partir de 1920 as instituições policiais organizadas segundo o modelo militar foram denominadas polícias militares. Algumas formaram verdadeiros exércitos estaduais, destacou-se a Polícia Militar de São Paulo, que combateu as forças federais na Revolução de 1932. O Governo Vargas enfraqueceu tais instituições através do controle de sua organização, efetivo e comando, temendo ameaças ao Governo Central. A repressão política foi exercida em seu governo sob a coordenação da Delegacia Especial de Segurança Política e Defesa Social e do Departamento de Ordem Política e Social dos Estados, que integravam as polícias civis. A polícia passa a ser o principal instrumento na construção e na manutenção do regime ditatorial e autoritário.

Durante o Governo Militar o sistema de Segurança Pública brasileiro teve os seus interesses subordinados aos Estados Unidos. A principal função das instituições policiais, sob o fundamento da “Ideologia da Segurança Nacional”, passou a ser a eliminação da “ameaça comunista”. O cidadão era visto como suspeito e potencial inimigo a ser enfrentado, combatido e eliminado. As polícias militares passaram a executar com exclusividade o policiamento

ostensivo e houve inclusive a formação de grupos de operações especiais para o combate de guerrilheiros urbanos e rurais.

No Capítulo 3, analisaram-se os fundamentos legais, as competências e as estratégias da Polícia Militar no exercício da Segurança Pública, à luz da política jurídica. Constatou-se que a Polícia Militar deve objetivar o atendimento das aspirações e das necessidades sociais, garantindo o direito à Segurança Pública de forma isonômica a toda a população. A busca desse ideal, conforme a política jurídica, requer estudo e medidas nos planos epistemológico, psicossocial e operacional.

Dentro dessa perspectiva, inicialmente, buscou-se identificar e analisar os fundamentos ou referenciais axiológicos da instituição, materializados na política criminal e de Segurança Pública. Constatou-se que a política criminal é um ramo da política jurídica que define programas e estratégias para a tipificação de crimes, persecução e sanção penal. Essa política objetiva aprimorar as ações do legislador e dos operadores jurídicos das instituições que compõem o sistema de justiça criminal. Por sua vez, a política de Segurança Pública é o ramo da política criminal voltado às instituições policiais que define regras, programas, modelos de atuação, sistemas e ações preventivas e repressivas no exercício da Segurança Pública.

Verificou-se que não há unanimidade quanto à configuração de tal política, existindo correntes que privilegiam estratégias, programas e ações diversas e até mesmo opostas visando ao controle da criminalidade. Destacam-se os movimentos **punitivistas** (dentre os quais o de lei e ordem e a esquerda punitivista), que pregam penas severas, menos regalias e menos benefícios como estratégia para o controle da criminalidade; os **abolicionistas**, que compreendem o direito penal como um mal maior que o próprio crime; o **minimalismo penal**, que sustenta a pena como um mal necessário ao agente de infração penal.

A pesquisa demonstrou que a política de lei e ordem, consubstanciada em medidas meramente repressivas, tem predominado. O legislador tem criminalizado condutas, por vezes, para assegurar a ascendência e o domínio de determinado grupo ou classe, bem como tem optado de forma

inexitosa pela adoção de penas severas. Da mesma forma, constatou-se que as instituições responsáveis por garantir a ordem pública, a incolumidade e o patrimônio das pessoas, de forma especial a instituição policial militar, desde os primórdios, têm privilegiado as ações autoritárias, de enfrentamento ou combate, de imposição de uma ordem, ainda que ilegítima, através da supressão dos questionamentos e dos conflitos.

A política criminal tem sido formulada pelo legislador à revelia dos legítimos interesses do povo. Quanto à política de Segurança Pública, observou-se que, durante o Governo Militar, até o ano de 1982 foi formulada pelo Exército, posteriormente passou a ser uma incumbência do Poder Executivo Federal e Estadual, não havendo participação do Poder Legislativo e do próprio povo na sua formulação, fiscalização e execução. O Exército continua a compor o Conselho que elabora a Política Nacional de Segurança Pública, possuindo maior representatividade que as polícias militares.

No plano psicossocial, conclui-se que a polícia e em especial a instituição policial militar têm sido vistas como um instrumento de dominação a serviço do poder político e econômico, um aparelho repressor que simplesmente assegura as relações de exploração, uma agência seletiva que atua através de estereótipos, um órgão executivo a serviço do regime que impede ou suprime conflitos gerados por grupos ou indivíduos hostis à ordem vigente. Assim, a insatisfação popular, manifesta na consciência jurídica da sociedade, recomenda que os referenciais que orientam a ação policial devem ser reformulados.

No plano operacional, buscou-se identificar as atuais competências, os fundamentos legais e as estratégias das polícias militares, visando modificar aspectos que possibilitem o pleno atendimento das aspirações e das necessidades sociais.

Constatou-se que compete às polícias militares atuar no campo da Segurança Pública, preservando a ordem pública através do exercício da polícia ostensiva e, de forma indireta, em apoio ao Exército, nos casos de intervenção federal, decretação de Estado de Defesa e de Sítio, conforme disposto na CRFB de 1988.

A competência da Polícia Militar para atuar na condição de força auxiliar e reserva do Exército, nos casos de intervenção federal, decretação de Estado de Defesa e de Sítio, demanda treinamento, ações e estratégias de combate ou enfrentamento do “inimigo”, diversos daqueles que devem ser empregados no exercício da Segurança Pública. Entretanto, essa é uma prática também adotada em diversos outros países, considerada estratégica e necessária no Brasil em razão de sua dimensão territorial.

No campo da Segurança Pública houve a expansão da atribuição da instituição, que consistia na manutenção da ordem pública através do policiamento ostensivo, correspondente à atividade de fiscalização (conforme a CRFB de 1967), também para as demais fases em que o Estado exerce o poder de polícia: a ordem de polícia, o consentimento de polícia e a sanção de polícia. Porém, a falta de regulamentação do § 7º, do art. 144 da CRFB de 1988, tem compelido às polícias militares executar somente as atividades disciplinadas pela legislação infraconstitucional anterior, fato que tem dificultado o alcance da eficiência exigida pela sociedade e gerado o desperdício de recursos públicos e a subutilização de efetivo numeroso.

Constatou-se que o modelo de polícia e as respectivas ações e estratégias para a garantia da Segurança Pública, definidos principalmente pela política criminal e de Segurança Pública, podem ser predominantemente proativos ou reativos. Nesse contexto, o modelo tradicional, caracterizado por privilegiar ações reativas, é ainda o mais utilizado pelas polícias militares. Em oposição a tal vertente, com a redemocratização do País à revelia da política de Segurança Pública, surgiram experimentos para a implantação de modelos proativos, destacando-se o comunitário e o orientado para a solução de problemas.

A orientação a ser assumida pelas polícias militares, à luz da política jurídica, deve estar em consonância com as aspirações e as necessidades sociais. A partir desse pressuposto, sustenta-se que o modelo comunitário, no qual o policial militar é considerado um catalisador de esforços para a neutralização dos fatores de risco para o crime e a violência, deva ser

gradativamente implantado pelas polícias militares em substituição ao modelo tradicional. Destaca-se que o modelo comunitário emprega estratégias e táticas destinadas a solução de problemas, estando em consonância com o princípio da eficiência.

Por fim, a partir do novo contexto social e político e dos pressupostos formulados, entendeu-se que a instituição policial militar deve ser redefinida a fim de que passe a ser verdadeiramente um instrumento de transformação social, através da proteção e da promoção de direitos e garantias de todo o povo.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AFFONSO, Leonel Archanjo. **Polícia**: função e atividade. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1986.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiro de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

AMADOR, Fernanda Spanier. **Violência policial**: verso e reverso do sofrimento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

AMARAL, Luiz Otávio de. Poder de polícia. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, v. 5, n. 110, 2001.

ANDRADE, Euclides; CÂMARA, Hely F. **A força pública de São Paulo**: esboço histórico 1831–1931. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1982.

ANDRADE, Vera Regina. **Introdução crítica ao estudo do sistema penal**: elementos para compreensão da atividade repressiva do Estado. Florianópolis: Diploma, 1999.

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. (Org.). Os grandes movimentos de política criminal de nosso tempo – Aspectos. In: _____. *Sistema penal para o terceiro milênio* (atos do colóquio Marc Ancel). Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSIS, Simone Gonçalves; CONSTANTINO, Patrícia. Perspectivas de prevenção da infração juvenil masculina. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 81-90, 2005.

BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge. **Políticas de Segurança Pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. Tradução de René Alexandre Belmonte. São Paulo: EDUSP, 2001.

BICUDO, Hélio P. **Violência:** o Brasil cruel e sem maquiagem. São Paulo: Moderna, 1994.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução de Ana Luísa Amendôla Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 11. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: Acadêmica, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituicão Politica do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, 25 de março de 1824. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/>. Acesso em: 8 jan. 2008.

_____. Decreto s/n de 18 de agosto de 1831. Da criação das guardas nacionais do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/action?id=83034>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 6 fev. 2008.

_____. Decreto n. 4.520, de 28 de abril de 1870. Cria um batalhão de infantaria de guardas nacionaes no municipio de Boa Viagem, da Provincia do Ceará. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/action?id=83034>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Decreto n. 9.395, de 7 de março de 1885. Dá novo Regulamento para o Corpo Militar de Policia da Côrte. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66871>. Acesso em: 22 jan. 2008.

_____. Decreto n. 155, de 14 de janeiro de 1890. Altera a organização da força policial da Capital Federal. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=64175>. Acesso em: 23 jan. 2008.

_____. Decreto n. 852, de 13 de outubro de 1890. Eleva a brigada o Regimento Policial da Capital Federal. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66081>. Acesso em: 23 jan. 2008.

_____. Decreto n. 14.477, de 17 de novembro de 1920. Reorganiza o quadro do pessoal effectivo da Brigada Policial, que passará a denominar-se “Policia Militar do Districto Federal”. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=236407>. Acesso em: 23 jan. 2008.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/34.htm>. Acesso em: 11 jan. 2008.

_____. Lei n. 38, de 4 de abril de 1935. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=47634>. Acesso em: 11 jan. 2008.

_____. Lei n. 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Distrito Federal, 21 ago. 1949. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106753>. Acesso em: 4 fev. 2008.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2008.

_____. **Constituicão da República Federativa do Brazil**. Brasília, 27 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/67.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. Decreto n. 314, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191874>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Decreto-Lei n. 317, de 13 de março de 1967. Reorganiza as polícias militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=227133>. Acesso em: 15 jan. 2008.

_____. Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119039>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Decreto n. 1072, de 30 de dezembro de 1969. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119625>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977. Dispõe sobre a competência da Justiça Militar Estadual para o julgamento de crimes contra civis. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123915>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Decreto n. 88.777, de 30 de setembrode 1983. Aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

_____. **Constituicão da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. **Constituicão do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/al/constituicao/>. Acesso em: 21 abr. 2008.

_____. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulgação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/andec678-92.pdf>. Acesso em: 15 mar 2008.

_____. Lei Complementar n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm>. Acesso em: 21 abr. 2008.

_____. Decreto n. 2.169, de 4 de março de 1997. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2169.htm#art2>. Acesso em: 6 abr. 2008.

_____**.** Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 26 fev. 2008.

_____. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp>. Acesso em: 15 abr. 2008.

_____. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001. Disponível em: <http://200.181.70.163/webpareceres>. Acesso em: 28 fev. 2008.

BRODEUR, Jean-Paul. Policiamento "sob-medida": um estudo conceitual. In: _____. ***Como reconhecer um bom policiamento***. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

BUENO, Francisco da Silveira. **Grande dicionário etimológico-prosódico da Língua Portuguesa**. São Paulo: Lisa S.A., 1988. v. 6.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. verificada e atualizada Lisboa: Almedina, 1997.

CERQUEIRA, Carlos Magno. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

_____. **O futuro de uma Ilusão**: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional**: O poder militar na América Latina. Tradução de A. Veiga Fialho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1980.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

COUSELO, Gonzalo Jar. **Modelos comparados de polícia**. Madrid: Editorial Dikinson S. L., 2000.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da Língua Port**uguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=180>. Acesso em: 4 nov. 2007.

DIAS, Gilberto. **A gestão da produção de Segurança Pública e a formação do oficial policial militar**: o caso da Polícia Militar de Santa Catarina. 2002. 235 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ENCICLOPÉDIA ABRIL. **Migrações dos povos bárbaros**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico**. Rio de Janeiro: A Escola, 2008. v. I.

FERGITZ, Andréia Cristina. Policial Militar: autoridade competente para lavratura de termo circunstanciado. *Revista de Direito Militar*, Florianópolis, ano XI, n. 66, jul./ago. 2007. ISSN 1981-3414.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e segurança**: força pública do Estado de São Paulo. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. Poder e autoridade da polícia administrativa. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FEUDALISMO. Disponível em: <http://www.historiadomundo.com.br/idade-media/feudalismo>. Acesso em: 1 dez. 2007.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Ligia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1991.

GARCIA, Marcos Leite. **La Función Investigadora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el fundamental derecho a la vida**. Madrid: UNED Publicaciones (Tesis Doctoral), 2001.

GARCIA, Marcos Leite. **Direitos fundamentais**. Disciplina ministrada no curso de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI em 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. verificada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Direito Administrativo**. 12. ed. verificada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

GENDARMERIE NATIONALE. Lês archives au SHD department de la Gendarmerie nationale. Disponível em: <http://www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/>. Acesso em: 26 nov. 2007.

GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: A Problem-oriented Approach. **Journal of Crime and Delinquency**, p. 236-258, April 1979. Disponível em:

<http://ddl.uwinnipeg.ca/ple/files/readings/reading3a.pdf>. Acesso em: 1 maio 2008.

GUERRA DO PARAGUAI. Disponível em: <http://www.historiadobrasil.net/guerraparaguai>. Acesso em: 18 mar. 2008.

HIGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998.

HISTÓRIA DA POLÍCIA NO BRASIL. Disponível em: <http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br>. Acesso em: 4 nov 2007.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. **Dicionário Aurélio Eletrônico:** século XXI. São Paulo: Lexikon Informática Ltda., 1999.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed. verificada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. Por uma polícia estável, eficaz e organizada. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 22, p. 21, jan./mar. 1998.

_____. Polícia de manutenção da ordem pública e a Justiça. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LEAL, João José; LEAL, José Rodrigo. Política criminal e o crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 10, n. 13, nov. 2007. ISSN 1518-8280.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LIMA, Roberto Kant de. Políticas de Segurança Pública e seu impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (orgs). **Políticas de Segurança Pública:** dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005.

MARIANTE, Hélio Moro. **Crônica da Brigada Militar gaúcha**. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1994.

_____. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB-SC, 2000.

_____. Ética e direito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 812, 23 set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7324>. Acesso em: 18 mar. 2008.

MIGLINO, Arnaldo. **Democracia não é apenas procedimento**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. ed. rev. São Paulo: EDUSP, 2002.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2001.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. **Revista e Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n. 109, 1991.

_____. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al**.** **Direito Administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **Filosofia da política jurídica**: propostas epistemológicas para a política do direito. Itajaí: Editora da Univali, 1999.

PASOLD, Cesar Luis. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. 10. ed. Florianópolis: OAB-SC, 2007.

PECES-BARBA, Gregório. **Curso de derechos fundamentales**. Madrid: Universidad Carlos III, 1995.

PEREIRA, Adilson José de. **Uniformes da Guarda Nacional**: 1831-1852 – a indumentária na organização e funcionamento de uma instituição armada. 2002. 195 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. O regime estatutário das forças de segurança. In: MIRANDA, Jorge (Reg.). **Seminário de Direito Administrativo de**

2001/2002. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002.

PLATÃO. **A República**. Introdução, tradução e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL. Disponível em: <http://www.policiaferroviariafederal.com.br>. Acesso em: fev. 2008.

POLÍCIA FEDERAL. Disponível em: < http://www.dpf.gov.br>. Acesso em: fev. 2008.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. Disponível em: <http://www.dprf.gov.br/PortalInternet/index.faces>. Acesso em: fev. 2008.

RAPOSO, João. **Direito policial**. Coimbra: Almedina, 2006.

REINER, Robert. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ROSENBAUM, Denis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SARMENTO, Catarina. **A questão das polícias municipais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVEIRA, José Luis Gonçalves da; SILVA, Ivon Jomir de; BOLDORI, Reinaldo. **Cidadão da paz***:* Onde se faz? Família – Escola – Estado. Blumenau: Nova Letra, 2007.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova polícia**: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

_____. **Policiamento comunitário**. Tradução de Ana Lúcia Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. **Subsídios para a história da polícia portuguesa**. Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1998.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. 2. ed. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 1999.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego da Polícia Militar e Bombeiro Militar**. 2. ed. verificada e atualizada. Curitiba: Optagraf, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 2.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos e justicia. 4.ed. Madrid: Trotta, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed, Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. In: I CONGRESSO INTERNACIONAL CRIME, JUSTIÇA E VIOLÊNCIA E II JORNADA DE PROFESSORES DE DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL DO MERCOSUL, 30 ago. a 3 set. 2007, São Paulo.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro**: parte geral. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo