



A FORÇA POLICIAL

órgão de informação e doutrina da instituição policial militar

ANO 1995

ABRIL/MAIO/JUNHO

Nº 6



A FORÇA POLICIAL

nº 6, abr/mai/jun 1995

Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar

Fundada em 10/02/94, conforme Portaria nº DIP-001/6.1/94,
nº 37, de 24 de fevereiro de 1994

Matrícula no 4.o registro de Títulos e Documentos de São Paulo
nº 278.887/94, de 25 de março de 1994

Conselho Editorial

Cel PM CLAUDIONOR LISBOA – Presidente

Cel PM SILVIO CAVALLI - Vice-Presidente

Maj PM FERNANDO PEREIRA

Maj PM PAULO MARINO LOPES – Secretário

Cap PM MÁRCIO MATHEUS

Cap PM JOSÉ VALDIR FULLE

Cap PM MAURO PASSETTI

Cap PM LUIZ EDUARDO PESCE DE ARRUDA

Professor ÁLVARO LAZZARINI

Professor DIÓGENES GASPARINI

Jornalista Responsável: GERALDO MENEZES GOMES (mtb n.o 15.011)

Revisor: Professor OSWALDO BELTRAMINI JÚNIOR

Diagramador e digitador: Subten PM ROQUE FABRETTI

Redação: Praça Cel Fernando Prestes, 115, Luz
São Paulo - SP - CEP 01124-060 - 2EM/PM / BIBLIOTECA

Capa: O Alferes *JOSÉ SEVERINO DIAS*, um dos mais hábeis instrutores do Corpo de Bombeiros da Corte, organizou a Secção de Bombeiros da Capital da Província de São Paulo, tendo sido seu primeiro Comandante (27JUL1880 a 01MAR1883) dando origem ao Corpo de Bombeiros da Polícia Militar.

Composição e Impressão - IMESP

Crédito: Soldado PM SÉRGIO OKA, da 5ª EM/PM

Obs: Os conceitos e opiniões emitidos em artigos de colaboração são de responsabilidade de seus autores

ORIENTAÇÕES AOS COLABORADORES

As publicações de artigos e trabalhos obedecerá às exigências que se seguem:

1. versar sobre assunto pertinente à destinação da revista
2. o texto deverá ser assinado, datado, escrito em linguagem impessoal e sóbria, com sugestão de título e ementa;
3. o autor observará as normas de metodologia científica para a sua produção, especialmente quanto às citações bibliográficas e fundamentação das afirmativas;
4. ao final do trabalho, que será remetido em 02 (duas) vias o autor deverá colocar sua idade, endereço, qualidades que deseja ver mencionadas junto ao seu nome - até 03 (três) - e, em uma das vias, a autorização de próprio punho, para publicação independente de qualquer direito patrimonial e autoral sobre a obra;
5. ter no mínimo 03 (três) e no máximo 20 (vinte) laudas, datilografadas em espaço 02 (dois), com 35 linhas cada lauda e 70 caracteres cada linha;
6. não será aceita crítica vulgar ou dirigida contra pessoa;
7. o Conselho Editorial decidirá sobre a conveniência e oportunidade da publicação das obras recebidas;
8. os trabalhos, bem como os pedidos de assinatura da revista, deverão ser encaminhados para "À FORÇA POLICIAL", Praça Cel Fernando prestes, 115, Luz, São Paulo, CEP 01124-060, aos cuidados do Presidente do Conselho Editorial. - DIP/BIBLIOTECA.

SOLICITA-SE PERMUTA
PIDESE CANJE
ON DEMANDE L'ÉCHANGE
SI RICHIERI LO SCAMBIO

NÚMEROS ATRASADOS

Poderão ser adquiridos , havendo disponibilidades de estoque , através de cartas dirigida ao Conselho Editorial, especificando o(s) exemplar(es) e a quantidades desejada.

O preço-base ser a última edição, incluídas as despesas de correio. Maiores informações pelo telefone (011) 225-7095

A FORÇA POLICIAL

V.1

MARÇO 1994

SÃO PAULO, Polícia Militar do Estado de São Paulo

V. Trimestral nº 6/1995 (ABRIL/MAIO/JUNHO)

1. Polícia Militar - Periódico. 2. Ordem Pública - Periódico. 3. Direito - Periódico. I. São Paulo. Polícia Militar. Comando Geral.

SUMÁRIO

I. Previdência e Polícia Militar - Claudionor Lisboa	5
II. Violência e Segurança - Aspectos do Conflito Social Urbano - Álvaro Lazzarini	13
III. Poder de Polícia - Odete Medauar.....	51
IV. Patrulhamento Aéreo - Emprego de Aeronaves pela Polícia Militar - Otacílio Soares de Lima	63
V. A Arte de Bem Comandar - C. A. Bach.....	95
VI. A obrigatoriedade da Perícia Hematológica na Investigação de Paternidade - Alexandre Alves Lazzarini.....	105
VII. A Produção do Texto Argumentativo - Luiz Antônio Ferreira.....	109
VIII - Legislação:	
a. Lei nº 9.155, de 15 de maio de 1995 - Publicação Trimestral de Informações Estatísticas sobre Ocorrências Policiais.....	117
IX. Jurisprudência:	
a. Decisão - 12ª Vara da Fazenda Pública - São Paulo - Processo nº 1076/94 - Uso de cinto de segurança - aplicação de lei municipal. Reconhecimento incidental de inconstitucionalidade. Segurança concedida.....	119
b. Decisão - 11ª Vara da Fazenda Pública Central - Mandado de Segurança nº 1409/94 - Multa - Aplicabilidade por “moça da zona azul”. Incompetência do funcionário para o ato. Segurança concedida.....	125

I. PREVIDÊNCIA E POLÍCIA MILITAR

CLAUDIONOR LISBOA,
Coronel PM, Comandante Geral da Polícia Militar do
Estado de São Paulo e Presidente do Conselho Nacional de
Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de
Bombeiros Militares

SUMÁRIO:

1. Introdução. 2. Proposta de Emenda Constitucional nº 33/95. 3. Peculiaridades funcionais e regime previdenciário - próprio das PM/CBM. 4. Lei Complementar prevista no artigo 201 da Constituição Federal.

I. INTRODUÇÃO

Tão logo assumiu o Governo, no início deste ano, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tratou de delinear as reformas a serem implementadas na Administração, entre elas a da Previdência, tida como prioritária para o equilíbrio das contas governamentais e, por via de consequência, da própria economia brasileira na qual o Estado ainda exerce papel preponderante.

Nomeado o Ministério, os temas previdenciários tornaram-se pauta de discussões diárias, com manifestações de toda sorte em que não faltaram idéias exóticas e até inverdades, algumas das quais lançadas sobre as Polícias Militares (PM) e Corpos de Bombeiros Militares (CBM) e, particularmente, sobre seus integrantes.

Ante a inexistência, à época, de propostas concretas sobre modificações no regime previdenciário de seus componentes, ficaram as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares explicando e até mesmo desmentindo afirmativas de autoridades governamentais, a exemplo da publicada pelo Jornal da Tarde, na edição de 28 de janeiro do corrente, aludindo que "dos 200.000 (duzentos mil) homens da PM paulista, apenas 70.000 (setenta mil) estavam na ativa e que a média salarial dos

inativos era de R\$4.000,00 (quatro mil reais)"¹, quando estudos realizados naquela ocasião apontavam que a Polícia Militar do Estado de São Paulo possuía 73.195 (setenta e três mil, cento e noventa e cinco) homens no serviço ativo e 31.977 (trinta e um mil, novecentos e setenta e sete) na inatividade, cuja média salarial estava em torno de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais).

2. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 33/95

Somente no mês de março, através da Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 1995, encaminhada à Câmara dos Deputados, foi possível conhecer as reais intenções do Governo sobre a previdência policial militar, por ela tratada nos seguintes termos:

"Art. 2º - ...; é modificada a redação dos §§ 9º e 10 do art. 42; ...:

Art. 42

§ 9º - Aos integrantes das Forças Armadas e seus pensionistas é assegurado regime previdenciário próprio, custeado mediante contribuições dos ativos e inativos, dos pensionistas e da União, obedecidos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, na forma de lei complementar prevista no art. 201, que deverá refletir as peculiaridades da atividade militar, inclusive nas situações de guerra, e definirá, ainda, limites de idade e regras de cálculo do valor do benefício.

§ 10 - Aos integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares aplica-se, quanto à previdência, o disposto no art. 40, devendo a lei complementar prevista no art. 201 refletir, também, as peculiaridades da profissão policial militar e de bombeiro militar.

....." 2.

Ao remeter os militares estaduais ao artigo 40, da Constituição Federal, por ela também alterado, a PEC nº 21/95 acabou, a despeito das peculiaridades a serem refletidas em lei complementar, por submeter o regime previdenciário dos policiais militares e bombeiros militares ao modelo geral de previdência dos servidores públicos civis.

Evidentemente tal redação não satisfaz as milícias e bombeiros militares de todo o Brasil, não porque se considerem melhores que os demais servidores, mas sim por

¹ Christiane Samarco / AE, *Previdência: Stephanes quer mudança já*, Jornal da Tarde, 28JAN95.

² Fonte: Diário do Congresso Nacional.

exercerem funções efetivamente diferenciadas conforme se demonstrará mais adiante, fato que a proposta admitiu timidamente mas não refletiu como devia, visto que dela não fomos chamados a participar em tempo de superar naturais incompreensões da área técnica do Ministério da Previdência.

O que não foi possível fazer junto ao Poder Executivo da União, fez-se no Congresso Nacional, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados (CCJR). Os parlamentares, em especial os Deputados Roberto Magalhães (PFL/PE) e Rodrigues Palma (PTB/MT), respectivamente Presidente e Relator da Comissão, perceberam de plano os inconvenientes da proposta governamental, rejeitando a parte relativa às alterações no regime previdenciário das Forças Armadas e das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares por 36 (trinta e seis) votos contra 15 (quinze).³

Assim, prevalece o regime atualmente disposto no artigo 42, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, que, por fazer remissão ao artigo 40 da Carta, também objeto de alteração da PEC nº 33/95 (numeração atual decorrente do desmembramento da PEC nº 21, procedido pela CCJR), exige os necessários ajustes que os Comandantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares vêm desenvolvendo em conjunto com as Forças Armadas na consecução de uma proposta a ser oferecida à Comissão Especial da Câmara dos Deputados que apreciará o mérito da PEC nº 33/95.

3. PECULIARIDADES FUNCIONAIS E REGIME PREVIDENCIÁRIO DAS PM / CBM

O regime jurídico - conjunto de normas que incide sobre determinado segmento social - há que refletir as peculiaridades do grupo a que se destina, particularmente quanto às funções a ele cometidas, sob pena de prejudicar sua prestação de serviço, tornando-a ineficaz. Exemplo ilustrativo a corroborar com a assertiva é o limite de idade para a inatividade do militar estadual, que não pode ser idêntico ao limite de outras carreiras. Como exigir que um homem ou mulher com mais de 55 (cinquenta e cinco anos) saia às ruas para fazer frente a delinquentes, via de regra com metade dessa faixa etária, na plenitude do seu vigor físico, ou então que um bombeiro idoso passe por uma corda a grande altura para resgatar pessoas em perigo?

³ Câmara dos Deputados - Votação da CCJR no dia 28ABR95, conforme Ata da 24ª Reunião Ordinária - 50ª Legislatura.

Se o regime jurídico - e o regime previdenciário nele se inclui - deve, em conformidade à melhor doutrina, refletir as peculiaridades funcionais que rege, cumpre examinarmos as incumbências que a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional cometem às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, demonstrando cabalmente a impropriedade de se querer agrupar, sob um único regime previdenciário, segmentos de características funcionais tão díspares como os servidores públicos civis e os servidores militares estaduais.

Começamos pela polícia de preservação da ordem pública, missão que ao longo da história brasileira sempre coube e continua cabendo (Constituição Federal, art. 144, § 5º) às polícias militares, e que se desenvolve mediante ações de preservação e repressão operativa da criminalidade. Verdadeiro trabalho de força policial no exercício regular do poder de polícia que as distingue no âmbito da Administração Pública, elevando-as à condição particular de braço armado do Estado posto em defesa da sociedade; daí seu formato de Corporação com carreiras, estrutura, organização e habilitação especiais, não encontráveis em nenhum outro segmento público. Essa configuração revela-se tão igualmente útil no combate a incêndios, nas buscas e salvamentos e demais atividades de defesa civil, que se aplica da mesma forma aos Corpos de Bombeiros Militares, sejam eles autônomos ou não.

Porém, as funções das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares vão muito mais além, eis que tais Instituições integram o sistema de defesa nacional na qualidade de forças auxiliares e reserva do Exército (Constituição Federal, art. 144, § 6º), cabendo-lhes missões de defesa interna e de defesa territorial (Decreto-Lei Federal nº 667/69, art. 3º, letra "d") sob a coordenação das Forças Armadas. Este papel não pode deixar de ser considerado fundamental apenas por estar consolidado em potência e não operacionalizado no cotidiano; afinal as forças estaduais, que no seu conjunto são reservas preparadas, devem estar em perfeitas condições de, se necessário, serem mobilizadas para atuar como força operativa militar na defesa da Pátria.

A severidade e os riscos das funções policiais militares são inquestionáveis, bem por isso seus integrantes juram, perante a bandeira nacional e as autoridades constituídas, sacrificar, se preciso for, a própria vida em defesa da sociedade e da Pátria. Embora soe como figura retórica, esse singular "tributo de sangue" vem, ao longo dos anos, incidindo sobre um número expressivamente alto de militares estaduais. De janeiro de 1989 até maio do corrente, só no Estado de São Paulo, foram vítimas de homicídio 480 (quatrocentos e oitenta) e feridos 13.541 (treze mil, quinhentos e quarenta e um) policiais militares em decorrência da condição de

responsáveis pela preservação da ordem pública.⁴ De nenhuma outra carreira do serviço público exige-se tanto.

Por outro lado, as condições estressantes de trabalho, resultantes do constante contato com as mazelas e conflitos sociais, são geradores de preocupantes índices de alcoolismo, separações conjugais e até mesmo de suicídio no seio das milícias e corpos de bombeiros.

A adversidade do trabalho policial, especialmente o de prevenção e atendimento imediato dos fatos policiais, não é uma característica brasileira apenas, conforme o comprova a matéria publicada pela revista *Isto É*⁵ que inclui a lista de profissões mais estressantes elaborada a partir de estudos do Instituto de Ciências e Tecnologia da Universidade de Manchester, na Inglaterra. Nessa lista, também denominada pela Revista como “*Os Campeões da Neurose*”, a profissão de policial aparece em segundo lugar com a marca de 7,7 para uma escala de zero a dez, sendo superada apenas pela atividade de mineiro. Ou seja, sobre a superfície da terra não há nada mais estressante do que ser policial.

OS CAMPEÕES DA NEUROSE

mineiro	8,3
policial	7,7
guarda-penitenciário	7,5
piloto de avião	7,5
Executivo	7,3
médico	6,8
bombeiro	6,3
equipe de ambulância	6,3

Isso para nós não é novidade porque, pelos estudos que temos feito na Corporação, especialmente quanto ao problema de completamento dos quadros, notamos que a evasão de pessoal deve-se fundamentalmente à relação vencimento X

⁴ Fonte: Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, MAI95.

⁵ PEREIRA, Cilene e PELUSO, Luciano. *Trabalhe mas não morra*. *Isto É*, n° 1349, 9 de agosto de 1995, p. 100.

atividade. Assim, apesar de os salários serem razoáveis relativamente a outras carreiras do serviço público, as quais não desmerecem, acabam por não serem bons se comparados às agruras da função policial militar.

O fato de estar sob o manto ostensivo da autoridade, patrulhando, correndo para o fogo, controlando tumultos, socorrendo acidentados, administrando conflitos de toda sorte e confrontando-se com marginais, sempre sob o olhar crítico da sociedade, da Administração e da Justiça, faz com que o policial militar tenha todo seu sistema psicofísico alterado e atue em constante estresse físico e mental, muitas vezes em locais insalubres, sob intempéries, em horários irregulares, alimentando-se inadequadamente e sofrendo agressões, que o desgastam física e mentalmente e o predisõem a doenças degenerativas, comprometendo seu desempenho profissional já no último terço da carreira. Qual a compensação que se oferecerá a estes homens na velhice? Não pode ser, certamente, a redução de seus vencimentos.

Os reflexos da profissão policial-militar no organismo humano foram cientificamente estudados pela Diretoria de Saúde da Polícia Militar do Estado de São Paulo a partir de dados coletados pelo Departamento de Perícias Médicas do seu Centro Médico, no ano de 1994, quando 19.339 policiais militares - o correspondente a 24 % do efetivo total da Corporação - foram licenciados ou afastados temporariamente das atividades normais.

A distribuição desses afastamentos por tempo de serviço está assim configurada:

TEMPO DE SERVIÇO	EFETIVOS	AFASTAMENTOS	%
0 - 5 anos	21.235	3.887	18,21
6 - 10 anos	22.216	4.834	21,71
11 - 20 anos	21.448	5.415	25,20
21 - 30 anos	7.193	5.222	72,59

Verifica-se que nos policiais militares com mais de 20 (vinte) anos de serviço a porcentagem de afastamentos ou restrições é cerca de 3 (três) vezes maior que nas outras faixas de tempo de serviço, refletindo a ação das condições adversas da profissão sobre um organismo em envelhecimento.

A análise das causas patológicas de afastamento médico de policiais militares com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade ⁶ confirma que a principal delas é o trauma, seguido das doenças psiquiátricas e degenerativas, conforme tabela abaixo:

TRAUMAS	37%
RESPIRATÓRIAS	04%
PSIQUIATRIA (Neurose 14% e Alcoolismo 09%)	23%
CIRURGIAS	02%
DEGENERATIVAS	10%
INFECCÕES	04%
HÉRNIA DISCAL	04%
DEMAIS	16%

Conclui o trabalho, que a atividade policial militar exige um ser humano na plenitude de suas funções físicas e mentais, necessidade contra a qual o processo biológico do envelhecimento labora significativamente. Mesmo no regime previdenciário atual, a Corporação já se vê obrigada a encaminhar os policiais em final de carreira a serviços menores, em ambientes internos, até que possam se inativar. Que dizer em caso de um efetivo aumento no tempo de serviço de seus integrantes?

Desconsiderar tantas peculiaridades, aumentando os limites ora fixados em lei para permanência na atividade policial-militar, e reduzir-lhes os vencimentos na inatividade, além de contraproducente, configurar-se-ia uma inusitada irresponsabilidade para com a segurança individual do cidadão policial-militar e, conseqüentemente, para com a segurança pública em todo o País, injustificável sob todos os aspectos.

4. LEI COMPLEMENTAR PREVISTA NO ARTIGO 201, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Tais diferenciações devem necessariamente refletir um regime previdenciário apropriado, ao qual, por sensatez e coerência, aplicar-se-ão regras especiais referentes a limites de idade e tempo de serviço, entre outras a serem tratadas em capítulo especialmente dedicado às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros

⁶ Departamento de Perícias Médicas do Centro Médico da PMESP, 1994.

Militares no bojo da Lei Complementar que regulamentará o artigo 201 da Constituição Federal, tratando da previdência social.

Nesse sentido as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares vêm trabalhando junto à área técnica responsável do Governo federal.

As tratativas tão somente se iniciaram, exigindo que permaneçamos atentos para consolidar um regime previdenciário próprio, consentâneo com nossa longa, desgastante e diferenciada carreira, que garanta aos policiais militares e bombeiros militares - com o mínimo de dignidade - o reconhecimento necessário e indiscutivelmente merecido descanso.

II. VIOLÊNCIA E SEGURANÇA - ASPECTOS DO CONFLITO SOCIAL URBANO (*)

ÁLVARO LAZZARINI,
Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Coordenador e Professor de Direito Administrativo da Escola Paulista da Magistratura e da Academia de Polícia Militar do Barro Branco, Sócio Colaborador do Instituto dos Advogados de São Paulo

SUMÁRIO

1. Considerações iniciais. 2. A violência das grandes cidades e suas causas. 3. A insegurança decorrente e prováveis formas de amenizá-la. 4. Estatística dos principais delitos envolvendo a violência. 5. Os conflitos sociais urbanos, principalmente nas megalópoles. 6. Atuação dos diferentes segmentos envolvidos nos níveis federal, estadual e municipal. 7. Perspectivas e tentativas de solução.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A temática da ordem pública, em especial no que diz respeito à segurança pública, que envolve a criminalidade, desde os tempos mais remotos, tem sido objeto de diversas teorias explicativas, sob os mais diversos ângulos psicológicos, sociológicos e mesmo antropológicos.¹

(*) Estudo para exposição em Painel sob o tema, seguido de Debate com os estagiários, para os Cursos de Altos Estudos de Política e Estratégia e de Altos Estudos de Política e Estratégia Militares da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro-RJ, 4 de agosto de 1995.

¹ PEZZIN, Líliliana E. *Criminalidade Urbana: O Caso de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Economia, Edição do Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e

A temática da ordem pública, talvez por isso, é extremamente vaga e ampla, sendo que o conceito de ordem pública, em direito, se apresenta como um daqueles conceitos jurídicos indefinidos, embora possa ser aceita a noção de que a ordem pública em Direito Administrativo é a ausência de desordens (“l’absence de troubles”) no dizer autorizado de Paul Bernard ², ou seja, como assevera Blaise Knapp ³, Professor da Universidade de Genebra, Suíça, a ordem pública é a ausência de desordens, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado.

Assegurar a boa ordem é, em suma, assegurar a tranqüilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública e nada mais do que isso como sustenta Louis Rolland ⁴

Bem por isso, como já sustentei ⁵, não é a ordem pública que está a integrar o vasto conceito de segurança pública - valor comunitário -, pois o que ocorre é que a segurança individual e a comunitária situam-se dentro do contexto maior do que seja a ordem pública, devendo ser lembrado que segurança pública, que não se confunde com segurança nacional, conforme ensina Mário Pessoa ⁶, é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, sendo que as ações que promovem a Segurança Pública são ações preventivas típicas, seguidas da denominada repressão imediata, para restabelecer automática e necessariamente a ordem pública violada, e após pela repressão policial consubstanciada nas medidas de polícia judiciária, para apuração do ilícito criminal que violou a ordem pública, tudo para levar o acusado à Justiça Criminal, esta a detentora do monopólio do poder de punir do Estado.

Administração da Universidade de São Paulo (IPE-USP), São Paulo, 1987, p. 46.

² BERNARD, Paul. *La notion d’ordre public en droit administratif*, 1962, Librairie de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et Durand-Auzias, Paris, França, p. 12 e 25.

³ KNAPP, Blaise. *Précis de droit administratif*, Bâle-et Francfort-sur-le-Mains, 1980, p. 20.

⁴ ROLLAND, Louis. *Précis de droit administratif*. 9.a ed. , 1947. Librairie Dalloz, Paris, França, p. 399

⁵ LAZZARINI, Álvaro et alli. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2.a ed., 1987. Forense, Rio de Janeiro, p. 15 e seguintes.

⁶ PESSOA, Mário. *O Direito da Segurança Nacional*. Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, São Paulo, 1971, p. 7 e seguintes.

A segurança pública, assim, pode resultar da simples ausência, mesmo temporária - continua Mário Pessoa na sua indicada obra -, dos delitos e contravenções penais, certo que, conceitualmente, segurança pública não prescinde daqueles ilícitos, presentes ou prováveis, como fatores antes de essência psicológica que material, sendo que a segurança pública ideal seria aquele estado utópico em que os delitos houvessem desaparecido.

De qualquer modo a segurança pública, em especial nos dias de hoje, tem importância no mundo contemporâneo, certo que, pela primeira vez na história do Direito Constitucional Brasileiro, o constituinte de 1988 houve por bem dedicar-lhe um capítulo, denominado “Da Segurança Pública”⁷, consubstanciado no seu art. 144, com o seu *caput* e oito parágrafos, bem como dispendo sobre o regime jurídico dos servidores públicos militares dos Estados e Distrito Federal, que exercem as atividades próprias de segurança pública (art. 42 e 125, parágrafos 3.o e 4.o).

Essas atividades próprias de segurança pública decorrem do Poder de Polícia, que é um poder instrumental da Administração Pública, merecendo ser recordada nesta oportunidade lição deixada por Carlos Siqueira Netto, na Escola Superior de Guerra, em conferência realizada em 26 de junho de 1978, quando ressaltou que “O Poder de Polícia é utilizado no campo do desenvolvimento, com o seu Poder de Contenção. Significa a expressão a faculdade de velar abusos de direitos individuais ou impedir o exercício anti-social desses direitos em função do Bem-Comum, como fim último do Estado e da Sociedade. Cuida-se de verdadeiro mecanismo de frenagem que se justifica por pretender a construção de uma nova sociedade inspirada nos ideais do Bem Comum que, além de contemplar o Bem-estar, define um modelo de sociedade que permite pleno desenvolvimento das potencialidades humanas ao lado de exemplar compreensão e prática dos valores espirituais”.⁸

Carlos Siqueira Netto, nessa sua aludida conferência, também asseverou que “a evolução do Poder de Polícia, no quadro do Estado Contemporâneo, alcançou a própria Segurança Nacional, para cuja realização não bastam, apenas, medidas de natureza política, embora insuficientes as de cunho eminentemente administrativo.

⁷ Constituição da República Federativa do Brasil. Título V, Capítulo III.

⁸ SIQUEIRA NETO, Carlos. Conferência na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro-RJ, 26 de junho de 1978, revista “Convivium”, Ano XVII, 1978, v. 21, *apud* LAZZARINI, Álvaro. *Do Poder de Polícia*, revista “Julgados dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo”. Lex Editora, São Paulo, setembro/outubro de 1980, v. 63, p. 13-23.

As razões de insegurança aumentaram, desmedidamente, no Estado Social, principalmente, em razão da própria vida urbana que provocou mudança substancial na forma de viver de segmentos substanciais da população”.

Lembro que “A Expressão Psicossocial do Poder Nacional estuda o Homem, as suas relações em sociedade e o produto dessas relações, vale dizer, ocupa-se dos fenômenos sociais, culturais e psicológicos na cena nacional, que não se enquadram nas demais expressões do poder. Assim, alcança as questões históricas, a ciência e a tecnologia, a vida espiritual e tudo mais que diga respeito ao Homem e sua organização social”⁹. Deve, assim, refletir uma população hígida, de padrões culturais elevados, com suas necessidades básicas satisfeitas e conseqüentemente com capacidade de atuar em termos de opinião pública, conforme antiga, mas atual lição da Escola Superior de Guerra - ESG¹⁰.

Daí por que, como já conclui em anterior trabalho¹¹, o Poder de Polícia, como mecanismo de frenagem de direitos e liberdades individuais, influi na Expressão Psicossocial do Poder Nacional, do qual é função a Segurança Nacional. Assim, o regular e eficiente exercício do Poder de Polícia deve ser incentivado não só como fator de Segurança Pública, como também fator preponderante de Segurança Nacional, por importar na premente necessidade básica da população de sentir-se com segurança e bem-estar, para que o homem possa processar as suas atividades do modo mais perfeito possível. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando a ordem, no progresso do Estado.

2. A VIOLÊNCIA DAS GRANDES CIDADES E SUAS CAUSAS

Liliana E. Pezzin, em “Introdução” à sua citada dissertação¹² sobre “Criminalidade Urbana e Crise Econômica: O Caso de São Paulo”, apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo para

⁹ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA-ESG. *Manual Básico*. Rio de Janeiro, 1993, p. 126.

¹⁰ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA-ESG. *Manual Básico - M75*, Rio de Janeiro, 1975, p. 234.

¹¹ LAZZARINI, Álvaro. *Manual de Ensino Fundamental - Direito Administrativo*. Subseção de Publicações da Academia de Polícia Militar do Barro Branco - APMBB, São Paulo, 1982, p., 94.

¹² PEZZIN, Liliana E. Obra e ed. citadas p. 13.

obtenção do título de Mestre em Economia, observou que “Há um sólido consenso, na sociedade brasileira atual, em torno do crescimento da criminalidade violenta nas áreas metropolitanas. Esse consenso se manifesta, por um lado, nas reações das populações, que experimentam, em sua vida cotidiana, os efeitos do crime e da violência, traduzidas em intensos e crescentes sentimentos de medo e fortes demandas por lei e ordem, geralmente mesclados e avaliações negativas das instituições policiais e judiciárias implementadoras da ordem”.

Linhas após, ao cuidar da “Urbanização e Subdesenvolvimento”, Liliana E. Pezzin lembra que “A problemática urbana somente pode ser analisada como parte de um processo mais amplo de mudança estrutural que afeta tanto a cidade como o campo e não se esgota em seus aspectos ecológicos e demográficos”.

Os dados vão apenas até 1985 e estamos em 1995. Equipe liderada por José Pastore, por sua vez, ofereceu trabalho sobre o “Crime e Violência Urbana”¹³, denominação dada ao “Relatório Final de Pesquisa Realizada pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas - FIPE, com Apoio da Secretaria de Planejamento da Presidência da República”.

Dando um tratamento sério e objetivo, sem enfoques emocionais ou ideológicos, a referida Equipe de Pesquisadores salientou¹⁴ a dramática “situação a que chegaram as grandes metrópoles brasileiras, fundamentalmente São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife”, enfocando, ao depois, que “A sensação de insegurança vem da observação e da experiência de uma grande variedade de crimes e atos violentos dos quais destacam-se especialmente os roubos ou ‘assaltos a mão armada’, em grande parte acompanhados de agressões e mortes; os furtos na esfera patrimonial, e os acidentes de trânsito e homicídios na esfera pessoal” e que, basicamente, neste quatro tipos de delito, formam o quadro básico da síndrome do medo nas grandes cidades.

Como diz a Equipe liderada por José Pastore, “Numa formulação precisa e dramática desta percepção generalizada de medo e insegurança, ante a escalada da criminalidade violenta, o poeta Affonso Romano de Sant’Ana não hesitou em evocar imagens de uma guerra civil, onde exércitos de pobres e marginais sociais, avançam

¹³ PASTORE, José. FRANCO ROCCA, Denise e PEZZIN, Liliana. *Crime e Violência Urbana*. Edição do Instituto de Pesquisa Econômicas da Faculdade de Economia. Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - IPE-USP, São Paulo, 1991, 83 páginas.

¹⁴ PASTORE, José, FRANCO ROCCA, Denise e PEZZIN, Liliana. Obra e ed. citadas, p.3

contra uma sociedade e uma política excludentes: ‘Parece que o Rubem Fonseca é o redator de todos os jornais brasileiros, tal a quantidade de crimes violentos noticiados. Há uma guerra nas ruas e o governo não interfere... Os pobres já são assaltados pelos miseráveis. Quando eles se tornarem todos uma classe, ou como se dizia antigamente, quando tiverem ‘consciência de classe’, virão contra o outro lado ... Há um exército de 30 milhões escalando os muros de Roma’ ”¹⁵.

O problema é tanto mais sério quando se trata de agrupamento urbano em nível gigantesco, que forma o que alguns sociólogos entenderam de denominar “Megalópole”, “Megalópoles” ou “Megalópolis”.

Como ensina Rosa Moyano¹⁶, o termo “megalópole” foi utilizado por J. Gottman para descrever as aglomerações existentes entre Boston e Washington, e o fato de se tratar de uma área específica não impede que as idéias inspiradoras no estudo e elaboração da megalópole sejam aplicáveis a outras áreas em que grande parte das tendências observadas está se repetindo. O termo - continua Rosa Moyano - pode ser definido como uma enorme concentração de gente e atividades. É um aglomerado urbano produzido pelo crescimento conjunto de cidades vizinhas, que se fundem formando grandes nebulosas urbanas.

Ao certo - pondera Rosa Moyano - “As forças dominadoras da civilização atual, causas do gigantismo e de superconcentração da humanidade, cresceram desordenadamente, sem nenhum plano racional, e isso originou graves conflitos para o homem, que continua nessas cidades em um estado fictício de assimilação e completa falta de integração”, pois, “Na opinião de L. Munford, os sociólogos e economistas fundam projetos de expansão urbana e econômica nas forças vivas existentes em certo momento, sem prever possíveis mudanças que acelerem essas forças que deságuam na megalópole, que considera mecanizada e desumanizada. Acredita ele - Rosa Moyano se refere a L. Munford - que essas forças terminarão por alcançar seu objetivo, que é a aniquilação do homem”, razão pela qual - conclui

¹⁵ PASTORE, José. FANCO ROCCA, Denise e PEZZIN, Liliana. *Obra e ed. citadas*, p. 2. O poeta Affonso Romano de Sant’Ana evocou imagens de uma guerra civil não declarada em artigo publicado no “Jornal do Brasil”, edição de 25 de novembro de 1979.

¹⁶ MOYANO, Rosa. *Verbetes Megalópole (Megalópolis)*, “Dicionário de Ciências Sociais”. Coordenação Geral de Benedicto Silva, Fundação Getúlio Vargas - Instituto de Documentação. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986, p. 739.

Rosa Moyano - “Os efeitos dessa atitude poderão ser: *a*) a vida familiar e individual se desliga da vida do trabalho; *b*) surgem nas cidades as zonas dormitórios e as zonas residenciais, que são uma manifestação da erosão urbana; *c*) a grande concentração urbana desencadeia um clima físico e moral agonizante e angustiante para o homem; *d*) como consequência de tudo isso, o habitante da megalópole se encontra sempre em uma constante evasão”.

Surge, então, uma verdadeira patologia social, inclusive com a desorganização da vizinhança, bem estudadas por F. A. de Miranda ¹⁷, da antiga Universidade da Guanabara, quando lembra que importante é também o grupo social primário conhecido por vizinhança ou grupo vicinal e, ao cuidar das favelas, sustenta ser “fantasiosa a suposição, generalizada entre os menos avisados, de que as favelas são locais quase exclusivamente dominados pela criminalidade; ou que o anonimato dos vizinhos, uns para com os outros, seja normal nas favelas. Nem a primeira afirmação tem encontrado confirmação habitual nas observações diretas realizadas, nem a segunda pode ser recebida sem reservas. É preciso observar que, em algumas formações de favelas, há maior interação vicinal que nas zonas residenciais comuns, sobretudo nas zonas residenciais de edifícios de apartamentos”.

As causas da violência e criminalidade nas grandes cidades devem, pois, ser detectadas não sem antes reiterar o que já explanei no sentido de que a criminalidade insere-se no conceito de segurança pública, aspecto da ordem pública que, por sua vez, está contida na ordem social. Entender esse desencadeamento doutrinário é importante para o estudo aprofundado da questão.

Creio, bem por isso, ser relevante abordar as posições divulgadas em diversos trabalhos sobre a criminalidade, onde os pesquisadores buscaram as origens dos atos que ferem a segurança pública, aos quais chamo de geradores da insegurança.

O Relatório dos juristas reunidos no Fórum “Criminalidade e Violência” ¹⁸, em 1980, apontou como fatores sociais geradores da insegurança os seguintes:

- a*) o crescimento populacional acelerado;
- b*) a má distribuição demográfica;
- c*) a distribuição inadequada de renda;
- d*) a falta de planejamento familiar;

¹⁷ MIRANDA ROSA, F. A. de. *Patologia Social - Uma Introdução ao Estudo da Desorganização Social*. 3ª ed., Biblioteca de Ciências Sociais, Zahar Editores, p. 116-117.

¹⁸ Ministério da Justiça, Relatório do Fórum “Criminalidade e Violência”, Brasília, 1980, v. I, p. 19-33.

- e) as favelas e conglomerados;
- f) o problema do menor.

Como se verifica, esse relatório aponta como fatores sociais geradores de insegurança as favelas, no que toma posição antagônica à de F. A. de Miranda Rosa, retro transcrita, que diz ser fantasiosa a superposição generalizada entre os menos avisados, de que as favelas são locais quase exclusivamente dominados pela criminalidade.

Explanando sobre o assunto da violência das grandes cidades e suas causas, o Professor José Alfredo de Oliveira Baracho ¹⁹, em Belo Horizonte, citando Heitor Luiz Gomes de Almeida, alinhou como causadores da insegurança pública, entre outros:

- a) a facilidade do cidadão em se armar;
- b) o menor abandonado;
- c) a proliferação dos entorpecentes;
- d) a violência urbana.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto ²⁰, por sua vez, localizou as seguintes causas da insegurança pública:

- a) a miséria e a sua exploração política;
- b) a provocação ao consumo pelos meios de comunicação;
- c) a natalidade irresponsável;
- d) o abandono pela administração pública da infra-estrutura sanitária e educacional.

Os meios de comunicação, em especial o televisivo, ao que entendo, não só provocam o consumo. Provocam, também, e em grande escala, o ensino da desagregação familiar com todos os seus reflexos na violência e na criminalidade, que estimulam, com cenas de sexo, de infidelidades conjugais, de violência pela violência, a criminalidade, aliás, conforme desenvolvi no “1.o Seminário de Segurança Pública da Amazônia: A Prevenção da Criminalidade” ²¹.

¹⁹ OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. *Polícia Militar e Constituinte*. Anais do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares, Belo Horizonte, 1987, Editora Barvalle, p.73.

²⁰ FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. *A Segurança Pública na Constituição*. “Revista de Informação Legislativa”, Senado Federal, Brasília, 1991, n.o 109, p. 137 e 138.

²¹ LAZZARINI, Álvaro. *A Desagregação Familiar e seus Reflexos na Violência e na Criminalidade*. Revista “O Alferes”, editada pela Polícia Militar do Estado de Minas

Para a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP), em trabalho de equipe coordenado por José Pastore, que elaborou o “Índice de Insegurança Pessoal e da Propriedade Indicadores de Crime e Violência”²², os determinantes da violência são:

- a) a falta de programas assistenciais;
- b) o desemprego dos mais jovens;
- c) a carência de educação.

Pedro Franco de Campos²³, Procurador de Justiça, quando Secretário da Segurança Pública em São Paulo, concordou que as causas da violência urbana estão, entre outras, no “desordenamento das metrópoles e a conseqüente falta de saneamento, habitação, escolas e hospitais” e mais “que o desemprego e a desagregação familiar ajudam a engrossar o caldo da violência”.

Em análise precisa, José dos Santos Freire²⁴, Deputado Federal e Constituinte de 1988, abordou do seguinte modo o tema da violência das grandes cidades e suas causas: “Não há como negar que, da miséria e da promiscuidade em que se vive nas favelas e nos mocambos, para o crime, a distância praticamente não existe. Não há como ignorar que o processo de ocupação territorial no Brasil se inverteu de uns tempos para cá, com o enfático êxodo rural para as zonas urbanas, precárias de infra-estrutura habitacional, de transporte, de saúde e assistências públicas e sobretudo de mercado de trabalho, mormente para a mão-de-obra desqualificada. Na fome o homem perde, via de regra, o senso ético, o sentimento de solidariedade. Ignora a lei. Na fome, o instinto de sobrevivência determina o padrão de conduta: todo o clã se entrega ao crime - as filhas vão engrossar as fileiras da prostituição, e os varões o mundo da delinqüência contra o patrimônio, não raras vezes com a

Gerais, Belo Horizonte-MG, abril/junho de 1994, n.o 41, p. 13-22.

²² PASTORE, José et alli. *Relatório -- Análise e Elaboração de alguns Indicadores Econômicos e Sociais para o Estado de São Paulo -- Índice de Segurança Pessoal e da Propriedade: Indicadores de Crime e Violência (FIPE/USP)*”, São Paulo, 1987, p. 18 e 19.

²³ CAMPOS, Pedro Franco de. *Criminalidade Urbana - Violência*, jornal “Folha de São Paulo”, São Paulo, edição de 28 de agosto de 1991.

²⁴ FREIRE, José dos Santos. *Manutenção da PM como responsável pelo Policiamento Ostensivo - “Polícia Militar e Constituinte”*, “Anais do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares”, Belo Horizonte, 1987, Ed. Barvalle, p. 26.

prática do latrocínio. Enquanto isso, uma legião de cerca de trinta milhões de menores carentes pulula pelas vias públicas, notadamente nos grandes centros urbanos, de forma a preparar a futura população carcerária do País, marcados pelos estigmas da fome, da insanidade e da violência urbana, nada mais sabendo fazer nem em que pensar senão no crime”.

Divulgando trabalho do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IEPS), como seu Presidente, Hélio Jaguaribe ²⁵ enfatizou de modo preocupante o crescimento da pobreza no País, coincidente com o aumento da criminalidade, apontando riscos de convulsão social e concluindo que a miséria e a falta de educação fundamentam os problemas brasileiros. John Kenneth Galbraith ²⁶, aliás, já tinha sintetizado o problema ao afirmar que “a miséria é terrível, pior do qualquer doença, em termos de sofrimento”.

Como se verifica há um consenso de que os geradores de insegurança estão localizados nas iniquidades sociais, sendo evidente que tais problemas, de ordem estrutural, são as causas da maior parte da violência e criminalidade, cabendo a parte menor a fatores endógenos dos indivíduos, sobejamente tratados nos compêndios de criminologia a não interessar a este estudo.

3. A INSEGURANÇA DECORRENTE E PROVÁVEIS FORMAS DE AMENIZÁ-LA

As origens da insegurança, assim, estão nas iniquidades sociais ou nos fatores endógenos dos indivíduos, o que quer dizer que estão explicadas as causas da criminalidade, mas não justificadas.

F. A. de Miranda Rosa, a propósito do tema da insegurança social, no seu estudo sobre “Patologia Social - Uma Introdução ao Estudo da Desorganização Social” ²⁷, diz ser “interessante focalizar o fenômeno da ‘invasão’ de grupos ou pessoas de *status* inferior ou superior (principalmente aquele) na vizinhança. Tal ‘invasão’ tem como conseqüência, geralmente, reações vicinais. ... Esse é, contudo, apenas um dos muitos elementos que devem ser considerados para o exame da desorganização

²⁵ JAGUARIBE, Hélio. *Estudo Indica Crescimento da Pobreza no País*, jornal “Folha de São Paulo”, 24 de abril de 1991, p. 1-10.

²⁶ GALBRAITH, John Kenneth. *A Era da Incerteza*, IX Capítulo, “A Miséria e a Distribuição da Terra”, Televisão Cultura, São Paulo, 1982.

²⁷ ROSA, F. A. de. Obra e ed. citada, p. 117.

do grupo vicinal. São as novas formas de contato social e interação da comunidade urbana que alguns sociólogos entenderam denominar de ‘Megalópole’, na qual as diversidades de estrutura e dinâmica social, o complexo de relações e as realidades culturais apresentam profundas alterações nos conceitos tradicionais e obrigam à revisão dos métodos de investigação e análise científica, para tornar possível sua compreensão e o ataque aos problemas conseqüentes”.

Os métodos de investigação e análise científica, para tornar possível a compreensão e o ataque aos problemas conseqüentes da insegurança, ao certo são interdisciplinares, sendo um equívoco só confiar essa missão a profissional ou profissionais de uma determinada área do conhecimento científico, como, por exemplo, a especialistas em Direito Penal e/ou Direito Processual Penal, quase sempre afeitos à defesa dos acusados e não da comunidade como um todo.

Respeite-se o acusado, mas também respeite-se a comunidade vítima da insegurança, cabendo ao Estado esse papel, porque, ocorrido o ilícito penal, é dever do Estado coibi-lo, dando a pronta resposta, através da aplicação da pena criminal.

Como asseverou Hélio Tornaghi ²⁸, a despeito de tudo, “cabe à polícia evitar que o homem seja o lobo do homem (*homo homini lupus*), que o tráfico social se transforma na guerra de todos contra todos (*bellum omnium contra omnes*)”.

José Joaquim Cardozo de Mello Neto ²⁹, escrevendo sobre a ação social do Estado, já advertira que “ha actividades, serviços, que só podem ser exercidos pelo Estado - actividades, serviços, que constituem a sua própria razão de ser. Assim, o serviço de defesa nacional é um serviço typico do Estado, pois só o Estado é capaz de, por si, garantir a integridade do território: o Estado que delegasse aos indivíduos tão essencial função, ou, ainda, que os deixasse organizarem esse serviço como lhes parecesse, não teria mais razão de existir, confessada como estaria a sua absoluta incapacidade para o preenchimento da primeira das suas privativas atribuições. Da mesma forma, o serviço de segurança é um serviço typico do Estado: a insegurança não é apenas uma causa de lentidão no desenvolvimento social, é uma causa de retrogradação e de perecimento da colectividade. A distribuição de justiça é outro serviço essencial do Estado: *justitia fundamentum regni*”.

²⁸ TORNAGHI, Hélio. *Instituições de Processo Penal*. 2º vol., 2ª ed., 1977, p. 199.

²⁹ MELLO NETO, José Joaquim Cardozo de. *A Acção Social do Estado*. Secção de Obras do “O Estado de São Paulo, 1917, p. 7.

Fico portanto, com a atividade jurídica do Estado que diz respeito ao serviço de segurança, ou seja, na terminologia constitucional vigente, na preservação da ordem pública, como prevista no artigo 144 da atual Constituição da República, não me aventurando a estudos outros que não digam respeito à minha atividade jurídica. Essa a contribuição que me é possível dar, como cultor da área do Direito.

Esclarecidas as causas da criminalidade, cumpre ficar certo que a Polícia não tem sobre elas, enquanto organismo, qualquer responsabilidade, sendo um erro culpar-se a Polícia pela expansão do crime, mesmo porque, como sabemos, todo o mal deve ser atacado, sempre e principalmente, nas suas origens, estando aí o papel do Estado em acertar ou não na formulação e implementação de políticas públicas, escoimando-as da demagogia, da fisiologia, do clientelismo, do classismo, do cartorialismo, do nepotismo, do paternalismo, do casuísmo e outras formas de imoralidade que infestam a administração pública brasileira.

Creio que, para amenizar o estado de insegurança, principalmente, é preciso encontrar mecanismos para reavivar, com urgência, os princípios éticos do povo brasileiro, que, ao longo dos últimos anos, foi perdendo os seus valores morais e adquirindo a mentalidade de tirar proveito de tudo, mesmo do que seja ilícito, dando-se a essa tese a denominação de lei com o nome de um jogador de futebol, a “Lei de Gerson”.

Escrevendo sobre o tema: “A Desagregação Familiar e seus Reflexos na Violência e na Criminalidade”³⁰, desenvolvido no 1º Seminário de Segurança Pública da Amazônia, realizado em janeiro de 1994 em Belém (Pará), lembrei que a contribuir para este estado de coisas, está o grave problema na televisão, pois os órgãos de comunicação falada e particularmente a escrita não têm a dimensão e o poder da televisão. O apelo da imagem é fortíssimo: um “arrastão” no Rio de Janeiro - continuei - , mostrado na televisão, pode repetir-se imediatamente em outros pontos do País, porque o seu *modus operandi* é entendido de plano. As novelas, em horários inadequados ou não, como apresentadas no Brasil, são fontes inesgotáveis de desagregação familiar, pois apresentam a família brasileira como desajustada, com troca de casais, com adultérios, com filhos problemáticos, etc., vendendo uma imagem distorcida, passando para o público em geral que o imoral é normal na vida da sociedade brasileira, sem nenhuma preocupação no vestir, no

³⁰ LAZZARINI, Álvaro. *A Desagregação Familiar e seus Reflexos na Violência e na Criminalidade*. Revista “O Alferes”, edição da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, v. 12, nº 41, abril/junho, 1994, p. 13-22.

desvestir e no transmitir os fatos, sem preocupação, como adverte Augusto Marzagão ³¹, ilustre jornalista, com a preservação de valores básicos de qualquer sociedade com relação ao respeito ao próximo, esquecendo-se de que a “Sua ação reveste-se da maior gravidade, pois invade os lares através de três importantes meios de comunicação do ser humano: a imagem (visão), o som (Audição), a leitura (o texto, o discurso)”.

Por sua vez Geraldo Mello Mourão, poeta e escritor, citando o saudoso poeta Carlos Drummond de Andrade, de quem era amigo, afirmou que “a explosão da liberdade gera tanta poeira e tanta lama, que até por amor à limpeza devemos evitá-la” ³². Como enfatizou o mesmo poeta e escritor, “A medida em que silenciemos diante da ‘mídia’ grosseira que forma e informa essa sociedade, especialmente a televisão com suas novelas abomináveis, somos cúmplices dessa miséria, e apodrecemos junto com ela. Lukács - um marxista - dizia que grande parte do romance moderno é uma espécie de epopéia de um mundo sem Deus. Lukács não conheceu as nossas novelas globais. Delas não poderá dizer que são a epopéia de um mundo sem Deus, porque elas não chegam ao épico: elas são apenas o pirão repugnante, o ragu ‘faisande’ de um mundo sem higiene moral nem cultural, sem Deus e sem honra, um vale tudo sem fé, sem esperança e sem amor”.

Coincidentemente, os países que menos controlam a televisão, como Brasil e Estados Unidos da América do Norte, têm maiores índices de violência. Na Europa, existe um controle maior sobre a exibição de cenas violentas pela televisão, mesmo porque a maioria dos canais são estatais ((B..B.C., Eurovision, TVE, etc.). No Canadá, a TV canadense começou o ano (1994) obedecendo a novo código destinado a reduzir a violência veiculada em sua programação. A violência gratuita fica descartada, e o primeiro alvo dessa política será a nova série das Tartarugas Ninjas. Outros tipos de programas considerados violentos terão de ser apresentados depois das 21 horas, com legenda ‘somente para adultos’. Os canadenses estão com sorte. Com esta lei ficam afastadas, de uma só penada, 90% da produção televisiva dos vizinhos de baixo, pródigos em veicular cenas de sangue. Quanto às crianças de lá, saem ganhando de qualquer maneira. Terão uma programação mais suave e

³¹ MARZAGÃO, Augusto. *Que Deus nos Acuda de Corpo e Alma*. Jornal “Folha de São Paulo”, Tendências/Debates, 14 de janeiro de 1993.

³² MOURÃO, Geraldo Mello. *Pavana para uma infanta defunta*. Jornal “Folha de São Paulo”, Tendências/Debates, 11 de janeiro de 1993.

inteligente. Se não gostarem, desligam a TV e vão inventar outra coisa para fazer. Seguramente melhor, como pondera César Giorgi, ilustre colunista do jornal “O Estado de São Paulo”³³.

O ideal é que, de fato, a televisão tenha uma programação séria, suave e inteligente, porque, conforme estudo da Agência Young & Rubican Comunicações, feito por psicólogas e pedagogas, que se valeram das hipóteses e teorias do aprendizado, como relata Néelson Blecher ³⁴, parece não deixar dúvida quanto à capacidade potencial da mídia de estabelecer padrões adequados capazes de estimular o consumo compulsivo de mensagens comerciais desde os primeiros anos de infância, a ponto de “Aos 4, memoriza marca; aos 14, só consome grifes”.

É necessário por cobro ao casal de anti-heróis, aos crimes narrativos, etc., que devem deixar de ser exibidos no horário nobre. Horário nobre - para ser nobre - deve mesmo ser destinado para a exibição do que enalteça e eleve o padrão moral e cultural do povo brasileiro, mostrando os valores éticos que devem ser cultivados pelo brasileiro ou não que aqui tenha domicílio.

Bem por isso não é demais insistir, como o fez Diogo Leite de Campos ³⁵, que obstáculos que a família fundada no amor tem dificuldade de ultrapassar devem porém ser ultrapassados a todo o custo, pena de desagregação social e de morte biológica das sociedades atingidas, como já se notam sinais. O amor, que parece ser uma aquisição definitiva, deve ser restituído ao casamento e ao parentesco. Haver-se-á que promover as condições materiais suficientes de sucesso do casamento e da família, tendo-se consciência da incapacidade de muitos (embora, seguramente, uma minoria) de cumprirem os seus deveres matrimoniais, na ausência de uma rígida imposição social, do imperativo de uma tarefa social de promoção de valores que fundam, que são o casamento e a família, sobretudo da verdadeira natureza e sentido do Amor.

³³ GIORGI, César. *Ninjas no exílio*. Jornal “O Estado de São Paulo”, Especial-Domingo, edição de 16 de fevereiro de 1994, p. D.12

³⁴ BLECHER, Néelson. *Aos 4 memoriza marca; aos 14, só consome grifes*. Jornal “Folha de São Paulo”, Caderno de Negócios, “Mídia & Marketing”, edição de 29 de novembro de 1993, p. 2-5.

³⁵ CAMPOS, Diogo *Direitos de Família e do Menor*. Obra coordenada por Sálvio de Figueiredo Teixeira, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1992, p. 13-24.

Como tenho entendido e defendido em outras oportunidades, cumpre ao Estado Brasileiro, por imposição constitucional, dar uma especial proteção à família, no seu sentido amplo, através de uma legislação adequada a ser observada com rigor, pena de fenecer pela desagregação familiar, de que já se notam sinais, dada a apologia desenfreada que se faz em filmes e novelas transmitidas pela televisão brasileira. A programação e a produção das emissoras devem atender, entre outros enumerados no art. 221, da Constituição da República, ao princípio do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (art. 221, inciso IV).

Não podemos ficar omissos diante desse verdadeiro processo demolitório da família, com todos os seus reflexos na violência e na criminalidade, pena de sermos cúmplices dessa miséria moral, com a qual apodreceremos. Lembremo-nos, mais uma vez, de Carlos Drummond de Andrade: “a explosão da liberdade gera tanta poeira e tanta lama, que até por amor à limpeza devemos evitá-la”.

O artigo 221 da Constituição da República é expresso na orientação do que se deve exigir na produção e na programação das emissoras de rádio e televisão, cabendo ao Estado fazê-las dar preferência a finalidades educativas, artísticas - desejável as artísticas de bom nível - , culturais e informativas, promovendo-se a cultura nacional e regional, com estímulo à produção independente que objetive sua divulgação, regionalizando-se, também, a produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais que sejam estabelecidos em lei (art. 221, incisos I a III).

Se isso é desejável, não menos desejável é que se reavive, com urgência, os princípios éticos no exercício do cargo público, tão bem tratados por Immanuel Kant³⁶ ao abordar os motivos da razão pura e prática e depois, no apêndice sobre o desacordo entre a moral e a política a propósito da paz perpétua, pensamentos colocados em termos contemporâneos pelo também filósofo alemão Jurgen Habermas, na excelente obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública”.³⁷

A Polícia deve cuidar, essencialmente, das manifestações criminosas. Atuando preventiva ou repressivamente, ela está lidando com o indivíduo predisposto à ilicitude pelos fatores sociais já abordados ou endógenos, sobre os quais ela não tem e nem poderia efetivamente ter controle. E, mesmo assim, não é demais lembrar que a Polícia é apenas parte de todo um conjunto de órgãos que de forma

³⁶ KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. Edições 700, Lisboa, p. 87-105: *À Paz Perpétua*. Porto Alegre, L & PM Editores, p. 59-80.

³⁷ HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, 1984.

sistêmica atuam no ciclo da persecução criminal, desde o legislador, que declara a lei penal, até a Justiça Criminal, que procede a verdadeira repressão criminal, da qual mantém o monopólio, passando pelos órgãos do Ministério Público e pelos advogados - Ministério Público e Advogados são essenciais à Justiça (Constituição da República, artigos 127 a 133) - , não se podendo esquecer dos órgãos que compõem o sistema penitenciário, porque, de nada adiantará a Polícia agir e a Justiça condenar o criminoso se não houver presídio para ele ser recolhido e submetido a uma terapia de reeducação para a vida em sociedade.

Isso não quer dizer que a nossa Polícia seja perfeita, desmerecendo reparos. Muito ao contrário, pois o tratamento da insegurança pública deve ser feito nas suas causas e manifestações concomitantemente, havendo muito a melhorar na Polícia, dando-lhe um tratamento de modo que a atuação policial seja um atuar norteado por uma deontologia policial, dentro de padrões éticos inatacáveis, voltados contra a violência policial, a corrupção policial e os desvios de finalidade na atuação policial.

A deficiência na punição da ilicitude gera, ao certo, a impunidade, que é fator de insegurança e acelerador da desagregação social e, portanto, ingrediente de risco para a estabilidade das instituições.

O Advogado José Carlos Dias, que foi Secretário da Justiça no Estado de São Paulo, sintetizou muito bem o problema ao afirmar: “Tratemos de enfrentar a questão da violência com olhos sociais, de preparar nossas polícias e nossa Justiça para que a impunidade não prospere”.³⁸

A questão da impunidade foi destacada, também, por Jarbas Passarinho, quando Ministro de Estado, ao afirmar que “a impunidade é o maior problema do país e estimula os atos freqüentes de violência e barbárie”³⁹, ao que insisto - acrescentando - dramaticamente explorados pelos órgãos de comunicação, que parecem não ter compromissos éticos com o ser humano. Longe de pensar-se em censura estatal, é imprescindível veicular, concomitantemente, a mensagem de que aquilo não deve ser feito, isso em nome de um esforço para recuperarmos a sanidade da nossa sociedade, visivelmente doente.

Essas, em rápidas pinceladas, algumas das prováveis formas de amenizar a insegurança que aflige o nosso povo. Outras e muitas, ao certo, existem em outras

³⁸ DIAS, José Carlos. *Plebiscito: Vida ou Morte?* Jornal “Folha de São Paulo”, 3 de julho de 1991, p. 1-3.

³⁹ PASSARINHO, Jarbas. *Passarinho diz que Mal do País é a Impunidade*. Jornal “Folha de São Paulo”, 18 de fevereiro de 1991, p. 1-5.

áreas do conhecimento humano para amenizar a insegurança decorrente da violência das grandes cidades, combatendo-a em suas causas.

4. ESTATÍSTICA DOS PRINCIPAIS DELITOS ENVOLVENDO VIOLÊNCIA

Fornecida pelo Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Estatística demonstra que, no Estado de São Paulo, de janeiro de 1991 a maio de 1995, foram atendidas as seguintes ocorrências criminais:

OCORRÊNCIA CONTRA A PESSOA

NATUREZA DA OCORRÊNCIA	TOTAL ESTADO	TOTAL CPM	TOTAL INTERIOR
HOMICÍDIO	21.084	14.574	6.510
HOMICÍDIO - TENTATIVA	21.000	8.933	12.067
ABORTO	2.383	644	1.739
LESÃO CORPORAL	422.091	117.485	304.606
SEQÜESTRO / CÁRCERE PRIVADO	1.010	595	415
TOTAL	467.568	142.231	325.337

OCORRÊNCIA CONTRA O PATRIMÔNIO

NATUREZA DA OCORRÊNCIA	TOTAL ESTADO	TOTAL CPM	TOTAL INTERIOR
ROUBO	147.476	96.673	50.803
ROUBO - TENTATIVA	17.359	10.792	6.567
LATROCÍNIO	1.022	627	395
EXTORSÃO MEDIANTE SEQÜESTRO	183	28	155
TOTAL	166.040	108.120	57.920

OCORRÊNCIA CONTRA OS COSTUMES

NATUREZA DA OCORRÊNCIA	TOTAL ESTADO	TOTAL CPM	TOTAL INTERIOR
ESTUPRO	4.964	2.787	2.177
RAPTO	396	230	166
TOTAL	5.360	3.017	2.343

Dados relevantes foram publicados no jornal “Folha de São Paulo”⁴⁰, à vista do que no dia anterior foi divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o conhecido IBGE. Diz a reportagem, assinada pela jornalista Silvia Noronha, da Sucursal do Rio de Janeiro, que “o número de mortes por causa violenta no Brasil cresceu 43,5% de 1982 a 1992, segundo o Anuário Estatístico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), divulgado ontem (dia 11 de julho) no Rio. No mesmo período, a população brasileira cresceu 200,5%. As mortes por causa violenta incluem homicídios, suicídios, acidentes, afogamentos e quedas acidentais. Segundo o IBGE, em 1992 - o último ano com dados computados na pesquisa - , uma em cada dez mortes teve causa violenta. *Os homens são as maiores vítimas. Dos 82.808 mortos, 68.605 eram homens. Desse total, 299.114 morreram entre 25 e 44 anos de idade e 17.640, entre 15 e 24 anos.* O anuário divulgou ainda que, em 1990, os homicídios e lesões provocadas intencionalmente por outras pessoas foram a quinta principal causa de morte no Brasil, entre 16 motivos relacionados. Nos dez anos, os homicídios mataram mais que o câncer. A primeira causa de morte foram doenças cérebro-vasculares; a segunda e a terceira referem-se ao sistema cardíaco e circulatório. Os acidentes de trânsito ficaram em sexto. A região Sudeste é a campeã em registros de homicídios. Em 90, foram 18.660, mais da metade dos casos de todo o País”.

Tendo por fonte a Polícia Civil do Estado de São Paulo, na mesma edição de 12 de julho de 1995, o jornal “Folha de São Paulo” publicou que, em relação à violência, “O número de homicídios na Grande São Paulo cresceu 16,4% no primeiro semestre de 95, comparando com o mesmo período do ano passado. Os dados são da Secretaria da Segurança Pública. Em 95, houve 3.836 assassinatos até 30 de junho. A Secretaria registrou 3.296 casos no mesmo período de 94. A média

⁴⁰ *Mortes violentas crescem 43,5%*. Jornal “Folha de São Paulo”, terceiro caderno, “São Paulo/Cotidiano”. São Paulo, 12 de julho de 1995, p. 3-1.

mensal de 95 é de 639,3 homicídios. Com base nessa média, é possível fazer uma projeção de que o número de assassinatos por cem mil habitantes feche o ano em cerca de 48 - um aumento de 18,4% em relação a 94 (41 casos por cem mil habitantes) na Grande São Paulo. ... Ao mesmo tempo, o número de dois dos principais crimes contra o patrimônio (roubo e furto de carros e furtos em geral) diminuiu entre o primeiro semestre de 94 e o de 95. O número de roubos se manteve estável nesse período. Em 95, aconteceram, segundo a Secretaria, 59.041 furtos (quando o ladrão age sem violência) na Grande São Paulo. Esse número foi de 70.282 no primeiro semestre de 94 - uma diminuição de 16%. Houve 55.381 furtos e roubos de carros nos seis primeiros meses de 94. Em 95, eles ficaram em 44.030 (menos 21,2%). A Secretaria informou que aconteceram 34.429 roubos em 94 e 34.486 em 95 (acréscimo de 0,2%). ‘O IBGE fez uma pesquisa em 88 que concluiu que 61% das vítimas de roubos e furtos não avisam a polícia’.

O Poder Judiciário do Estado de São Paulo não tem dados estatísticos a respeito dos delitos envolvendo a violência. Publica, porém, a estatística do “Movimento Judiciário de Primeira Instância”, o que vinha sendo feito mensalmente, até ano passado, certo que, no corrente ano, por motivo não esclarecido, as estatísticas mensais dos meses de janeiro a maio, inclusive, foram todas publicadas, de uma única vez, no Diário Oficial da Justiça, Seção I, de 10 de julho de 1995, p.1, por força de comunicados da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, que exerce o controle sobre os serviços judiciários.

Verifica-se que, no correr do ano de 1995, em janeiro estavam em andamento 708.042 feitos criminais, nele tendo sido distribuídos 39.751 feitos, realizadas 7.496 audiências criminais e registradas 12.171 sentenças criminais. Em fevereiro, estavam em andamento 706.094 feitos criminais, 47.498 feitos foram distribuídos, 48.650 audiências criminais foram realizadas, sendo proferidas 32.302 sentenças criminais. Em março, estavam em andamento 707.770 feitos criminais, 177.051 feitos criminais foram distribuídos, foram realizadas 6.287 audiências criminais e registradas 39.449 sentenças criminais. Em abril, estavam em andamento 705.611 feitos criminais, foram distribuídos 49.719 feitos criminais, realizadas 50.089 audiências criminais e registradas 30.180 sentenças criminais. Em maio, estavam em andamento 704.751 feitos criminais, foram distribuídos 65.249 feitos criminais, realizadas 64.393 audiências criminais e registradas 41.587 sentenças criminais.

Saliento que só enfoquei a jurisdição criminal e seus números. Não o fiz em relação aos trabalhos do cível, da infância e juventude e execuções fiscais, que não dizem respeito à criminalidade, mas que demonstram, de algum modo, violência sobre direitos alheios.

Posso, porém, dizer que, em relação aos em andamento, tudo somado totalizou no mês de janeiro 4.221.203 feitos, no mês de fevereiro 4.250.794 feitos, no mês de março 4.272.558 feitos, no mês de abril 4.277.157 feitos, no mês de maio 4.334.749 feitos.

Esses números expressam, portanto, não a só violência criminal, como também a violência não criminal, de natureza cível, a direitos subjetivos violentados, que são levados ao Poder Judiciário do Estado de São Paulo, não computados aqueles casos ou causas que são levados à Justiça Federal, à Justiça Militar Estadual e Justiça do Trabalho.

Os números são alarmantes, em especial quando se sabe que a Justiça Estadual conta com pouco mais de mil e seiscentos juizes, dos quais trezentos e trinta e oito estão distribuídos entre o Tribunal de Justiça (132 Desembargadores) e os três Tribunais de Alçada (206 Juizes), ou seja, os Primeiro e Segundo Tribunais de Alçada Civil e o Tribunal de Alçada Criminal. Preocupante é que existem mais de duzentos cargos vagos de juizes, sem previsão de serem providos, dado o baixo índice de aprovação nos concursos de ingresso na magistratura paulista (no concurso de 1993, o índice de aprovação foi de 2,47%; no de 1994, esse índice baixou para 1,23%).

5. OS CONFLITOS SOCIAIS URBANOS, PRINCIPALMENTE NAS MEGALÓPOLES

Afirmei anteriormente, quando do exame de “A Violência das Grandes Cidades e suas Causas” (*infra n° 2*), que o problema é tanto mais sério quando se trata de agrupamento urbano em nível gigantesco, que forma o que alguns sociólogos entenderam de denominar de “Megalópole” ou “Megalópoles”.

De fato o é. Ninguém coloca em dúvida que a região metropolitana de São Paulo é uma das maiores megalópoles do mundo. A só cidade de São Paulo é tida como uma megacidade, com todos os problemas decorrentes.

Conforme dados colhidos no Comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo, a partir de 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República e com a implantação do seu projeto neoliberal, que concorreu para o agravamento da recessão econômica e, em consequência, do desemprego, gerando principalmente, no seio das classes média e baixa, um clima de desesperança e de falta de perspectiva quanto ao amanhã, começaram a se fortificar no Brasil, em especial na Grande São Paulo, que é o maior centro industrial do País, os chamados

“grupos neonazistas”, cujos integrantes são, em sua grande maioria, jovens trabalhadores brancos, com destaque para bancários e metalúrgicos.

Segundo se sabe, a insurgência e o crescimento das ideologias nazistas na Grande São Paulo se deve ao agravamento da crise social e econômica. Os jovens, mais suscetíveis às dificuldades econômicas e sociais, passaram a se sentir ameaçados de perder a sua recente fonte de remuneração, somados àqueles que vêm bloqueadas ou dificultadas as suas chances de conseguir a sua primeira colocação no mercado de trabalho.

Todo esse clima de desesperança, falta de perspectiva profissional e de frustração com a realidade, levaram esses adolescentes urbanos a direcionar as suas energias e os seus fracassados esforços de auto-afirmação social para o culto ao ódio doentio contra as chamadas minorias étnicas e na defesa do separatismo regional (uma espécie de *apartheid* brasileiro) entre os Estados do Sul e Norte-Nordeste do País. Para eles, só assim haveria mais empregos e moradias para os paulistas.

Alguns desses grupos racistas de extrema direita, que também são chamados de *gangues*, conclamam a juventude branca paulista a lutar contra o “domínio semita” que, segundo eles, “desgraçadamente estende-se por todo o País”, enquanto que outras facções, indo mais longe em sua insana radicalidade, pregam abertamente o extermínio sumário tanto de judeus, como de negros, nordestinos e homossexuais.

Essas *gangues* paulistas estão espalhadas pela periferia e adotam comportamentos diferenciados, por vezes violentos. Note-se que esses grupos não são próprios do Brasil, podendo-se dizer que foram “importados pela mídia”, constituindo modismos e flutuando conforme o desenrolar dos fatos na Europa e nos Estados Unidos da América do Norte.

As *gangues*, em São Paulo, chamam atenção pelas suas características de vestimenta, maneiras e linguajar.

Há, assim, os “Punk”, ideologicamente identificados com o anarquismo e que se trajam com roupas pretas, rasgadas, botas ou coturnos, usam adereços com correntes, munhequeiras, brincos, argolas ou alfinetes na orelha ou nariz, jaquetas com frase de protesto e símbolo da anarquia, cabelo raspado com ao estilo dos índios moicanos ou espetados e normalmente têm baixa escolaridade.

Não apresentando identificação ideológica, há os “Heave metal” ou “metaleiros”, que, provindos da classe média, se identificam pelo culto ao chamado “Rock pauleira”, trajando normalmente “jeans”, sendo que as calças têm as pernas bem justas, usam tênis de cano alto e camisetas com desenhos de grupos de “Rock”. Costumam usar “bottons” e o símbolo da PAZ. Seus cabelos normalmente são longos.

“RAP” é grupo de jovens provindos da classe média baixa, identificados pelo gosto musical “RAP”, importado dos Estados Unidos da América do Norte, trajando normalmente camisetas coloridas, calças “jeans”, tênis de marca e boné alusivo a algum time norte-americano. Reúnem-se nas Praças da República e Dom José Gaspar, em São Paulo, onde ouvem músicas e dançam. Seus integrantes normalmente são negros e alguns formavam *gangues* responsáveis pelos roubos de tênis, certo que muitos dos seus adeptos são “office boys”.

Os “Carecas” ou “Skin heads” integram outras *gangues* e, agora, estão divididos em dois grupos rivais: “Carecas do ABC” ou “Carecas do Subúrbio” e “Carecas White Power”. Seus integrantes são provenientes das camadas menos favorecidas da sociedade, espalhadas pelas periferias dos municípios de São Paulo e do ABCD, sendo que muitos de seus adeptos são ex-Punks. São adeptos do culturismo físico e da violência. Não toleram homossexuais e as drogas. Trajam-se normalmente com calças “jeans” com suspensórios, camisetas brancas, cintos com fivelas grossas de metal, que podem servir de arma, coturnos, adereços e tatuagens de símbolos nazistas. Raspam a cabeça, portam armas brancas, correntes, machadinhas, etc. Costumam fabricar bombas caseiras para uso em eventos onde exista aglomeração de público.

Naturalmente que a contribuir para a violência urbana há, também, as denominadas “Torcidas Uniformizadas” dos grandes clubes de futebol, que sugerem manchetes como: “Pacaembu vive noite de terror (Torcedores saqueiam ambulantes, quebram carros, explodem bombas e até coíbem violência)”⁴¹, “Mortes nos estádios não são punidas (Foram quatro crimes até agora e nenhum dos agressores foi para a cadeia. Um foi liberado por falta de provas e outros dois respondem aos processos em liberdade. Outra morte é investigada)”⁴², “Polícia prende 100 no Morumbi (São-paulinos e palmeirenses protagonizaram mais cenas de violência durante o clássico de ontem à tarde no Morumbi. Antes do jogo, a PM deteve cerca de 100 integrantes da Torcida Independente)”⁴³.

Há também os conflitos sociais de responsabilidade dos “Movimentos dos Sem-Terra”, como também os dos “Movimento dos Sem-Tetos”. Referidos Movimentos, aliás, são bem organizados e protagonizam, quase sempre, enfrentamentos com a Polícia e com a Justiça, sendo patrocinados pela Igreja Católica, pelas respectivas

⁴¹ Jornal "Folha de São Paulo", 14 de janeiro de 1994.

⁴² Jornal "Folha de São Paulo", 19 de outubro de 1994.

⁴³ Jornal "Folha de São Paulo", 31 de outubro de 1994.

Pastorais, e militantes dos partidos da denominada esquerda. São fontes de insegurança social.

Tem-se, assim, uma pálida noção dos conflitos sociais urbanos e seus protagonistas nas megalópoles.

6. ATUAÇÃO DOS DIFERENTES SEGMENTOS ENVOLVIDOS NOS NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

A doutrina identifica na ação social do Estado duas atividades, ou seja, a sua atividade jurídica e a sua atividade social em sentido estrito ⁴⁴.

José Cretella Júnior ⁴⁵ ensina que a atividade jurídica é toda ação do Estado para a tutela do Direito, enquanto que a atividade social em sentido estrito é toda a ação desenvolvida pelo Estado para assegurar aos cidadãos bem estar, cultura e progresso.

A atividade jurídica tem quatro setores:

1. Declaração do Direito (atividade legislativa);
2. Distribuição da Justiça (atividade judiciária de aplicação do Direito no caso concreto);
3. Preservação da Ordem Pública (atividade policial); e
4. Defesa contra o Inimigo Externo (atividade das Forças Armadas).

A atividade Social em sentido estrito, também, conta com quatro setores:

1. A ação social do Estado na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento da população e a área territorial;
2. A ação social do Estado no campo da saúde pública;

⁴⁴ MELLO NETO, José Joaquim Cardozo de. *A Ação Social do Estado*. Ed. cit., p. 64; MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed., 1974, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 16 e 17; CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Volume I, 1ª ed., 1966, Editora Forense, Rio de Janeiro, p. 138 - 140; UYEDA, Massami. *Da Competência em Matéria Administrativa*. Tese de Doutoramentos Apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, edição do autor, São Paulo, 1992, p. 15 e seguintes.

⁴⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Edição e páginas citadas.

3. A ação social do Estado no campo da educação e da instrução pública; e
4. A ação social do Estado no campo da ordem econômica.

Na descentralização política de todos esses setores, Mário Masagão ⁴⁶ doutrinou que a partilha das atribuições referentes a atividade jurídica se conforma, em linhas gerais, aos princípios científicos, enquanto que o mesmo não se pode dizer, infelizmente, quanto à atividade social em sentido estrito, porque a União, no campo social, exerce todas as atribuições que os Estados também executam, quase sempre de modo ineficaz, nesse mesmo campo social. Quanto aos municípios, devem eles executar, no campo social, e nos limites dos interesses a eles peculiares, as atribuições que lhes forem delegadas pelos Estados, e das quais algumas já lhes ficaram destinadas no pacto federativo, conclui Mário Masagão, não sem antes afirmar que a ação da União é de pavorosa improficuidade, servindo principalmente para criar empecilhos aos esforços dos governos locais. De qualquer modo é o contribuinte que arca com as conseqüências desses erros de enfoque da União, que não dá conta de que o Brasil não é um país de regime unitário, centralizado, e sim é um país de regime federativo, é, na semântica constitucional atual, a República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º da sua vigente Constituição.

Como deve ser, então, a atuação dos diferentes segmentos envolvidos nos níveis federal, estadual e municipal?

À União, como sabido, na partilha política da atividade jurídica do Estado, compete declarar o direito material e o direito processual, isto é, a atividade legislativa de editar leis que atendam as necessidades prementes do povo brasileiro e que levem em consideração as causas sociais da violência, em especial nas grandes cidades e nas megalópoles.

Sem uma atividade legislativa eficiente e eficaz, no Estado Democrático de Direito, nada é possível fazer. Lembro que todo agente público sujeita-se ao princípio da legalidade, razão de só poder fazer o que a lei lhe autoriza expressa ou implicitamente que faça, pois, no Direito Público, o enfoque de tal princípio é diverso do enfoque do Direito Privado, não se aplicando, assim, o entendimento deste último de que é possível fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

Leis que equilibrem os direitos dos acusados e os direitos das vítimas devem ser editadas pela União, evitando-se a falsa idéia de que os denominados “Direitos Humanos” só podem ser atribuídos aos marginais, justamente aqueles que não respeitaram os “Direitos Humanos” de suas vítimas e deram inquietação social a toda uma comunidade ordeira, cumpridora de seus deveres.

⁴⁶ MASAGÃO, Mário. Obra e edições citadas, páginas 69 - 76.

Leis que tornem possível a agilização dos processos em geral, criminais e cíveis. É incompreensível que o Congresso Nacional, até hoje, apesar do clamor para que o faça, não tenha disciplinado o artigo 98, inciso I, da Constituição da República, que cuida dos juizados especiais competentes para a conciliação, o julgamento e a execução das causas cíveis de menor complexidade, causas essas que são fator de inquietação social que podem resvalar para violências de natureza criminal, bem como cuida dos juizados especiais para as infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante o procedimento oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas na lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Quanto aos juizados especiais criminais, deixo consignado, já ofereci ⁴⁷ a minha colaboração com um estudo de processo penal constitucional, datado de 3 de agosto de 1988, quando ainda só havia um projeto de Constituição, mas conhecido era o texto da norma, e do qual consta como anexos uma minuta de projeto de lei e um fluxograma dos “Juizados Especiais para julgamento das Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo”. Esse meu estudo doutrinário foi aproveitado expressamente e apresentado como projeto de lei nº 3883, de 1989, pelo nobre Deputado Federal Gonzaga Patriota, de Pernambuco, logo após a promulgação da vigente Constituição da República. Unificado a outros dos Deputados Michel Temer, Nelson Jobim e Manoel Moreira, culminou no Projeto de Lei da Câmara nº 91 de 1990, aprovado e enviado ao Senado Federal, onde foi distribuído ao então Senador José Paulo Bisol, que o reteve para estudos por mais de dois anos, inclusive para atender sugestão de minha autoria, conforme esclareço no trabalho “O Papel da Investigação e do Sistema Judiciário na Prevenção do Crime” ⁴⁸.

Urge, igualmente, que, a par desses juizados especiais para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, o Poder Legislativo possibilite, a nível constitucional inclusive, a criação dos necessários Juizados de Instrução Criminal ou, simplesmente, Juizados de Instrução, como venho demonstrando em diversos

⁴⁷ LAZZARINI, Álvaro. *Juizados Especiais para Julgamento das Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo*. Revista de Processo, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, Ano XV, abril/jun, 1990, nº 58, p. 99-109.

⁴⁸ LAZZARINI, Álvaro. *O Papel da Investigação e do Sistema Judiciário na Prevenção do Crime*. Revista de Informação Legislativa, Subsecretaria de Edições Técnicas da Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal, Brasília, Ano 31, jan/mar, 1994, nº 121, p. 171-184.

escritos e conferências que se seguiram ao lançamento do já indicado livro “Direito Administrativo da Ordem Pública”, em 1986, o que representará, sem sombra de dúvida, grande avanço na história do Poder Judiciário do Brasil, aproximando-o do povo, sem transformar o juiz em policial e coibindo a recíproca, isto é, que o policial tenha foros de magistrado, como vem ocorrendo com policiais decidindo o que fazer da ocorrência criminal que é levada à delegacia de polícia ⁴⁹.

Sem isso o setor da atividade jurídica do Estado que diz respeito à “distribuição da Justiça” fica manietado. O Poder Judiciário, com efeito, só age se for provocado a agir, exigindo-se, porém, que a parte que o aciona seja legítima e tenha legítimo interesse em ver aplicada a lei de regência ao caso concreto. No Estado de São Paulo, como examinei longamente em trabalho que produzi para conferência no Curso Superior de Polícia da Polícia Militar do Estado de São Paulo, em 27 de maio de 1992, na Escola Paulista de Magistratura, sobre o tema: “O Poder Judiciário e o sistema de Segurança Pública no Brasil”. ⁵⁰ Nele dei um destaque especial para o “Banco de Dados Criminais”, pelo qual o Poder Judiciário se sensibilizou com a expectativa da Polícia Militar do Estado de São Paulo no campo que é denominado de Sistema de Informações Criminais ou, então, Sistema de Difusão de Informações Criminais, operacionalizado em abril de 1992. Por tal Sistema, alimentado pelo Poder Judiciário do Estado de São Paulo em estreita colaboração com a Polícia

⁴⁹ Em São Paulo, em que a Polícia Civil conta com cerca de 48.900 integrantes, chegou-se às raias do insuportável, quase um confronto armado com a Polícia Militar, quando esta, por ser de trezentos policiais civis armados, foi impedida de dar cumprimento a uma ordem judicial do Desembargador Corregedor Geral da Justiça para remoção, do Presídio Especial para outra Unidade Prisional, de ex-policiais civis condenados criminalmente e daqueles que estavam detidos aguardando julgamento. O Presídio Especial tinha cerca de 70% de seus presos fora dos muros na última inspeção efetuada pela Corregedoria. O jornal “O Estado de São Paulo”, em editorial, publicou, em 14 de julho de 1995, p. 3: *Cedam a toga e o Estado aos presídios*, destacando que “a rebelião da Polícia Civil demonstra que ultrapassamos o grau de crise existente no Rio”.

⁵⁰ LAZZARINI, Álvaro. *O Poder Judiciário e o sistema de Segurança Pública no Brasil*. revista “A Força Policial”, editada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, abril/maio/junho, 1994, n° 2, p.23 - 44.

Militar do Estado de São Paulo, de abril de 1992 a maio de 1995, em atendimento de ocorrências de rua, foram efetuadas 6.630 prisões em cumprimento a mandados de prisão em decorrência de consultas ao sistema ⁵¹, prisões essas que, no geral, computadas as realizadas na Capital, Grande São Paulo e Interior, correspondem a uma média diária de 6,81% pessoas presas em razão de mandados de prisão, segundo a mesma estatística.

No que diz respeito à preservação da ordem pública, que na semântica constitucional anterior era denominada de “manutenção da ordem pública”, a atribuição cabe aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e Territórios (art. 144, parágrafo 5º, da Constituição Federal).

Em entrevista agora publicada pela revista “Tiradentes” ⁵², tive ocasião de enfatizar que a impotência da Polícia do Estado do Rio de Janeiro “não deve ser creditada, é óbvio, à Polícia Militar do Rio de Janeiro, mas aos políticos a que ela esteve subordinada em um certo ciclo de sua vida institucional e que reconheceram e determinaram que as ‘Zonas Liberadas’ não fossem importunadas pela presença do Estado, através de sua Polícia Militar. Daí ter se tornado inevitável a atuação das Forças Armadas no Rio de Janeiro, pois verificou-se que foram esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição Federal, como já exigido pelo menos pelo artigo 8º, parágrafo 2º da Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Esse quadro caótico não existe em São Paulo, onde a Polícia, Militar e Civil, dentro de suas competências constitucionais, tem o controle da situação, mesmo diante da criminalidade violenta, que não encontra trégua e não finca feudos, pois, ou são presos ou então mortos nos confrontos com a polícia estadual, em especial com a Polícia Militar, quer pelas suas unidades especializadas, como é o caso da ‘ROTA’ (‘Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar’), do ‘COE’ (Comando de Operações Especiais’) e do ‘GATE’ (‘Grupo de Ações Táticas Especiais’), quer pelas unidade de área, isto é, os ‘BPM/M’ e também pelos ‘BPTran’ (‘Batalhões de Policiamento de Trânsito’) e ‘BPRv’ (‘Batalhões de Policiamento Rodoviário’), estes nas rodovias estaduais, entre outros. Foi assim, ao

⁵¹ Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Informática, Assessoria Técnica de Informática da Polícia Militar, *Estatística*, 29 de maio de 1995.

⁵² LAZZARINI, Álvaro. *Operação Rio*, entrevista à revista “Tiradentes”, órgão do Clube dos Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, março/abril, 1995, nº 14, p. 18-20.

que se sabe, que o denominado ‘Comando Vermelho’, baseado no Rio de Janeiro, não conseguiu instalar-se em São Paulo”.

No que se refere à atividade de defesa contra o inimigo externo, a competência, e indelegável, é da União, através de suas Forças Armadas. A denominada Força Terrestre, o Exército, tem como auxiliar e reserva ativa as Polícias Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, parágrafo 6º da Constituição da República).

É verdade que as Forças Armadas podem ser utilizadas para a garantia dos Poderes Constitucionais e, por iniciativa de qualquer deles, da lei e da ordem (art. 142 da Constituição da República).

Isso, porém, só deverá ocorrer em hipótese extrema, pois, como focalizei na aludida entrevista à revista “Tiradentes”, “homens fortemente armados, vestindo uniformes camuflados, apoiados por carros de combate podem satisfazer os cidadãos belicosos, afeitos à figura conhecida por ‘Rambo’. Tenho, porém, minhas dúvidas sobre a eficiência e eficácia dessa verdadeira ‘teatralização bélica’, com a saturação da área ocupada pelas tropas empenhadas na operação. Polícia de segurança e polícia judiciária, porém, não se compadecem com tais empirismos. Os requisitos científicos da preservação e repressão policial eficiente e eficaz, como se sabe, são de três ordens: **a)** a da ‘distribuição permanente dos policiais no terreno de forma que a população saiba onde encontrá-lo’; **b)** ‘a Polícia deve atender prontamente ao chamado da população (telefone 190)’ e **c)** o órgão policial deve ‘fazer polícia tática, indo ao encalço dos criminosos habituais em frações de tropa adequadas, conhecendo-os, tendo arquivos, etc.’. As Forças Armadas, com a vênua de sempre, não atendem a tais requisitos e nem têm formação profissional para atividades próprias da preservação da ordem pública, porque outra é e deve ser a sua formação, voltada para a defesa da Pátria contra o inimigo externo. Que eu saiba, assim, as Forças Armadas não estão em condições de cumprir tarefas de segurança pública”, embora tenham um papel importantíssimo na defesa do Estado e das instituições democráticas, em especial no combate ao narcotráfico, lembrando, ainda, que o Exército deve ser sensível às necessidades das Polícias Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, não as vendo como forças antagônicas, quando do controle que exercem em razão da competência privativa da União para legislar sobre “normas gerais de organização, efetivo, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares” (art. 22, inciso XXI, da Constituição da República).

Acrescento que a União, ainda, conta com a Polícia Federal destinada a apurar as infrações penais contra a ordem política 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 dispuser a lei, cabendo-lhe, outrossim, prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, exercendo, também, as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras e, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União, tudo a teor do artigo 144, parágrafo 1º da Constituição da República.

Mas, atualmente, cobram-se apenas ações das polícias no combate à violência e ao crime organizado, razão de indagar-se se não seria esta a hora de um esforço e união de outros segmentos da sociedade para uma ação mais eficaz nesse combate. Minha resposta é afirmativa, pois esse esforço comum venho sustentando em diversos trabalhos monográficos, como também em aulas, palestras, conferências, etc. A própria Constituição da República, no seu artigo 144, *caput*, deixa certo que a segurança pública é responsabilidade de todos e não só dos órgãos do Estado previstos em seus incisos.

Há, no entanto, questão constitucional no que se refere à atuação dos municípios na contenção da violência. As suas Guardas Municipais não têm competência para exercer qualquer atividade de polícia de segurança, própria das Polícias Militares, e de polícia judiciária, própria das Polícias Cíveis, estas com as restrições de competência em relação às infrações penais militares nos termos do artigo 144, parágrafo 4º da Constituição da República.

Sobre a competência constitucional das Guardas Municipais, prevista no artigo 144, parágrafo 8º da Constituição da República, está firmado o entendimento cristalino dos juristas pátrios no sentido de não pairar dúvidas de que elas não podem ser consideradas polícia municipal e, portanto, não se destinam prioritariamente à proteção de pessoas, conforme afirmei na monografia “Da Segurança Pública na Constituição de 1988”⁵³ e insisti na monografia “A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil”.⁵⁴

⁵³ LAZZARINI, Álvaro. *Da Segurança Pública na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Subsecretaria de Edições Técnicas da Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal, Brasília, 1989, nº 104, p. 236.

⁵⁴ LAZZARINI, Álvaro. *A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil*. Revista Forense, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1991, V. 316, p. 3-34; Revista de Direito Administrativo, Editora Renovar/Fundação Getúlio

Está evidente no texto constitucional vigente que as Guardas Municipais, ao agirem como polícia de ordem pública, o fazem ao arrepio da Constituição e das leis, sujeitando-se os mandantes e executores à responsabilidade penal, civil e administrativa, agentes públicos que são, cabendo às autoridades e às pessoas atingidas pelos atos ilegais providenciar para tanto, fazendo manifestar-se o Poder Judiciário quer sobre o exercício irregular da atividade policial, quer sobre os atos normativos municipais que eventualmente o estejam amparando, evitando-se o conflito e a superposição de funções públicas tão graves como estas.

Em Quinta Câmara Criminal, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sendo relator o Desembargador Amador da Cunha Bueno Netto, decidiu que Guardas Municipais não têm competência policial, recomendando correição para não permitir que a Guarda Municipal exerça funções da Polícia Militar⁵⁵. No mesmo sentido, aliás, a Segunda Câmara Criminal do mesmo Tribunal de Justiça, sendo relator o Desembargador Weiss de Andrade, firmou o entendimento, aliás aplaudido por José Cretella Júnior⁵⁶, no sentido de que “Guarda Municipal é guarda de patrimônio público municipal e não está investido de funções de natureza policial. Não lhe cabe, arvorando-se em agente policial, dar busca pessoal em quem quer que seja e sem razão plausível”⁵⁷.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ainda em Quinta Câmara Criminal, sendo relator o Desembargador Poças Leitão, verberou contra a atuação de guardas municipais em diligências de polícia judiciária de apreensão de cocaína, sob orientação de Delegado de Polícia, determinando, bem por isso, providências junto ao Secretário da Segurança Pública pela irregular participação de integrantes da

Vargas, Rio de Janeiro, V.184, p. 25-85; “O Alferes”, Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, Separata do volume 10, n° 34, julho/setembro, 1992, 80 páginas.

⁵⁵ Acórdão unânime da Quinta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na apelação criminal n° 124.767.3/5, de Americana, julgada em 3 de março de 1994, relator Desembargador Cunha Bueno.

⁵⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. vol.VI, 1° ed., 1992, Forense Universitária, Rio de Janeiro, pg. 3426.

⁵⁷ Acórdão unânime da Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 22 de abril de 1991, na apelação criminal n° 96.007.3/0, de Araras, relator Desembargador Weiss de Andrade.

Guarda Municipal de Piracicaba na diligência policial chefiada por Delegado de Polícia. O Desembargador Cunha Bueno declarou voto vencedor, no qual trouxe à colocação o ensino de Pontes de Miranda no sentido de que são inconstitucionais e suscetíveis de serem tratadas como forças ilegais todas as organizações policiais, mesmo estaduais, que não se fundaram em lei federal, lembrando ainda, com muita propriedade, que "É vedado à guarda municipal proceder ao patrulhamento das ruas, à realização de barreiras (fato esse que tem ocorrido), à identificação de transeuntes, não podendo o guarda municipal sequer exigir a exibição de documentos a quem quer que seja, isso porque as guardas municipais não têm poder de polícia, não tendo aplicação a legislação municipal para suprir tal competência que está fixada pela Constituição, cabendo, tal regulamentação, ao legislador federal"⁵⁸.

Indagar-se-á para que servem as Guardas Municipais, isto é, se elas têm alguma utilidade, agindo constitucionalmente para fazer frente à violência das grandes cidades e, em especial, em megalópoles?. Do tema da polícia ostensiva e as guardas municipais cuidei longamente na citada monografia "Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil". Na oportunidade tratei de examinar o interesse local do município e a ordem pública e, assim, a impossibilidade de a guarda municipal atuar como polícia de segurança pública, inviabilizando a municipalização da polícia, mas firmando a tese da grande utilidade da guarda municipal em agir constitucionalmente .

Elas, com efeito, sem extrapolar a determinação constitucional, podem ser úteis à coletividade, protegendo as escolas, os hospitais, pronto-socorros, centros de saúde, parques, creches, centros educacionais, mercados, monumentos, prédios públicos em geral, cemitérios, enfim toda a infra-estrutura municipal que vem sendo atacada diuturnamente por atos de vandalismo.

Se assim agirem as guardas municipais, elas estarão agindo constitucionalmente e prestando excelente colaboração para a Polícia Estadual, principalmente para a Polícia Militar, a quem cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, como examinado anteriormente.

⁵⁸ Acórdão unânime da Quinta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 23 de março de 1995, na apelação criminal nº 166.461.3/6, de Piracicaba, relator Desembargador Poças Leitão e voto vencedor declarado do desembargador Cunha Bueno.

Lembro, ao final de todo este capítulo que tratou da atuação dos diferentes segmentos envolvidos na temática da violência urbana e da segurança, que a Lei nº 8.429, de 1992, que cuida do enriquecimento ilícito na Administração Pública, é bem enfática em considerar como ato de improbidade administrativa toda ação ou omissão que atenta contra os princípios da Administração Pública, violando os deveres e honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, notadamente, praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (art. 11, *caput* e inciso I).

7.PERSPECTIVAS E TENTATIVAS DE SOLUÇÃO

Lembro, de início, que o tema da violência e da segurança pública envolve, naturalmente, a Polícia, atividade jurídica do Estado, que deve ter seus problemas solucionados à luz das Ciências do Direito e da Administração Pública, certo que o conhecimento científico, abrangente de experiências diversas e sedimentado pelo tempo, representa caminho seguro na tomada de posição..

Limitar-me-ei à tentativa de solução sob o prisma da Polícia e da Justiça, aliás, como o fiz ao longo deste estudo, embora certo que tratar de segurança pública no Brasil não é tarefa das mais fáceis, como tenho comprovado em mais de quarenta anos de estudo a ela dedicados.

Embora não falem ao Brasil mentes brilhantes voltadas para o assunto, tenho observado que, insistentemente, incorre-se no erro de tratar a segurança pública como algo restrito à questão policial e não de uma forma sistêmica.

Estudada a problemática com a amplitude necessária, isto é, desde as causas da criminalidade, passando pelo ciclo de polícia e concluindo com o ciclo da persecução criminal, com certeza chega-se à conclusão de que a Polícia, apesar das imperfeições, é o segmento que melhor funciona, justamente pela estabilidade advinda da organização das Polícias Militares, em verdade o esteio da segurança pública no Brasil.

É costume, entretanto, centrar-se na Polícia a culpa pela insegurança, exaltando-lhe os defeitos, que efetivamente existem, mas não são tão grandes a ponto de exigir mudanças radicais, sendo suficientes para corrigi-los algumas medidas de ajuste.

No âmbito da Polícia Estadual, em especial no referente à Polícia Militar, como política para solução dos problemas tenho defendido, de modo intransigente, o estrito cumprimento da lei, pois não me agradam idéias de confronto pelo confronto, não me agradam propostas traumáticas.

Daí por que, a exemplo do que fiz na monografia “A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil”, já citada, coerente com a minha linha de pensamento, ofereço, em seguida, contribuição para a tentativa de solução do problema da violência e segurança pública no Brasil e, inclusive, no seus grandes centros urbanos.

Minhas propostas são para que:

a) haja uma razoável Política Nacional de Segurança Pública, que atenda a realidade brasileira, constituída de inúmeras realidades regionais;

b) seja cumprida a norma do artigo 144, parágrafo 7º, da Constituição da República, pois, passados mais de seis anos de sua vigência, o Congresso Nacional ainda não cuidou da lei que deve disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades; e

c) numa segunda etapa, devem vir as demais leis necessárias para os fins colimados pela norma constitucional indicada na alínea anterior.

Para tanto, considero pressupostos básicos na orientação dos trabalhos:

a) o relacionamento harmônico entre os órgãos encarregados da segurança pública, inclusive guardas municipais e seguranças privadas;

b) a observação do princípio da racionalidade, eliminando-se, de vez, a superposição de funções, através da diminuição drástica das áreas de intersecção de competências;

c) a melhoria da eficiência e aproximação dos órgãos policiais, mediante evolução constante do ensino policial, voltado para atividades específicas de cada órgão, além dos necessários ajustes na estrutura administrativa;

d) moralização da polícia, dando-se ênfase a uma deontologia policial e, assim, combatendo-se a violência, a corrupção e o desvio de finalidade na atividade policial, que são as principais questões éticas da polícia;

e) valorização do policial, inclusive com previsão de pena mais exacerbada quando a vítima do marginal é policial ou familiar seu, em especial, nos casos de vingança; e

f) que o modelo, em linhas gerais, deva valer para todo o País.

Para a harmonia entre os órgãos policiais, tenho como pressuposto o seguinte:

a) todo e qualquer órgão federal, destinado a administrar, a nível nacional, a segurança pública, deve ter uma participação paritária dos órgãos policiais, incluindo representantes dos Ministérios interessados;

b) a existência de Secretaria de Segurança Pública em todos os Estados e Distrito Federal - e Territórios quando houver - destinada a:

- coordenar as atividades policiais na respectiva entidade federada, zelando para que os órgãos policiais se voltem ao cumprimento de suas atribuições constitucionais;

- administrar de forma centralizada a identificação civil, as informações criminais e sobre armas e veículos, permitindo a utilização de tais dados pelas duas Polícias;

- regulamentar as situações em que se fizer necessário o apoio de uma Polícia à outra. Para tanto, a Secretaria de Segurança Pública deverá ser necessariamente composta por integrantes das Polícias Civil e Militar paritariamente;

c) vinculação das guardas municipais às Polícias Militares para efeito de adestramento e controle; e

d) regulamentação das seguranças privadas, definindo a competência das Polícias Militares na fiscalização quanto ao uso de uniforme, que não poderá confundir-se com uniforme militar, armamento e equipamento, isso independentemente da competência de outros órgãos policiais.

Há também a necessidade de medidas para restrição das áreas de intersecção de competências entre as Polícias Civil e Militar. As medidas devem buscar:

a) detalhamento das atribuições mediante lei;

b) definição das áreas limítrofes de competência através da regulamentação da lei;

c) competência da Polícia Militar na prevenção mais a repressão imediata, restrita às ações de força, coleta inicial de provas e preservação de locais de crime, não lhe cabendo atuar na investigação de crime, ou seja, no que se denomina de “terceira fase do ciclo de polícia”; e

d) competência da Polícia Civil para a repressão mediata, através do inquérito policial e das investigações, incluída a polícia-técnico-científica. Não lhe cabe a prevenção criminal, isto é, a denominada “primeira fase do ciclo de polícia” e, menos ainda, a denominada “repressão imediata”.

Tais medidas propostas têm em vista o aperfeiçoamento da produção da prova e conseqüentemente a redução da impunidade, razão de assim exemplificar-se em seguida:

- ocorrendo a infração penal de menor potencial ofensivo, o policial militar que atender a ocorrência tomará as medidas de força necessárias e colherá as provas, encaminhando após o caso ao Juizado Especial ou à Polícia Civil;

- nas demais infrações penais, o policial militar que atender a ocorrência, tomará as medidas de força necessárias, procederá a coleta inicial das provas e preservará o local até a chegada da Polícia Civil, que, a partir daí, ficará encarregada do caso.

A legislação, também, deverá cuidar de outras situações que a realidade mostra que devem ser objeto de regulamentação.

Para uma melhor aproximação e maior eficiência das Polícias Civil e Militar no combate à violência e assim à criminalidade, tem sido minha proposta o seguinte:

- a) hierarquização vertical da Polícia Civil, nos moldes da Polícia Militar;
- b) estabelecimento, como consequência da hierarquização, de correspondência entre os cargos nas Polícias Civil e Militar;
- c) padronização e integração dos Boletins de Ocorrência (BO) das Polícias Civil e Militar, quando se tratar de infração penal;
- d) interligação maior entre os seus serviços de comunicação;
- e) aperfeiçoamento e aproximação do ensino, mediante:
 - compatibilização dos currículos escolares;
 - especialização nas atribuições específicas de cada órgão, sem prejuízo da cultura geral;
 - aumento da carga horária de ensino;
 - incentivo às disciplinas voltadas contra a violência, a corrupção e o desvio de finalidade na atividade policial, com especial ênfase para a deontologia policial.

No que se refere às medidas moralizadoras da Polícia, minha proposta é:

- a) padronização da Lei Disciplinar das Polícias Civil e Militar, mantendo capítulo específico para as transgressões tipicamente militares;
- b) padronização da identidade funcional; e
- c) aquelas previstas em relação ao ensino.

Quanto à persecução criminal, além de outras medidas legislativas que desburocratizem o processo penal, entendo que urge:

- a) a criação e a instalação dos Juizados Especiais de que trata o artigo 98, inciso I, da Constituição da República; e
- b) a criação e instalação dos Juizados de Instrução.

Aponto, igualmente, a questão do Sistema Prisional, sugerindo a municipalização de sua estrutura não a sua privatização como alguns querem, dentro do esforço para reintegrar o preso ao convívio social. Essa medida pode ser viabilizada através de convênios. Os municípios, assim, ficarão encarregados primordialmente dos programas sociais, preventivos das causas da criminalidade, como também da complementação da tarefa, pois cabe com maior propriedade à comunidade local, próxima que está, providenciar o retorno do preso ao seu meio social.

A Polícia, de qualquer modo, deve retirar-se da rede prisional, aliás, conforme concluiu estudo apresentado no Ciclo de Seminários Sobre Ações Governamentais - Segurança Pública ⁵⁹.

Por derradeiro, insisto que as medidas propostas não devem ser avaliadas isoladamente, mas pelo conjunto que representam. Dessa visão maior, por certo, dependerá sua efetividade, em benefício do controle da violência e da criminalidade das grandes cidades, principalmente nas megalópoles, amenizando, assim, a insegurança da comunidade.

⁵⁹ Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP.
Ciclo de Seminários Sobre Ações Governamentais - Segurança Pública. Anais, São Paulo, 26 e 27 de janeiro de 1987, p. 10.

III. PODER DE POLÍCIA

ODETE MEDAUAR,

Professora Titular de Direito Administrativo da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Como o Tema é situado. 3. Evolução da Noção. 4. Crítica. Contestação à crítica. 5. Caracterização do poder de polícia. 6. Regime jurídico no direito pátrio. 7. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Em essência, poder de polícia é a atividade da Administração Pública que impõe limites a direitos e liberdades.

O tema é típico do direito público por excelência, aquele de que se cogite em qualquer ordenamento; isso porque, onde existe um ordenamento jurídico, este não pode deixar de adotar medidas para disciplinar direitos fundamentais de indivíduos e grupos.

Trata-se do tema que mais diretamente se insere na encruzilhada autoridade-liberdade. Estado-indivíduo, que permeia o direito administrativo e o direito público, revelando-se, pois, muito sensível à índole do Estado e às características históricas, políticas e econômicas dos países.

Por outro lado, a noção de polícia teve papel importante na história do direito administrativo, ajudando a reconhecer a este um campo próprio.

Ao se pesquisar a matéria, nota-se que há corrente doutrinária que se insurge contra a existência de uma noção jurídica de poder de polícia, pregando sua eliminação do direito administrativo.

Os aspectos acima ressaltados convidam ao estudo do tema, inclusive para verificar se a noção deve persistir, sobretudo no ordenamento pátrio.

2. COMO O TEMA É SITUADO

a) *Nas obras de direito administrativo*, "o poder de polícia" recebe tratamento sob diversas rubricas. Por exemplo: incluído entre os modos de ação administrativa - é o caso dos *franceses Prosper Weil e Benoit*: vem inserido entre os *meios de ação* e aí entre os *poderes jurídicos*, como o estuda o *belga Jacques Dembour*. *Hely Lopes Meirelles*, por sua vez, dele trata no âmbito dos *Poderes administrativos*. No *direito italiano*, na esteira de *Santi Romano*, *Renato Alessi* inclui seu estudo no título "As limitações administrativas e o sacrifício dos direitos". No *direito alemão*, *Forthoff* o insere no capítulo sobre a "coação administrativa".

b) O tema é enfocado também *sob o prisma dos direitos fundamentais*. Por exemplo, na obra "Liberdade Pública", dos Profs. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ada Pellegrini Grinover e Anna Cândida da Cunha Ferraz, *é estudado entre as técnicas de tratamento das liberdades públicas no sistema preventivo*; o francês Jacques Robert, no seu livro "Libertes publiques", o inclui no capítulo relativo às *intervenções das autoridades administrativas no campo das liberdades públicas*.

É sobretudo sob tal prisma que vem tratado no *direito anglo-saxônico*. Assim, no *direito inglês atual* é estudado no "Constitutional law", como "legal restraints" ou "prior restraints" (assim o vêem, por exemplo, Smith e Brazier, em seu "Constitutional and administrative law", 1989); também sob a rubrica "civil liberties and public order" (como in Clarke, "Constitutional and administrative law", 1971). No *direito norte-americano atual* também é estudado no *direito constitucional*, na parte referente aos poderes do Congresso e também no título "Individual rights and liberties" na parte dedicada ao "substantive due process" (ex: Barron and Dienes, "Constitutional law", 1986). Vinculado aos direitos fundamentais já aparecia na obra de *Freund*, "The police power - police power and constitutional rights", de 1904.

c) No ordenamento pátrio interessa também ao direito tributário, como um dos fatos geradores da taxa.

3. EVOLUÇÃO DA NOÇÃO

Um dos aspectos a salientar no estudo do poder de polícia diz respeito a sua evolução. Para traçar as linhas evolutivas da noção, torna-se necessário *atentar para o termo "polícia" e os significados que recebeu no tempo.*

A palavra *polícia* vem do *latim* "*politia*" e do *grego* "*politeo*", ligada, como o termo *política*, ao vocábulo "*polis*".

Na *Antigüidade* significava "*constituição do Estado ou da cidade*", isto é, o *ordenamento político do Estado ou cidade*".

Na *Idade Média* também foi usado nesse sentido amplo, mas no *século XI* retira-se da noção de polícia o aspecto referente às *relações internacionais*.

Nesse traçado evolutivo, deve ser lembrado que, *ainda na Idade Média*, já se detecta o exercício de poder de polícia, tal como hoje considerado, no âmbito das comunas européias, por seus administradores. Esse dado é referido por *Otto Mayer*, para a Alemanha; pelo *argentino Fiorini*, no seu livro "*Poder de Polícia, 1957*"; por *Etienne Picard*, no seu "*La notion de police administrative*", 1984. Os dois últimos autores ressaltam que essa *função de polícia* contribuiu para fixar a *raiz nascente* da cidade moderna. E *Fiorini* resalta que nessas comunas a *atuação prática* da polícia se caracterizava e se ajustava à manutenção da ordem e tranquilidade públicas; por isso, aí estão os antecedentes da concepção hodierna de poder de polícia e não nos sempre invocados regulamentos policiais do Código geral prussiano, de 1794. E *Jean Louis Mestre*, no seu "*Introduction historique au droit administratif français*", menciona a existência em muitas comunas francesas, nos séculos XII a XV, de *licenças edificandi, alinhamentos nas construções, polícia das profissões como proteção dos consumidores e a polícia sanitária*.

Aos poucos também saem do âmbito da polícia as matérias relativas à justiça e às finanças.

Assim, nos primórdios do século XVIII polícia designa o total da atividade pública interna, sem a justiça e as finanças. E consiste na faculdade estatal de regular tudo o que se encontra no âmbito do Estado, sem exceção.

Vários repertórios sobre polícia vem à luz. O primeiro foi publicado entre 1705 e 1710, intitulado "Tarité de la police", do francês Delamare; ele reconheceu que a *assimilação da polícia ao conjunto do direito público era equívoca* e lhe deu sentido restrito: polícia visa à ordem pública de cada cidade.

Outras obras sobre a polícia surgiram nesse período. Por exemplo, na Alemanha, a de Justi, "*Princípios da ciência da polícia*", de 1756. Na França, a de Dufrensne, "*Código da polícia ou análise dos regulamentos de polícia*", de 1757. O Código Geral prussiano, 1794, tem uma parte dedicada à polícia.

Esse momento de apogeu coincide com o chamado "*Estado de polícia*", no fim do período absolutista, Estado esse que realizava intromissão opressiva na vida dos particulares. A partir daí, o sentido amplo de polícia começa a dar lugar à noção de *Administração Pública*. O sentido de polícia então se restringe, principalmente sob influência das idéias da Revolução Francesa, da valorização dos direitos individuais e da concepção do Estado de direito e Estado liberal.

Aliás o primeiro autor alemão a formular a teoria do Estado de direito, Von Mohl, contrapõe Estado de Direito a "polizestaat", assim como Otto Mayer.

Polícia passa a ser vista como uma parte da atividade da Administração, destinada a manter a ordem, a tranqüilidade, a salubridade e o uso livre das coisas públicas.

Aos poucos deixou-se de usar o vocábulo polícia isoladamente para designar essa parte da atividade da Administração.

Surgiu primeiro a expressão "*polícia administrativa*" na França, quando o *Código do 3 Brumário do ano IV (1795)* mencionou a divisão da polícia em *polícia administrativa* e *polícia judiciária*. E deu como objeto da primeira a ordem pública, como segurança, tranqüilidade e salubridade públicas, fórmula típica do direito francês, até hoje reiterada na doutrina desse país.

No âmbito germânico, o que se pode salientar é que Putter, no seu "*Elementa iuris publici germanici*", 1754, sustentou que a *prosperidade não era matéria própria da polícia*, sendo seu papel só negativo, o que foi durante muito tempo reiterado pela doutrina posterior. Segundo Otto Mayer, no direito alemão vigorou a idéia do fundamento do poder de polícia num "dever preexistente do indivíduo de não perturbar a boa ordem da coisa pública; o poder de polícia concretiza esse dever, segundo essa concepção. A respeito do direito alemão, pode-se dizer ainda que aí se formulou a divisão entre *polícia de segurança* (ex: reunião, imprensa) e *polícia da Administração* (caminhos, florestas), depois adotada pela doutrina italiana.

Quanto à expressão "*poder de polícia*", vigente no ordenamento brasileiro, é a tradução de "*police power*". Segundo o Prof. Caio Tácito, a expressão ingressou pela primeira vez na terminologia legal no julgamento da Corte Suprema norte-americana, no caso *Brown x Maryland*, de 1827.

A expressão vinculava-se aí ao poder dos Estados-membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse público. Como contraponto ao "police power" construiu-se a cláusula do "*substantive due process of law*", com o fim de refrear o poder estatal que pudesse incidir sobre direitos fundamentais. E refreou. Mas, a partir da crise de 1929, o "police power" se ampliou nos Estados

Unidos, para disciplinar atividades econômicas, com fundamento no bem-estar comum.

No direito brasileiro, a Constituição de 1824, no art. 169, atribuiu a uma lei disciplinar as funções municipais das Câmaras e a formação das suas posturas policiais; a lei de 1.º de outubro de 1928, denominada "*Primeiro Regulamento das Câmaras Municipais*", tinha, assim, título denominado "*Posturas policiais*". O art. 66 atribuía às Câmaras tudo quanto dizia respeito à polícia e economia das povoações, e arrolava tais matérias, entre as quais, por exemplo: alinhamento de ruas; vozerias nas ruas em horas de silêncio; fiscalização da limpeza da carne; salubridade de todos os mantimentos, abstendo-se de taxar os preços dos gêneros, que compete a seus donos.

Na doutrina, a *primeira obra de direito administrativo*, de autoria de *Pereira do Rego*, de 1857, utiliza o termo "*polícia*" para tratar do tema, dividindo-a em *polícia administrativa* e *polícia judiciária*, sob nítida influência francesa; diz que polícia é uma *instituição* encarregada de manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança dos cidadãos; já nessa época, que a *polícia também intervém na indústria e no comércio*.

Na *segunda obra de direito administrativo*, de *Veiga Cabral*, editada em 1859, há um capítulo para a *polícia do Estado*, dividida também em *polícia administrativa* e *polícia judiciária*. Em 1910, Alcides Cruz, no seu "*Noções de direito administrativo brasileiro*", usa ainda o vocábulo polícia.

Em 1915, Ruy Barbosa, em parecer depois incluído nos Comentários à Constituição brasileira, coligidos por Homero Pires, vol. 5.º, utiliza a expressão *poder de polícia* e já menciona o *âmbito dos interesses econômicos*, incluídos no bem comum, cometido à atividade do poder de polícia.

Aurélio Leal publica, em 1918, o livro "*Polícia e poder de polícia*"; conceitua poder de polícia como "*a manifestação do poder público tendente a fazer cumprir o dever geral do indivíduo*". Evidente aí a influência alemã, pela obra de Otto Mayer.

A partir de Ruy Barbosa e Aureliano Leal, firma-se no direito pátrio a expressão "*poder de polícia*".

4. CRÍTICA. CONTESTAÇÃO À CRÍTICA

Como se viu, no século XIX e primórdios do século XX, vinculado à concepção de Estado liberal, o poder de polícia se colocava como fator negativo de manutenção da sociedade, para garantir a segurança, a tranqüilidade e a salubridade públicas.

Com a ampliação das funções do Estado, aumentou o campo do poder de polícia, para atuar também na ordem econômica e social e *não somente mediante restrições, mas ainda por imposições*.

Esse fato contribuiu para o surgimento de linha doutrinária adversa à preservação da noção de poder de polícia no direito administrativo.

Uma corrente mais suave troca o título da matéria; por ex: *Santi Romano* usa a expressão "Atividade administrativa de limitação" (nos Principi 1912); *Giannini* reabilita o termo jurídico medieval "ablatio", e adota a expressão "procedimentos ablatórios"; o alemão *Hansjulius Wolff* prefere a locução "administração de vigilância".

Não parece adequado alterar o título de noções jurídicas consolidadas, mesmo que seu conteúdo sofra evolução. A mudança dificulta a pesquisa nas obras e dificulta pesquisa jurisprudencial. E também impede a percepção clara da linha evolutiva da figura.

Outra corrente prega a eliminação da noção de poder de polícia do direito administrativo. Dentre seus representantes encontra-se o argentino *Gordillo*. Para ele, não existe noção autônoma de poder de polícia; a noção não teria sustentáculo jurídico, afirma esse autor.

Uma das justificativas dessa idéia está na ampliação do campo do poder de polícia; ampliando-se, perdeu as características do modelo clássico; assim, a função se distribuiu por toda a atividade estatal e se diluiu. Haveria, assim, uma crise, fundada na modificação ocorrida no campo de ação e nos meios da atividade de polícia.

A essa justificativa pode-se contra-argumentar que ocorreu, isso sim, *evolução e expansão*, em decorrência das necessidades e do desenvolvimento geral da vida em sociedade dos nossos dias. Exemplo muito claro está no amplo exercício do poder de polícia no campo da poluição, algo impensável no estágio de desenvolvimento econômico e social do século XIX e primórdios do século XX.

Por outro lado, o próprio *Gordillo* afirma, no mesmo capítulo do seu "Tratado", que essas faculdades de limitar direitos fundamentais, em prol do bem comum,

existem; e diz mais: a coação estatal sobre os particulares para consecução do bem comum continua sendo uma realidade no mundo jurídico.

Então, não houve quebra jurídica do conceito de poder de polícia. Este adquiriu novos matizes na atualidade.

Parece que o ponto fundamental desse argumento, tal como deflui do pensamento de Gordillo e de Garcia de Enterría (outro integrante dessa corrente), é a preocupação com um poder de polícia indeterminado, independente de fundamentação legal, *baseado num suposto dever geral dos indivíduos de respeitar a ordem*. O argentino *Escola*, no vol.II do seu Compêndio, de 1990, expressa também esse ponto, ao sugerir que a noção de polícia *retornaria ao seu alcance originário, ao ser relacionada com a totalidade do agir estatal*.

Esta preocupação louvável, no entanto, perde consistência ante a realidade presente, de mais solidez na concepção de Estado de Direito, ante a idéia da legalidade regendo a Administração e a maior valoração dos direitos fundamentais.

É como bem ensina o *Prof. Oscar Dias Correa*, no seu livro "A Constituição de 1988", pág. 40: "Não pode haver estado de direito onde não se concilie o exercício das liberdades do homem com a necessária regulação das normas de coexistência em sociedade; nem onde estas impeçam o normal, regular e harmônico exercício daquelas".

Outra justificativa para a rejeição: a atividade do poder de polícia, sobretudo no tocante à *coação e à prevenção de perturbações*, não é diferente da atividade geral da Administração, porque o poder do *Estado é único*.

É principalmente em Rui Barbosa que se encontra a resposta. Segundo Rui Barbosa, no mencionado parecer de 1915, "aqui o vocábulo poder *não significa órgão especial da soberania... É a um complexo de funções que a palavra aqui se refere*; funções, que sendo entre si congêneres, se distribuem entre os diferentes membros do organismo do Estado. Categorias de funções há que, pela sua homogeneidade, constituem gêneros distintos, embora separados e dispersos na distribuição constitucional dos poderes".

É possível, então, cogitar de *complexos unitários do poder estatal, o que facilita sua consideração, estudo e regulação normativa adequada. É o que ocorre com a noção de poder de polícia*.

A noção de poder de polícia permite expressar a realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, liberdades fundamentais em prol do bem comum. Essa realidade inquestionável é reconhecida pelos próprios autores que pregam a eliminação do conceito. Portanto, a noção de "poder de polícia" é a expressão teórica de um dos modos mais importantes de atuação administrativa,

devendo ser mantida. Sobretudo no ordenamento pátrio, em que o poder de polícia é mencionado na Constituição Federal, na legislação, na doutrina e na jurisprudência.

5. CARACTERIZAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Como caracterizar o poder de polícia?

Segundo Caio Tácito, no clássico "O poder de polícia e seus limites", "é o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais".

O Código Tributário Nacional, no art. 78, traz o seguinte conceito: "poder de polícia é atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

Na lição de *Themistocles Brandão Cavalcanti*, no seu "Tratado", vol. III, ed. 1956, "o poder de polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem".

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por sua vez, nos comentários à Constituição, edição de 1977, lembra que "no exercício do poder de polícia o Estado autoriza, controla e fiscaliza a atividade do particular".

Assim, é possível arrolar algumas notas características fundamentais:

a) é atividade administrativa, isto é, conjunto de atos, fatos e procedimentos realizados pela Administração. Há autores, como o argentino Escola, que, inspirados no ato norte-americano, vêem o poder de polícia como atividade do Poder Legislativo; mas no Brasil, poder de polícia é, sobretudo, atividade administrativa;

b) portanto, é atuação subordinada à ordem jurídica, ou seja, não é eminente, nem superior, mas regida pelo ordenamento vigente, sobretudo pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade;

c) acarreta *limitação direta* a direitos reconhecidos aos particulares;

d) pelo poder de polícia, a Administração enquadra uma atividade do particular, da qual o Estado não assume a responsabilidade;

e) o limite ao direito do particular, de regra, significa um obstáculo ao seu exercício pleno, ou a retirada de uma faculdade pertinente ao conteúdo do direito ou

uma obrigação de fazer. Em virtude do poder de polícia há, portanto, uma disparidade entre o conteúdo abstrato do direito em sentido absoluto e a possibilidade de seu exercício concreto, como bem nota *Virga*, no seu livro "*La potesta de polízia*", 1954;

f) na atual configuração da Administração Pública, dividida entre uma face de autoridade e uma face de prestadora de serviço, o poder de polícia se situa precipuamente na face autoridade. Atua assim por meio de *prescrições*, diferente da atuação de serviço público, que opera por meio de prestações;

g) abrange, também, o controle da observância das prescrições e a imposição de sanções em caso de desatendimento.

6. REGIME JURÍDICO NO DIREITO PÁTRIO

Alguns aspectos relevantes do regime jurídico do poder de polícia no ordenamento pátrio podem ser apontados:

a) poder de polícia à atuação administrativa sujeita precipuamente ao direito público;

b) é regida pelos princípios constitucionais que orientam a Administração genericamente: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

c) sobre tal atuação incidem também outros preceitos:

(1) princípios do "*favor libertatis*" ou "*pro libertate*", pois o regime de polícia não pode significar proibição geral e absoluta, que impediria o exercício efetivo do direito. Por outro lado, o preceito obriga a resolver em favor da liberdade qualquer dúvida sobre a maior ou menor extensão da medida ou sobre a possibilidade da medida limitada;

(2) doutrinadores franceses, espanhóis e alemães utilizam o nome *proporcionalidade*, e doutrinadores argentinos e norte-americanos preferem o termo *razoabilidade*, para afirmar que as medidas de limitação de direitos devem ser congruentes com os motivos e fins que a justifiquem;

(3) a limitação deve ser motivada;

(4) em parecer publicado na Revista de Direito Administrativo, n.o 132, de 1978, o Prof. José Afonso da Silva chama a atenção para um elemento fundamental ao exercício do poder de polícia, mencionado no parágrafo único do art. 78 do Código Tributário Nacional: *é a observância do devido processo legal*;

d) ainda no aspecto do regime jurídico cabe notar o seguinte: com a finalidade de defesa do Estado e das instituições democráticas, a Constituição Federal possibilita

a extensão excepcional do poder de polícia, como decorrência da decretação do estado de defesa e do estado de sítio.

No *estado de defesa*, conforme o art. 136, inciso I, há possibilidade de restrições aos *direitos de reunião, sigilo de correspondência, sigilo de comunicação telegráficas e telefônicas*.

No *estado de sítio*, segundo o art. 139, incisos III, IV e VI, além dessas, decorrem restrições à *liberdade de imprensa, rádio-difusão e televisão e restrições à inviolabilidade de domicílio*.

Conforme bem nota o *Prof. Araújo Cintra*, no seu livro "Motivo e motivação do ato administrativo", os atos praticados nessas circunstâncias continuam submetidos ao direito, *o direito da crise*; e observa que, em qualquer circunstância, os direitos fundamentais do homem devem ser respeitados.

Com efeito, a Constituição menciona "restrições" e não abolição; e prevê a formação de Comissão de parlamentares para fiscalizar a execução das medidas, assim como a responsabilidade dos executores pelos ilícitos cometidos.

7. CONCLUSÃO

Os aspectos evocados no presente estudo não esgotam o rico e sempre atual temário a respeito do poder de polícia, noção que encontra abrigo no ordenamento pátrio, tanto na doutrina como na legislação e na jurisprudência.

Se a noção de poder de polícia provoca em alguns uma impressão mais ou menos consciente de desconfiança e reticência, no seu paradoxo de limitadora de liberdade com o fim de assegurar a própria liberdade, aí justamente a razão pela qual seu estudo deve ser impulsionado.

Pois é, indubitavelmente, nesse diálogo de princípio, nesse contraponto de princípios e sua adaptação aos fatos, que o Direito encontra sua ordem e sua vida.

IV. PATRULHAMENTO AÉREO - EMPREGO DE AERONAVES PELA POLÍCIA MILITAR

OTACÍLIO SOARES DE LIMA,
Major da Polícia Militar e Piloto do Grupamento
de Rádio patrulha Aérea da Polícia Militar do
Estado de São Paulo.

SUMÁRIO:

1. Histórico. 2. Fundamentos Legais. 3. Aspectos Operacionais. 4. Procedimentos do Policial Militar nos casos de acidentes com aeronaves. 5. Conclusão.

1. HISTÓRICO

1.1. Exterior

O uso de aeronaves como recurso de polícia remonta a várias décadas; isto se deu na década de 20 na América do Norte. O Departamento de Polícia da Cidade de Nova York foi a primeira organização a criar uma unidade de aviação policial dos Estados Unidos.

Em 24 de outubro de 1929, o então Comissário de Polícia Grover Whalen criou a primeira Divisão de Serviço Aéreo de New York Police Department (NYPD). A Divisão iniciou com 12 pilotos e 24 mecânicos. Os objetivos da Divisão eram combater à época “*a nova ameaça de nossa moderna civilização, o aviador incompetente e descuidado*” .¹

Os ex-pilotos da I Guerra Mundial vieram na cidade de Nova York um público cativo para assistir às suas habilidades nas demonstrações aéreas. No período de um ano aconteceram dez acidentes, matando oito pessoas e deixando mais de vinte e um feridos na cidade.

¹ WANAMAKER II. *Rodman. rotor & wing international*. Special Supplement, USA, Phillips Publishing International Inc., 1992, p. 4.

Após a criação, e cumprida as fases de treinamento do pessoal, em 28 de março de 1930 a unidade estava operacional. Ela contava com quatro aviões anfíbios, sendo um biplano Loening Comuter e três Savoia-Marchetti. Os “shows” aéreos sobre NY foram rapidamente eliminados, preservando-se outras vidas.

A partir daí, outras organizações policiais passaram a usar aviões em suas atividades. O Xerife do Condado de Los Angeles, Eugene Biscailuz, no mesmo ano de 1929, ordenou a formação de um “Detalhe Aéreo” com o propósito de garantir o cumprimento do, à época, recém-criado Ato de Navegação Aérea da Califórnia. O Condado com 4.060 milhas quadradas era uma região acidentada, que contava com mais de 55 aeródromos e uma frota de mais de 500 aeronaves. Por falta de normas que regulamentassem a aviação, ocorria uma alta taxa de acidentes.

O Departamento de Segurança Pública do Texas incorporou o avião em 1949, e a Polícia Rodoviária do Kansas em 1956.

A invenção do helicóptero criou um novo quadro nesta área. Em 1946 a Bell Helicopter Co. recebeu da Civil Aeronautics Administration, hoje denominada Federal Aviation Administration (FAA), o primeiro Certificado de Homologação Comercial do mundo concedido para o helicóptero Bell modelo 47B.

Nos primeiros vinte anos, 37 Departamentos de Polícia dos Estados Unidos da América do Norte passaram a empregar helicópteros nas suas atividades.

Em 1955, o Departamento do Xerife do Condado de Los Angeles adquiriu o seu primeiro helicóptero: um modelo Bell 47G.

Inicialmente as organizações policiais que incorporaram helicópteros aos seus recursos, empregavam-nos em missão de socorro.

Em 1964, o Xerife Peter J. Pitchess do Condado começou a pensar nos efeitos da atuação dos helicópteros em missão de patrulha. Nesta época estava ocorrendo uma série de furtos nas casas do Vale de Antelope, uma região de veraneio, praticamente abandonada nos dias úteis da semana. Os ladrões utilizavam-se de caminhões para levar os objetos das residências. A área, muito extensa, requeria um número muito grande de homens e viaturas. O Xerife decidiu fazer uma experiência utilizando a patrulha com o helicóptero, que ajudou a efetuar algumas prisões. Em poucas semanas o índice de furtos e roubos na região caiu para zero.

Em 15 de março de 1966, o Departamento do Condado, com a cooperação da Hughes Helicopter Co., conseguiu fundos do Estado da Califórnia e da Administração Federal de Assistência aos órgãos de Segurança Pública para financiar um estudo sobre a eficiência do helicóptero na atividade policial. O projeto foi batizado de “Sky Night” (Cavaleiro do Céu ou Cavaleiro Celestial). O local escolhido foi Lakewood, uma cidade dormitório de 9,2 milhas quadradas, com

84.500 habitantes, sob a responsabilidade do Xerife do Condado, nas proximidades da cidade de Los Angeles.

Cavaleiro Celestial

Por julgarmos interessante, decidimos reproduzir abaixo um texto publicado na **Revista Seleções Reader's Digest**, em agosto de 1968, página 107, sobre esta experiência.²

“Esta nova arma da polícia prova que, quando se trata de combater o crime, o helicóptero é difícil de vencer.

Cavaleiro do Céu, a Radiopatrulha Aérea

Condensado de

THE KINVANIS MAGAZINE

PATRÍCIA E RON DEUTSCH

Um homem já condenado por atentados contra crianças dirigia o seu carro cautelosamente através de ruas afastadas do centro da cidade. Ao lado dele, ia Susan, de oito anos, certa de que estava sendo levada ao circo. De repente, um carro da radiopatrulha surgiu de uma rua lateral e bloqueou-lhe a passagem. À retaguarda, outro carro cortou-lhe a retirada. Daí a segundos, as algemas foram colocadas.

- Como? quis saber o atônito criminoso.

Um dos detetives apontou um helicóptero de dois lugares que evoluía no alto.

- Você foi visto quando abordava a menina e a convencia a entrar no carro.

Mais uma vez, o Projeto Cavaleiro do Céu, a radiopatrulha aérea da polícia de Lakewood, na Califórnia, demonstrara que os helicópteros podem fazer virar a maré da ilegalidade.

Lakewood, com 84.500 habitantes, fica perto de Los Angeles e vinha sendo flagelada por uma ascensão marcada do índice criminal antes de o Cavaleiro do Céu levantar vôo em junho de 1966. Mas, no seu primeiro ano, o helicóptero participou de 1.100 diligências policiais e contribuiu para um espantoso declínio do crime.

Sua eficácia é provada pelo salvamento de Susan das mãos do criminoso. O Subxerife Morris Helgeson e seu observador estavam fazendo um vôo de patrulha

² Texto transcrito na íntegra da *Revista Seleções Reader's Digest*. Agosto de 1968, p. 107.

sobre a cidade. Embora estivessem apenas a 150 metros de altura, quase não eram notados, pois os rotores silenciosos especiais do aparelho reduzem o seu ruído a um leve zumbido. Às três horas, dirigiram-se os dois para a escola primária mais próxima. Sabiam que várias crianças tinham sido abordadas por automóveis quando voltavam para casa. Os três carros de patrulha da cidade não podiam vigiar todas as ruas na vizinhança de todas as escolas - mas o Cavaleiro do Céu tinha uma visão mais ampla.

Quando voava de uma escola para outra, o observador avistou de repente duas meninas que se afastavam de um carro verde. Pelo binóculo, os rostos das meninas pareciam apreensivos. O carro perseguiu e em seguida parou em outra rua, defronte de Susan, que nele entrou. Helgeson alertou as turmas de terra. Depois, enquanto acompanhava o carro verde, deu instruções aos carros da patrulha para que se colocassem em posição, como peças de xadrez, até que a armadilha foi preparada... e disparada. Olho no céu. Voando noite e dia, a vigilante patrulha do Cavaleiro do Céu deu nova segurança às ruas de Lakewood. Por exemplo, no seu terceiro dia de operação, houve um telefonema de um vendedor de automóveis. Um homem roubara um carro do seu pátio de estacionamento. Os carros da radiopatrulha acorreram à área, mas era a hora do “rush” e havia muito pouca possibilidade de avistar do chão o carro roubado. Além disso, era perigoso desenvolver grande velocidade. Em menos de um minuto, porém, o rádio da polícia fez-se ouvir: ‘Fala o Cavaleiro do Céu. Já avistamos o veículo roubado e vamos segui-lo’.

- De repente - diz um delegado que estava num dos carros de patrulha - eu e meu companheiro compreendemos que o ladrão não tinha chance. Diminuímos a marcha e acompanhamos o Cavaleiro do Céu através da cidade. Por fim, o ladrão foi bloqueado pelos carros da radiopatrulha. Paramos logo atrás dele. Deviam ver a cara que com que ele ficou.

Como um olho no céu, o Cavaleiro do Céu é incomparável, vasculhando quintais e locais inacessíveis, à procura de crianças desaparecidas, descobrindo prontamente acidentes e incêndios e às vezes pousando para resolver emergências. Como guarda das estradas, pode perceber facilmente o motorista bêbado ou o que dirige imprudentemente, perseguir motociclistas temerários por estradas de terra ou guiar carros de bombeiros em torno de ruas de tráfego engarrafado.

Foi em 1964 que o Xerife do Condado de Los Angeles começou a pensar num helicóptero para o serviço regular de patrulha. Até então, as poucas polícias que dispunham de helicóptero faziam uso deles quase que exclusivamente para trabalho de socorro. Mas naquele ano houve uma série de roubos no Vale de

Antelope, no Condado de Los Angeles, numa região deserta, onde centenas de habitantes da cidade haviam construído casas para fins-de-semana. No meio da semana, o Vale ficava quase vazio, oferecendo um verdadeiro tesouro abandonado aos ladrões, os quais se tornaram tão ousados que chegaram a usar caminhões de mudanças para esvaziar as casas.

O patrulhamento por automóvel da área exigiria muitos carros e homens. E o helicóptero de socorro do Condado? O Xerife Peter J. Pitchess resolveu fazer uma experiência. Os caminhões parados perto das casas eram facilmente avistados do ar, e quem não justificasse a presença era preso. Em semanas, o índice de roubos no Vale de Antelope caiu a zero.

Programa-Piloto. Impressionado, o Xerife Pitchess começou a pensar nos resultados que essa patrulha aérea poderia dar nas cidades. Foi então que, em 1965, Watts, um bairro de Los Angeles habitado predominantemente por negros, explodiu em distúrbio; os terraços tornaram-se ninhos de tocaias, quintais e becos serviram de caminhos para fuga e de pontos de encontro para saqueadores e terroristas. Embora a zona dos distúrbios estivesse principalmente sob a responsabilidade da polícia municipal de Los Angeles, Pitchess ofereceu os seus helicópteros. Os terraços e becos ficaram imediatamente expostos. A polícia pôde penetrar nos cantos escuros sem enfrentar balas inesperadas, e os grupos de desordeiros eram divisados logo que se formavam. A patrulha de helicóptero foi um fator importante na repressão à violência. Depois disso, o Xerife Pitchess ficou certo de que os helicópteros podiam contribuir para o combate ao crime nas cidades. De onde viriam, porém, o dinheiro para a experiência?

Felizmente, a prova da eficácia da patrulha aérea se produziu numa época em que o índice criminal nacional em ascensão fizera o Congresso dos Estados Unidos da América do Norte votar verbas de cerca de sete milhões de dólares destinadas à exploração de novas idéias para auxiliar as polícias locais. O Xerife Pitchess apresentou as suas provas ao recém-criado Escritório de Assistência à Manutenção da Lei em Washington e recebeu 159.000 dólares para empreender um programa de experiência.

Pintaram-se números nas ruas para controle dos pilotos, e os negociantes que se dispuseram a participar da experiência instalaram nos telhados luzes giratórias com as quais poderiam fazer sinal ao Cavaleiro do Céu em caso de alarme. Três helicópteros foram alugados. Os pilotos seriam homens com experiência no serviço aéreo da polícia, e os observadores, patrulheiros de Lakewood, que se revezariam no ar, voando três meses de cada vez.

Polícia de helicóptero. Desde o início, uma das coisas mais tranquilizadoras a respeito do Cavaleiro do Céu foi a rapidez com que podia atender aos chamados à polícia - em geral dentro de dois minutos. Diz uma dona de casa de Lakewood:

- Meu marido estava ausente numa viagem, quando acordei com um barulho numa das janelas do fundo do andar de baixo. Telefonei para a polícia, mas sabia que era possível que um carro só chegasse daí a dez minutos. Houve então o barulho de vidros quebrados. Segundos depois, ouvi o Cavaleiro do Céu, muito perto. O seu holofote especial iluminava o quintal como se fosse dia e uma voz pelo alto-falante ordenou ao ladrão que não se movesse. O helicóptero continuou a pairar no ar, mantendo o homem do lado de fora da janela até que chegaram os carros de radiopatrulha.

O helicóptero tem mostrado ser também um poderoso anteparo para o policial em ação no solo. Uma noite, o Tenente Claude Cooper atende a um chamado sobre uma luta num bar, viu um policial entrar sozinho no local e ficou pairado por perto à espera de que tudo estivesse resolvido. Mas, quando o policial se encaminhou para o seu carro, levando o culpado da desordem, um grupo exaltado se formou em torno dele num terreno baldio. Cooper pediu imediatamente auxílio pelo rádio. Desceu depois a noventa metros e, pelo alto-falante, ordenou à multidão que se dispersasse. Os homens não se moveram. Mas, quando Cooper se encaminhou diretamente para eles, com as grandes pás virando, saíram correndo.

- Empregamos a mesma técnica para fazer cessar várias lutas de bandos - diz Cooper - não é apenas o medo das pás. Eles sabem que podemos ver todos os que estão ali. Não há anonimato. E sabem também que estamos armados.

O Cavaleiro do Céu permite a menos homens o controle de situações arriscadas ou difíceis. Num caso de roubo, por exemplo, o helicóptero pode guardar todas as saídas de um prédio e vigiar o terraço, para onde fogem em geral os ladrões. Desde que um suspeito é localizado, o aparelho se torna o mais eficiente observador que os homens do Xerife já conheceram. Na realidade, ele nunca perdeu a pista de um suspeito, nem mesmo na escuridão.

As suas proezas têm impressionado também os criminosos. Certa vez, o Cavaleiro do Céu atendeu o alarme numa loja do centro da cidade. Depois de falar pelo rádio com as turmas de terra, o piloto ficou pairando acima. Lá dentro, os policiais encontraram o gerente com um passador de cheques falsos detido. Fora, depararam com dois cúmplices que esperavam desanimadamente dentro de um carro.

- Vocês nos viram chegar - diz um policial, surpreso. - Por que não fugiram?

Um dos homens apontou para o Cavaleiro do Céu no alto e disse, encolhendo os ombros:

- Para onde poderíamos ir?

A vigilância do Cavaleiro. À medida que os êxitos do Cavaleiro do Céu foram sendo conhecidos, as polícias das cidades vizinhas de Lakewood começaram a solicitar o auxílio do helicóptero. Mas isso não reduziu a eficiência da patrulha.

- A verdade - diz o Xerife Pitchess - é que os vinte e três quilômetros quadrados de Lakewood eram pouca coisa para o Cavaleiro do Céu. Ao fim do primeiro ano, acrescentamos cinco cidades à nossa área de patrulhamento, perfazendo um total de noventa quilômetros quadrados, e ainda a capacidade do aparelho não ficou sobrecarregada.

O Xerife Pitchess usa agora três helicópteros para patrulhar as seis cidades, mantendo sempre um aparelho no ar. Os helicópteros, equipados para o serviço da polícia, custaram 40.000 dólares cada um. Toda a Operação Cavaleiro do Céu aumentou em cerca de 160.000 dólares as despesas anuais de polícia na área das seis cidades - menos de um dólar por ano para cada cidadão protegido. Em zonas mais povoadas, as despesas seriam reduzidas a quase nada. Diz o Xerife Pitchess:

- Pretendemos agora patrulhar os 10.000 quilômetros quadrados e os sete milhões de habitantes de todo o Condado de Los Angeles com apenas 14 helicópteros no ar.

O Condado de Los Angeles não ficará sozinho na sua luta pelo ar contra o crime.

- Dentro de dez anos - diz o Chefe de Polícia J. T. Alley, de Lubboock, no Texas, uma das muitas cidades americanas que pretendem efetuar ou já estão efetutando patrulhas com helicópteros - todas as cidades importantes terão seu próprio Cavaleiro do Céu.

As mais breves experiências com helicópteros parecem convencer as polícias locais. Vários fabricantes de helicópteros têm oferecido gratuitamente aparelhos às cidades para experiências. Em Kansas City, Misuri, onde um único helicóptero foi utilizado durante seis dias, o Chefe de Polícia Clarence Kelly ficou admirado dos resultados.

- O helicóptero deu conta de tudo, de gatunos e acidentes até ao assalto a um banco, de maneira que talvez não teria sido possível a uma turma de terra. Todas as polícias precisam de um desses aparelhos'.

O Departamento de Polícia da Cidade de Los Angeles usa helicópteros desde 1956. A partir de 1969, quando iniciou os vôos noturnos, a população passou a contar com o serviço vinte e quatro horas por dia. Atualmente contam com

dezesseis aeronaves, sendo que três são mantidas no ar em período integral, num sistema de revezamento; 75% dos três milhões de habitantes da cidade são beneficiados com o patrulhamento aéreo. O tempo médio de atendimento às chamadas, em área urbana, está abaixo de 1 minuto e meio. A Unidade de Apoio Aéreo está chegando em primeiro lugar no local da ocorrência em 63% das ocasiões. O número anual de solicitações em missões externas é maior de que 38.000 ocorrências.

As estatísticas da polícia de Los Angeles revelaram que certos crimes decresceram de 10 a 20% quando patrulhas em helicópteros são usadas. O sistema é tido como modelo para o mundo.

Pesquisas realizadas na Cidade de Long Beach - Califórnia, no ano de 1968, além de estudos de outros organismos americanos, comprovaram cientificamente a eficácia dos helicópteros empregados na atividade policial.

Entre os anos 70/80, o número de Unidades de Policiamento Aéreo nas Organizações Policiais norte-americanas, teve um crescimento da ordem de 650%.

Dados de outubro de 1989 revelam que aproximadamente 300 Departamentos de Policiamento Aéreo nos Estados Unidos operavam mais de 1700 helicópteros. Há cidades com apenas 25.000 habitantes, cujo departamento de polícia conta com helicóptero.

1.2. Polícia Militar do Estado de São Paulo

1.2.1. Antecedentes históricos

Ante uma ameaça de intervenção federal no Estado, o então Presidente de São Paulo, Francisco de Paula Rodrigues Alves, com a Lei nº 1395-A, de 17 de dezembro de 1913, cria oficialmente a aviação na Força Pública.

A sede da escola era no Campo do Guapira e tinha como responsáveis pela instrução Edu Chaves (Eduardo Pacheco Chaves), tido como o maior aviador da América, reconhecido internacionalmente, e Cícero Marques, ambos brevetados na França.

Em 1920, a Escola foi transferida do Campo do Guapira para o Campo de Marte. Neste mesmo ano começou a ser difundido pelo interior do Estado o espírito da aviação, pois alguns prefeitos começaram a fazer pedidos para uso em demarcação de terrenos e construção de um campo de pouso em seus respectivos municípios.

Na revolução de 1924, os aviões fizeram vôos de reconhecimento para localização de posições inimigas. Orientaram a artilharia e efetuaram lançamento de bombas de mais de 60 quilos.

Em 1926, participaram da campanha de Goiás contra as tropas revolucionárias do General Miguel Costa.

Na “Revolução de 30”, desencadeada em decorrência do assassinato do ex-Presidente da Paraíba, Dr. João Pessoa, “Getúlio Vargas, derrotado nas eleições, assume o movimento apoiado por Minas Gerais e Rio Grande do Sul, tendo São Paulo encabeçado o movimento, o Major da Força Pública, Miguel Costa, recém-chegado do exílio a que estivera submetido em decorrência das revoluções de 1922 e 1924. Com a renúncia de Washington Luís, o movimento frustrou-se e, em consequência desses fatos, a Força Pública recolhe-se aos quartéis, assumindo a função de reorganizador e inspetor o General Revolucionário, Miguel Costa”.³

Em 1930, o Boletim da Inspetoria Geral nº 29, de 18-12-1930 publicou:

“EM VIRTUDE DE ESCAPAR À FINALIDADE DESTA FORÇA E DEVENDO SER A AVIAÇÃO UM ELEMENTO DO EXÉRCITO, É DISSOLVIDA, NESTA

³ VITORIA, Gérson (Ten Cel da Polícia Militar do Estado de São Paulo). *Radiopatrulhamento Aéreo Proposta de Descentralização*. Monografia CSP-II/1993, São Paulo, 1977, p. 203.

1.2.2. Criação do Grupamento de Radiopatrulha Aérea - GRPAe

Em 1983, a Corporação recorreu ao uso de helicóptero para auxiliar na reversão de um quadro de instabilidade que afligia o Brasil e ameaçava a ordem pública em São Paulo. Movimentos grevistas, uma “onda” de “saques” e “quebra-quebras” além do aumento à época da incidência criminal, dificultavam as ações da Polícia, mormente pelos poucos recursos de que dispunha.

Em 15 de agosto de 1984, data de criação do GRPAe, no Palácio dos Bandeirantes foi entregue para a Polícia Militar o primeiro helicóptero, um modelo Esquilo HB 350 B prefixo PP-EID, o “*Águia Uno*”.

Na solenidade, numa entrevista à imprensa, o então Governador de São Paulo, Professor André Franco Montoro concluiu: “... *A partir deste momento os Helicópteros estarão sobrevoando São Paulo, no combate à criminalidade...*”.

Desde o princípio, a aeronave foi empregada em apoio a todas as modalidades de policiamento afetas à Polícia Militar, tais como:

- Policiamento Ostensivo Urbano (Radiopatrulhamento, ROTA, Patrulhamento Tático Móvel);
- Policiamento de Trânsito Urbano;
- Policiamento Rodoviário (Rodovias Estaduais);
- Policiamento Florestal e de Mananciais.

Além dessas, passou a atuar em apoio às missões do Corpo de Bombeiros nos casos de:

- Incêndios urbanos e florestais;
- Buscas e salvamento;
- Calamidades públicas;
- Resgate e outras.

Salvando no Mar / Preservando na Terra

⁴ CANAVÓ FILHO, José e MELO, Edilberto de Oliveira. *Polícia Militar Asas e Glórias de São Paulo*. São Paulo, 1977, p. 203.

O verão de 1988/89 foi o primeiro ano em que o GRPAe passou a apoiar com helicópteros, nos finais de semana, o então 3º Grupamento de Busca e Salvamento (3º GBS), hoje 18º Grupamento de Bombeiros (18º GB), na prevenção, busca e salvamento de banhistas nas praias da orla marítima paulista. Os resultados surpreenderam a todos, e uma conclusão mais concreta pôde ser tirada a partir do teor do ofício nº CCB-0209/153/89, publicado no Boletim Geral nº 96, de 24 de maio de 1989, onde o Sr. Comandante à época do 3º G B S, ao solicitar elogio para componentes do GRPAe, fala do apoio, da importância da atuação do helicóptero nas missões conjuntas: *“Os frutos do trabalho foram evidentes. O altíssimo índice de morte por afogamento no mar, que em anos anteriores aproximava-se ao número de 500 (quinhentas) vidas ceifadas, em 1988 foi reduzido para 222 (duzentas e vinte e duas).”*⁵

Durante a “Temporada de Verão”, simultaneamente com a missão de salvamento, o helicóptero executa o policiamento preventivo, pois o voo é realizado na orla marítima em horários de “pico”, quando há grande concentração de banhistas nas praias.

Quanto ao efeito psicológico e à imagem que o patrulhamento aéreo provoca sobre as pessoas, recorremos ao que disse com muita propriedade o Professor Cobra, em 11/04/94, quando ministrava uma aula de Marketing para o CAO/I/94, cujo tema era: Demanda por Serviços de Segurança: *“Quando o helicóptero da Polícia Militar percorre as praias do litoral - Ubatuba, Santos e Guarujá, dá ao consumidor a sensação de segurança. O serviço é tangível. O helicóptero no chão e o policial dentro do quartel não transmitem essa sensação.”*⁶

2. FUNDAMENTOS LEGAIS - USO DE AERONAVES EM MISSÃO POLICIAL

2.1. Legislação Federal

⁵ LIMA, Jairo de Almeida (Ten Cel Polícia Militar do Estado de São Paulo). *Ofício nº CCB/0209/153/89*.

⁶ COBRA, Marcos Henrique Nogueira. Doutor e Mestre em Administração de Empresas. Professor Adjunto da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Consultor de diversas empresas no Brasil e Professor da Cadeira de Marketing do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

O Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 1072, de 30 de dezembro de 1969, reorganizou as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, e em seu Art. 3º, letra “a”, prescreve:

“Art. 3º ...

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.”

Em nível federal, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, aprovou o Regulamento, denominado R-200, que rege as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

O Capítulo II do referido diploma legal trata de conceituações e competências.

Em seu artigo 2º, item 27, encontramos:

“27 - Policiamento Ostensivo

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

São tipos de policiamento ostensivo, (...);

- (...);

- Rádio Patrulha terrestre e aérea;

- (...).”

No dispositivo legal abaixo, encontramos o respaldo para as Polícias Militares adquirirem aeronaves, e o mesmo texto sujeita as organizações ao controle do Ministério do Exército.

“Art. 3º ...

Parágrafo único - O controle e a coordenação das Polícias Militares abrangerão os aspectos de organização e legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento, material bélico de Polícia Militar, de Saúde e Veterinária de Campanha, aeronave, como dispuser neste Regulamento e de conformidade com a política conveniente traçada pelo Ministério do Exército.”

O artigo 20 faz referências às características das aeronaves que poderão ser adquiridas pelas Polícias Militares, e trata também das restrições.

“Art. 20 - A aquisição de aeronaves, cuja existência e uso podem ser facultados às Polícias Militares, para melhorar o desempenho de suas atribuições específicas, bem como suas características, será sujeita à aprovação pelo Ministério da Aeronáutica, mediante proposta do Ministério do Exército.”

2.2. Legislação Estadual

A Lei de Organização Básica (Lei Estadual 616, de 17 de Dezembro de 1974)) reporta sobre patrulhamento aéreo em seu artigo 3º.

“Art. 3º - Entende-se por policiamento ostensivo a ação policial em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de imediato quer pela farda, pelo equipamento, quer pelo armamento ou viatura.

Parágrafo único - O policiamento ostensivo será executado no território estadual nas seguintes atividades de segurança:

...;

6. rádio patrulha terrestre e aérea;

...”

2.3. Regulamentação

O Departamento de Aviação Civil - DAC, órgão do Ministério da Aeronáutica responsável pelo controle e fiscalização da Aviação Civil Brasileira, através de publicações denominadas Instruções de Aviação Civil - IAC, regulamenta os atos da aviação.

A IAC 2237 abaixo trata do uso de aeronaves em missões de apoio às operações policiais.

**MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA
DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CIVIL
SUBDEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES**

SÍMBOLO	DATA EXPEDIÇÃO EFETIVAÇÃO		CATEGORIA	DISTRIBUIÇÃO
IAC-2237	05-05-85	20-05-85	NOSER	

TÍTULO: HELICÓPTEROS EM MISSÕES DE APOIO ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS

INTRODUÇÃO

I - A presente NOSER tem por finalidade estabelecer normas e procedimentos para a utilização de helicóptero em Missões de Apoio às Operações Policiais, em áreas urbanas ou fora dos limites dessas.

II - É expedida de conformidade com o estabelecido pelos Artigos 2º e 3º do Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969, que instituiu o Sistema de Aviação Civil.

III - É composta de 6 (seis) folhas.

Ten Brig do Ar - Waldir Pinto da Fonseca
Diretor - Geral

Brig do Ar - Ely Jardim de Mattos
Chefe do Subdepartamento de Operações

I - GENERALIDADES

1 - Missão de Apoio a Operação Policial é aquela realizada pelos helicópteros operados pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública, com o objetivo de apoiar as respectivas polícias, civil e militar, nas operações de:

- a - Busca;
- b - Resgate;
- c - Salvamento;
- d - Cerco;
- e - Patrulha;
- f - Observação de cortejos;
- g - Controle de tumultos, Distúrbios e Motins;
- h - Controle de Tráfego Rodoviário.

2 - Nas missões de apoio a operações policiais, o helicóptero deverá ser utilizado como plataforma, de onde pessoa habilitada coordenará as operações via-rádio, megafone ou alto-falantes. Todavia, quando as circunstâncias ou as peculiaridades do terreno o exigirem, poderá executar a perseguição de alvo terrestre, visando manter informada a diligência, no solo.

II - DOS HELICÓPTEROS

1 - Os helicópteros operados pelas Polícias Estaduais estarão sujeitos à legislação em vigor, além das limitações operacionais e planos de manutenção estabelecidos pelo fabricante.

2 - Não será permitido adaptar aos helicópteros qualquer tipo de armamento, sendo ainda vedado, de bordo dos mesmos, o emprego de qualquer arma portátil de fogo ou não, para fins de ataque a alvos aéreos ou terrestres.

3 - Os helicópteros deverão estar equipados com guincho, gancho, farol de busca e demais equipamentos utilizados para efetuar operações de resgate ou aquelas operações onde a existência desses equipamentos seja necessária.

4 - Será vedado, sob qualquer pretexto, o lançamento de panfletos e quaisquer objetos dos helicópteros, exceto em missões de salvamento de vida humana.

5 - Em operações de busca, resgate e salvamento sobre o mar, os helicópteros das Secretarias Estaduais de Segurança deverão estar equipados com flutuadores infláveis, coletes salva-vidas, para cada tripulante e pessoas a bordo, e botes com capacidade compatível com a missão. Deverão conduzir, da mesma forma, quando efetuando essas operações na selva, equipamentos de sobrevivência inerentes ao tipo da operação.

III - DAS OPERAÇÕES

1 - Os helicópteros engajados em Missão de Apoio às Operações Policiais manterão contato bilateral com os órgãos de Controle de Tráfego Aéreo, que lhes prestarão apoio durante a operação, tanto no que se refere às comunicações como às rotas e áreas sobrevoadas, observadas as regras gerais de segurança de voo.

2 - Deverão ser observadas, no que for aplicável, as regras gerais para a operação de helicópteros estabelecidas nas Portarias 18/Guarda Municipal-5, de 14 de fevereiro de 1974, e outras que vierem a complementá-la ou substituí-la, bem como as regras de tráfego aéreo estabelecidas pelo Ministério da Aeronáutica.

3 - A impossibilidade de cumprimento da legislação pertinente, dadas as particularidades inerentes a determinadas Missões de Apoio às Operações Policiais, será motivo de consulta pelos órgãos operadores dos helicópteros ao DAC ou DEPV, através dos respectivos Serviços Regionais de Aviação Civil e Proteção ao Voo, que, após análise, autorizarão, em caráter precário ou não, determinados procedimentos que visem o cumprimento da missão.

4 - As operações de busca, resgate e salvamento, realizadas em apoio ao órgão competente na forma da legislação do respectivo Estado, atenderão somente às pessoas necessitadas de socorro imediato, ou que se encontrem em locais de difícil acesso..

5 - As Secretarias Estaduais deverão entrar em imediato contato com a Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo (DEPV - do Ministério da Aeronáutica), através de seus órgãos regionais, quando necessitarem estabelecer critérios e procedimentos que afetem as regras de tráfego aéreo, para execução de determinadas Missões de Apoio às Operações Policiais de características peculiares e especiais.

6 - Os operadores de helicópteros que realizam Missões de Apoio às Operações Policiais poderão estabelecer códigos de chamada visando facilitar a comunicação-rádio com órgãos de tráfego aéreo.

IV - DAS TRIPULAÇÕES

1 - Os pilotos realizando Missões de Apoio às Operações Policiais gozarão de todos os direitos e deveres que lhes são conferidos pelo Código Brasileiro do Ar e demais legislação em vigor.

2 - Os pilotos de helicópteros das Secretarias Estaduais de Segurança deverão possuir, no mínimo, a licença de Piloto Comercial de Helicópteros (PCH), além dos certificados compatíveis.

3 - As Secretarias Estaduais de Segurança deverão providenciar para que seus pilotos sejam treinados e estejam capacitados para as seguintes operações:

- a - Pouso e Decolagem em área restrita;
- b - Guincho, gancho e rapel;
- c - Observação aérea, e
- d - Carga externa.

4 - As Secretarias Estaduais de Segurança deverão providenciar instrução especializada de busca, resgate e salvamento, na selva e no mar para todos os seus tripulantes, em organizações das Forças Armadas ou em outras que deverão ser reconhecidas pelo Departamento de Aviação Civil.

5 - Durante a realização das Missões de Apoio às Operações Policiais somente poderão permanecer a bordo pessoas habilitadas e capacitadas a realizar as referidas Missões.

V - ÁREAS DE OPERAÇÃO

1 - Face às características que envolvem as Missões de helicópteros em Apoio às Operações Policiais em área urbana, as áreas de pouso ou heliportos a serem utilizados, doravante denominados “Ponto Básico - PB” e “Ponto Auxiliar - PA”, deverão ter dimensões que ofereçam um mínimo de segurança aceitável para a operação.

2 - As Secretarias Estaduais de Segurança que dispuserem de helicópteros deverão apresentar ao DAC (Divisão de Infra-Estrutura Aeroportuária) e DEPV, através dos respectivos Serviços Regionais de Aviação Civil e Proteção ao Vôo, planta das áreas urbanas com os “Pontos Básicos (PB)” e “Pontos Auxiliares (PA)”, previamente selecionadas para pouso de helicópteros em casos de operação real ou de treinamento, para apoio às missões policiais.

3 - Deverão ser evitados pousos de helicópteros em locais que não sejam os PB e PA. Se houver necessidade de operar fora desses pontos, tornar-se-á necessário, por parte dos operadores, posterior justificativa de operação ao SERAC da Área.

4 - Os PB e PA não poderão ser utilizados como heliporto para operações normais ou, ainda, por helicópteros não pertencentes à Polícia.

5 - Será responsabilidade das Secretarias Estaduais e dos Comandantes dos helicópteros em operação assegurar-se, antes do pouso e decolagem de qualquer PB ou PA:

- a - que a área de pouso esteja livre de obstáculos, pessoas, viaturas, etc.;

b - que os passageiros estejam cientes dos procedimentos normais e de emergência.

VI - DISPOSIÇÕES FINAIS

1 - Caberá ao SERAC de cada área, fiscalizar o emprego dos helicópteros utilizados em Missões de Apoio às Operações Policiais devendo o operador apresentar, àquele órgão, relatório mensal das atividades desenvolvidas.

2 - Os casos não previstos nesta IAC serão resolvidos pelo Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil.

3. ASPECTOS OPERACIONAIS

3.1. Tempo-resposta

O sucesso na detenção de um criminoso, após este cometer um delito, depende da velocidade na qual um policial treinado chegar ao local do crime. Helicópteros ampliam a capacidade operacional de uma organização, devido a sua mobilidade e versatilidade, colocando policiais nos cenários do crime mais rápido do que qualquer outro meio de transporte.

3.2. Acionamento do helicóptero

O Grupamento de Rádio Patrulha Aérea - GRPAe está sediado em um hangar no Campo de Marte, à Avenida Santos Dumont, 1979 - Setor "B" - Santana - São Paulo - S.P. Hoje com uma frota de sete helicópteros (modelos esquilo: dois HB350B e cinco HB350A) e três aviões (um Seneca Emb 810, um Bonanza A-36 e um Cessna Centurion 210), conta com um efetivo de 32 Oficiais pilotos (1P e 2P), apóia com aeronaves todas as modalidades operacionais da Corporação a saber:

- Policiamento Ostensivo Urbano e Rural;
- Policiamento de Trânsito;
- Policiamento Rodoviário nas rodovias estaduais;
- Policiamento Florestal e de Mananciais.
- Controle de Distúrbios Cívicos;
- Ação de Defesa Cívica;
- Apoio ao Corpo de Bombeiros;

- Resgate / Busca e Salvamento;

A Unidade conta com uma **Sala de Operações** dotada com um ramal interno e um terminal de computador do COPOM (o que possibilita receber simultaneamente as ocorrências de maior vulto que entram pelo sistema na Capital), uma LP (Linha Privada) com o COBOM e equipamentos rádio VHF cobrindo toda faixa operacional da Polícia Militar.

- Unidades de área da Grande São Paulo;

- Comando de Policiamento de Choque;

- Comando de Policiamento de Trânsito;

- Regimento de Polícia Montada “9 de Julho”;

- Comando do Corpo de Bombeiros (Grupamentos de Bombeiros da Grande São Paulo;

- Comando de Policiamento Rodoviário;

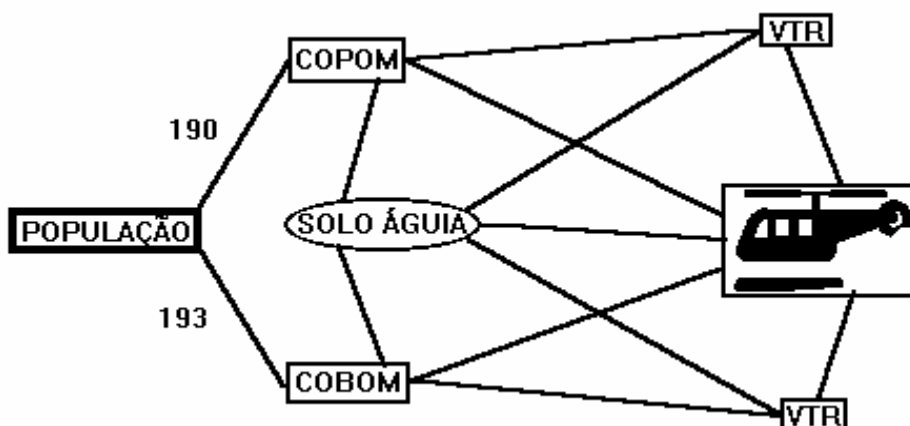
- Polícia Rodoviária Federal;

- VHF aeronáutico.

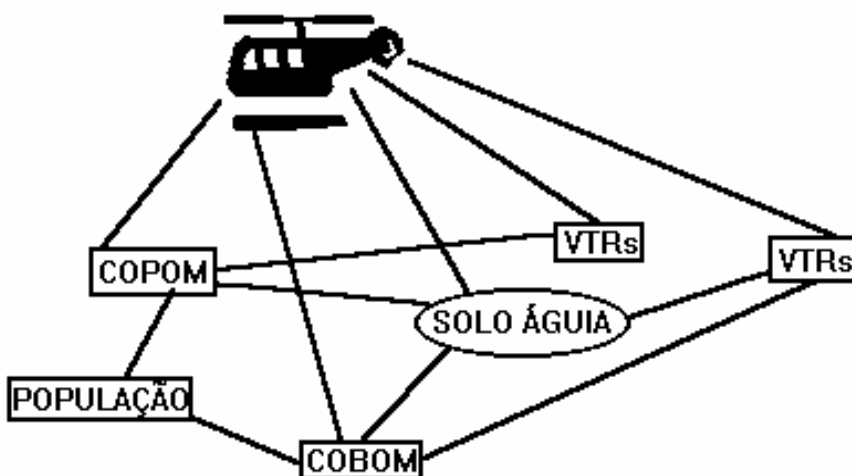
Todos os helicópteros, além das comunicações aeronáuticas, são dotados de equipamentos rádios do sistema Tranking e VHF (dual band) que operam com todas as Unidades da Polícia Militar, inclusive outros órgãos e empresas públicas e privadas que estão dentro da faixa destinada à Segurança Pública.

Com os equipamentos instalados é possível manter contatos com pelo menos seis a oito redes simultaneamente nos casos de ocorrências de vulto envolvendo várias Unidades e viaturas.

FLUXOGRAMA DE COMUNICAÇÃO



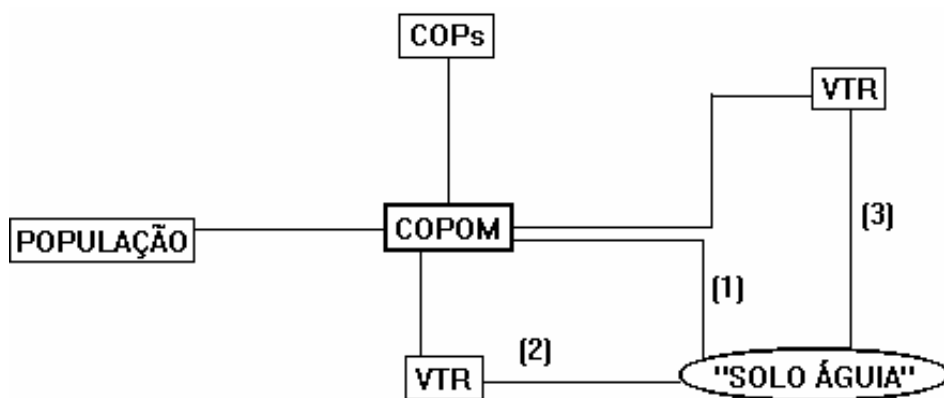
Desenvolveram diversas habilidades para desempenhar a função de observadores, pois precisavam no decorrer das missões, localizar endereços exatos, observar a direção tomada pelos bandos e criminosos, informar os patrulheiros em terra, fazer as comunicações e ainda anotar em relatórios os fatos enquanto eles ocorriam.



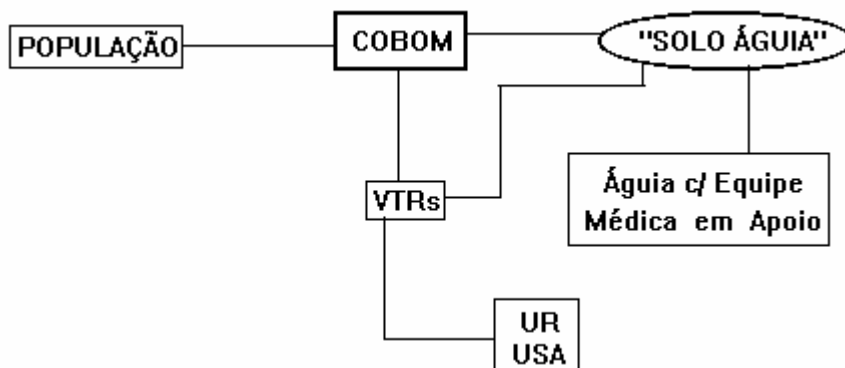
FLUXOGRAMA OPERACIONAL (Acionamento do helicóptero)

MISSÕES DE ROTINA:

1. Policial



2. Resgate



4. PROCEDIMENTOS DO POLICIAL MILITAR ANTE OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO AERONAVES

4.1. Lei das Contravenções Penais

A lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3688, de 3 de outubro de 1941), no Capítulo que trata das contravenções referentes à incolumidade pública, tipifica:

“Art. 33 - Dirigir aeronaves sem estar devidamente licenciado:

Pena - prisão simples, de quinze dias a três meses, e multa, de quatrocentos cruzeiros a quatro mil cruzeiros.

Art. 35 - Entregar-se, na prática da aviação, a acrobacias ou a vôos baixos, fora da zona em que a lei o permite, ou fazer descer a aeronave fora dos lugares destinados a esse fim:

Pena - prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de um mil cruzeiros a dez mil cruzeiros.”

O Código Brasileiro do Ar, Decreto-Lei nº 7.565, de 1966, com alteração do Decreto-Lei nº 234, de 28 de fevereiro de 1967, em seus artigos 62 a 64, trata dos requisitos para acrobacias, uso e decolagens.

“Art. 62 - São proibidos a qualquer aeronave, vôos de acrobacias ou evoluções que possam constituir perigo para a própria aeronave ou seus ocupantes, para o tráfego aéreo ou para cidade ou aglomerações de pessoas.

Art. 63 - A aeronave que receber do órgão controlador de vôo ordem para pousar, deverá dirigir-se imediatamente para o aeródromo que lhe for indicado e nele efetuar o pouso.

Art. 64 - As aeronaves só poderão decolar ou pousar em aeródromos cujas características, fixadas por autoridade aeronáutica competente, comportarem suas operações, salvo motivo de força maior.”

4.2. Conceitos

a) Aeronave: Todo aparelho manobrável em vôo que possa sustentar-se e circular no espaço aéreo mediante reações aerodinâmicas apto a transportar pessoas ou coisas.

b) Aeródromo: Área definida sobre a terra ou água, destinada à chegada, partida e movimentação de aeronaves.

c) Aeroporto: aeródromo público, dotado de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas ou cargas.

d) Heliponto: Área homologada ou registrada, ao nível do solo ou elevada, utilizada para pousos e decolagens de helicópteros.

e) Heliportos: Heliportos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de helicópteros e de embarque e desembarque de pessoas, tais como: pátio de estacionamento, estação de passageiros, locais de abastecimento, equipamentos de manutenção, etc.

f) Acrobacia: É a evolução aérea que consiste em manobras arrojadas e que não faz parte das manobras comuns de vôo. É o esporte na aviação.

g) Vôos baixos: São os vôos realizados abaixo e inferior à altitude mínima permitida.

Segundo a regulamentação vigente, a altitude mínima, para vôos é:

Áreas	Helicópteros	Aviões
Regiões habitadas (cidades)	500 Ft. (Pés) - (150m)	1.000 Ft.(Pés) - 300m
Regiões não habitadas		500 Ft. - 150m

4.3. Resolução SSP-8, de 17 de janeiro de 1991

Dispõe sobre o atendimento de ocorrências com aeronaves pelos órgãos policiais estaduais.

“O Secretário de Segurança Pública, considerando solicitação do Quarto Serviço Regional de Aviação Civil sobre ocorrências policiais envolvendo aeronaves acidentadas e pouso fora de aeródromos, bem como a preservação da ordem pública, resolve:

Art. 1º - Na hipótese de pouso ocasional em rodovia, a aeronave deverá ser retirada para averiguação de sua documentação e da documentação do piloto, devendo ser elaborado o Talão de Ocorrência pela Polícia Militar e o Boletim de Ocorrência pela Polícia Civil.

Parágrafo único - Os órgãos policiais devem comunicar o fato ao SERAC-4, Serviço Regional de Aviação Civil-4, telefone (011) 240-2333, rede Telex Ministério da Aeronáutica XWU-24436, Divisão de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.

Art. 2º - Na hipótese de aeronave acidentada fora de aeródromo, deverá ser prestado imediato socorro às vítimas e elaborados o Talão de Ocorrência da Polícia Militar e o Boletim de Ocorrência pela Polícia Civil.

§ 1º - Os órgãos policiais deverão imediatamente comunicar o fato ao Serviço Regional de Aviação Civil-4, Ministério da Aeronáutica.

§ 2º - A Polícia Militar providenciará a proteção e salvaguarda do local do acidente, bem como dos destroços e dos vestígios do aparelho sinistrado, até a chegada do pessoal credenciado para a competente investigação.

§ 3º - O material recolhido e sob guarda, como pertences de tripulantes e os destroços da aeronaves, deverá ser protegido e entregue com as cautelas necessárias para as pessoas legalmente autorizadas.

Art. 3º - Na hipótese de pouso fora de aeródromo, sem que se tenha caracterizado acidente ou incidente aeronáutico, o fato deverá ser comunicado pelos órgãos policiais ao Serviço Regional de Aviação Civil-4, para fins de apuração de infração às normas de tráfego aéreo, conforme estabelece o Código Brasileiro de Aeronáutica, elaborando a Polícia Militar o Talão de Ocorrência, e a Polícia Civil o respectivo Boletim de Ocorrência.

§ 3º - As aeronaves ultraleves não podem sobrevoar áreas densamente povoadas, sendo a altura mínima para as demais igual a 100 metros no período do dia, compreendido entre o nascer e o pôr do sol.

§ 4º - As ocorrências envolvendo aeronaves ultraleves deverão ser comunicadas pelos policiais imediatamente ao Serviço Regional de Aviação Civil-4, do Ministério da Aeronáutica.

§ 5º - A presente Resolução aplica-se no que couber às atividades e ocorrências envolvendo helicópteros.

Art. 5º - Em princípio, a primeira autoridade policial de polícia ostensiva ou de polícia judiciária que tomar conhecimento da ocorrência comunicará o fato à autoridade aeronáutica administrativa competente.

Art. 6 - Os órgãos policiais estaduais deverão aplicar no que couber a legislação pertinente, particularmente o artigo 35 da Lei das Contravenções Penais - Abuso na prática da aviação.

Art. 7º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogada expressamente a Resolução SSP-6 de 14 de janeiro de 1991." (DOE nº 12, de 18 de janeiro de 1991).

4.4. Comunicação de acidente aeronáutico

A publicação abaixo, do Quarto Comando Aéreo Regional - IV COMAR, trata sobre providências básicas a serem tomadas nos casos de acidentes aeronáuticos no Estado de São Paulo.

COMUNICAÇÃO DE ACIDENTE AERONÁUTICO

I - OBJETIVO

A presente publicação tem por objetivo divulgar ao público em geral noções básicas sobre as providências que deseja sejam tomadas pelas pessoas ou autoridades que venham tomar conhecimento da ocorrência de acidente aeronáutico, no Estado de São Paulo.

II - PROCEDIMENTOS

O Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966, que institui o Código Brasileiro do Ar, em seus artigos 135 e 136, prevê:

“Todo Comandante de navio no mar, e qualquer pessoa em terra, são obrigados, desde que possam fazer sem perigo para si ou outras pessoas, a prestar assistência a quem estiver em perigo de vida, em consequência de queda ou avaria de aeronave. A assistência poderá consistir em simples informação.”

1) COMUNICAÇÃO DE ACIDENTES

A obrigação da comunicação de acidente aeronáutico compete ao operador da aeronave, que o deverá fazer pelo meio mais rápido. Nada impede, no entanto, que, por terem tomado conhecimento imediato ou presenciarem, outras pessoas informem a ocorrência de acidente aeronáutico.

Dentro da área do Estado de São Paulo (CIPAA-4), a comunicação deverá ser feita a uma das seguintes Unidades:

- Quartel General do IV Comando Aéreo Regional
Av. D Pedro I, 100, Cambuci, SP
Telefone (011) 278-0077 ou 278-3899

- Academia da Força Aérea
Estrada Aguaí, s/nº, Pirassununga, SP
Telefone (0195) 61-2233

- Base Aérea de São Paulo
Av. Monteiro Lobato, s/nº, Cumbica, SP
Telefone (011) 208-1122

- Parque de Material Aeronáutico de São Paulo
Av. Santos Dumont, s/nº, Campo de Marte, SP
Telefone (011) 298-3011

- Serviço Regional de Proteção ao Vôo de São Paulo
Av. Washington Luiz, s/nº, Aeroporto de Congonhas, SP
Telefone (011) 240-5568

- Base Aérea de Santos
Av. Mal. Castelo Branco, s/nº, Guarujá, SP
Telefone (0132) 52-2111

- Centro Técnico Aeroespacial
Estr. Velha de Paraibuna, s/nº, S. José dos Campos, SP
Telefone (01123) 21-1311

- Escola de Especialistas da Aeronáutica
Av. Brig. Adhemar Lúrio, s/nº, Guaratinguetá, SP
Telefone (0125) 32-1035

- Destacamentos de Proteção ao Vôo
Bauru tel. (0142) 23-8922
Campinas tel. (0192) 32-1499

Presidente Prudente tel. (0182) 33-3646
Ribeirão Preto tel. (0162) 626-3426
São Roque tel. (011) 425-3711
Urubupungá..... tel. (067) 521-2753

Dentro das possibilidades, deverão constar da comunicação os seguintes dados:

- a) tipo de matrícula da aeronave;
- b) proprietário e / ou operador da aeronave;
- c) data e hora em que ocorreu o acidente;
- d) posição da aeronave em relação a um ponto de fácil identificação;
- e) nome do comandante da aeronave e tipo de lesões sofridas por tripulantes e passageiros;
- f) tipo de acidente;
- g) avarias sofridas pela aeronave;
- h) características físicas do local do acidente;
- i) quaisquer providência já tomadas;
- j) nome e endereço do informante.

2) PRIMEIRAS PROVIDÊNCIAS NO LOCAL DO ACIDENTE

Em muitos casos, existe um razoável intervalo de tempo entre a ocorrência de um acidente aeronáutico e a chegada ao local da equipe de investigação de acidente, decorrentes de diversos fatores, tais como: demora na comunicação, dificuldade de transporte e acesso ao local e outros. Este é um dos motivos pelo qual se torna necessário que as pessoas e principalmente as autoridades policiais, que normalmente são as primeiras a chegar ao local do acidente, tenham conhecimento de quais são as primeiras providências a serem tomadas.

As providências tem os seguintes objetivos:

- a) evitar ou minimizar os danos físicos às pessoas;
- b) reduzir os danos materiais;
- c) preservar os indícios ou evidências dos fatores que determinaram o acidente.

2.1. SALVAMENTO

A principal preocupação das pessoas que primeiro chegarem ao local do acidente deve ser a de socorro aos sobreviventes e a proteção à propriedade, o que deve ser feito com os meios disponíveis.

As aeronaves são geralmente providas de saídas normais e de emergência. As saídas normais são identificadas pelas portas de fechos externos. As saídas de emergências são marcadas com tarjas vermelhas, com indicação escrita “SAÍDA DE EMERGÊNCIA” (EMERGENCY EXIT ou RESCUE).

Nos pontos em que a estrutura pode ser cortada com maior facilidade está escrito “CORTE AQUI” (CUT HERE) e o espaço correspondente é marcado por cantoneiras vermelhas que delimitam a área.

Antes de retirar tripulantes e passageiros do interior da aeronave, solte os cintos de segurança e suspensórios de segurança (ou corte-os, se não abrirem ou não souber soltá-los).

ATENÇÃO

“Cuidados especiais devem ser tomados com remoção de tripulantes de aeronaves militares de caça e treinamento, pois as mesmas podem ser providas de assentos ejetáveis, que, caso acionados, acarretarão a morte dos pilotos e danos às pessoas que os movimentarem”

Tais aeronaves possuem um triângulo adesivo de aviso, nas laterais externas da cabine, com as palavras “DANGER” ou “PERIGO” e “CUIDADO” ou “WARNING”.

Para a abertura dessas aeronaves encontra-se uma pequena janela de inspeção ao lado do triângulo de aviso, e comanda-se um dispositivo interno conforme as instruções existentes na própria janela.

CUIDADO

“A ejeção das capotas é explosiva. Deve-se cuidar da proteção pessoal antes de acionar o comando correspondente e deixar livre a área acima e atrás da capota”.

Na retirada dos tripulantes, não movimente os braços da cadeira em que estão sentados (punhos em amarelo). Não mexa em qualquer dispositivo pintado em VERMELHO e PRETO ou AMARELO e PRETO: podem trazer conseqüências graves ou fatais para quem o fizer ou para quem estiver na cadeira.

A fim de não prejudicar os feridos, eles devem ser movimentados o menos possível e deve ser dada especial atenção aos que possam estar com fraturas de coluna. No caso de ter de transportá-los, fazê-lo sobre uma prancha ou tábua. Se, no entanto, houver fogo ou fortes odores de combustível (perigo de explosão), afaste os sobreviventes para longe da aeronave, da maneira que for possível.

As pessoas que participarem da retirada das vítimas devem procurar registrar, na primeira oportunidade, suas observações a respeito da posição e número dos assentos, nos quais os sobreviventes ou vítimas estavam localizados.

Se cadáveres tiverem que ser removidos, a posição em que se encontravam deve ser anotada ou feito um croqui. Quando as vítimas estiverem localizadas fora da área dos destroços, suas posições devem ser marcadas, se possível, com estacas providas de tarjetas identificando a vítima. Em qualquer caso, é desejável que a vítima tenha uma tarjeta de identificação, declarando onde foi encontrada e em que circunstâncias. Além desta informação poder auxiliar na investigação, auxiliará, também, na identificação das vítimas.

GUARDA DOS DESTROÇOS

Não deverá haver outras pessoas na área de acidente, que não as diretamente ocupadas no salvamento dos sobreviventes. É imperativo que a polícia providencie o isolamento da área com guardas e cordas.

Deve ser evitado o apagamento de marcas no chão e outros indícios.

Para tanto deve-se diminuir ao máximo o trânsito de pessoas e viaturas nas proximidades do local.

Nada deve ser movido ou removido na aeronave, nem qualquer destroço deslocado, a não ser para retirar sobreviventes.

A mudança na posição poderá prejudicar a investigação.

Ajude, apenas, informando onde estão.

Não deixe que qualquer peça seja subtraída, por mais insignificante que possa parecer.

Os combustíveis de aviação são bastante inflamáveis e, sob determinadas condições, explosivos. Não fumar, não usar tochas, lampiões, nem qualquer motor ou dispositivo que possa provocar centelhas nas proximidades de uma aeronave acidentada ou para remoção de seus destroços.

III - OBSERVAÇÕES FINAIS

Tão logo seja possível, deve ser anotado o nome e o endereço das testemunhas.

A equipe de investigação, ao chegar ao local do acidente, estará apta a dar esclarecimentos, quando forem necessários, com respeito ao ressarcimento de despesas feitas com socorro das vítimas e indenizações de danos causados a terceiros.

DIVULGUE ao máximo a presente publicação.

OS ACIDENTES AERONÁUTICOS SÃO RAROS, mas não sabemos nunca, onde e quando poderão ocorrer e quem estará a bordo.

Para maiores esclarecimentos poderá ser procurada a:

COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E PREVENÇÃO DE ACIDENTES
AERONÁUTICOS DO IV COMAR (CIPAA-4)

Quarto Comando Aéreo Regional

Av. D. Pedro I, 100

Cambuci - São Paulo - SP

Fone: (011) 278.0077 ou 278.3899

CONCLUSÃO

O ilustre jornalista Percival de Souza, articulista dos jornais **O ESTADO DE SÃO PAULO**, **Jornal da Tarde** e comentarista da **Rede Globo** sobre os assuntos da Segurança Pública, em uma crônica intitulada: “*ASSIM NA TERRA COMO NO CÉU*”, publicada no JT de 30 de maio de 1994, com muita propriedade, escreveu sobre os dez anos de criação do Grupamento de Rádio Patrulha Aérea - GRPAe da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Em seu artigo, afirmou:

É uma conjugação perfeita, necessidade dos grandes centros urbanos, sobre atendimento, socorro, missão policial, somando o que a Polícia Militar tem no chão - homens, viaturas, equipamentos - e o que põe no ar, a sua frota de sete helicópteros.”

Após ressaltar alguns feitos e missões realizadas pelo patrulhamento aéreo no decorrer dos anos de trabalho, o jornalista concluiu: “*A cidade não pode mais viver sem as águias da Polícia.*”

Como os pássaros, habitantes dos parques, hoje os helicópteros da Polícia Militar fazem parte da paisagem desta cidade, “cortando” os céus, ora numa missão policial, de apoio ou num socorro aeromédico...

V. A ARTE DE BEM COMANDAR

C. A. BACH,

Major do Exército dos EUA. Fort Sheridan. Segundo Campo de Treinamento (*)

Dentro de algum tempo, cada um de vós dirigirá a vida de um certo número de homens. Terá sob a sua responsabilidade cidadãos leais, porém sem treinamento, os quais esperarão de vós instrução e comando. A vossa palavra será lei para eles. Todas as vossas observações serão lembradas e as vossas maneiras imitadas, desde a roupa até a maneira de comandar.

Quando vos reunirdes à vossa unidade, encontrareis um corpo de homens de boa vontade que não exigirão de vós senão qualidades que lhes inspirem respeito, lealdade e obediência.

Então inteiramente prontos e ansiosos para seguir-vos, enquanto puderdes convencê-los de que possuíis essas qualidades. Quando se convencerem de que as não possuíis, podeis estar certos de que a vossa utilidade chegou ao fim.

No que se refere à sociedade, o mundo pode ser dividido em líderes e sequazes. Todas as profissões, bem como o mundo financeiro, têm os seus líderes.

Em todas essas lideranças, é difícil, senão impossível, separar do elemento de puro desinteresse o elemento egoísta de ganhos ou vantagens pessoais, e, se não se fizer essa separação, qualquer espécie de liderança perde o seu valor.

É apenas no serviço militar, onde os homens consentem livremente em sacrificar a vida por uma fé, onde os homens consentem sofrer e morrer para corrigir ou evitar um mal, que podemos compreender o sentido de liderança na sua acepção mais elevada e desinteressada. Assim, quando falamos em liderança, queremos dizer liderança militar.

Dentro de poucos dias, muitos de vós serão comissionados como oficiais. Mas essas comissões não vos farão líderes. Passareis a ser simplesmente oficiais, mas ficareis em condições de vos tornardes líderes, se possuídes os atributos necessários para isso. Mas precisareis comportar-vos bem, não somente em relação aos vossos superiores como também aos que estão abaixo de vós.

(*) Discurso pronunciado aos Cadetes por ocasião da 2ª Guerra Mundial. Enviado pelo Cel PMMT Léo Gonzaga Medeiros.

Os soldados devem seguir e seguirão, nas batalhas, os simples oficiais, mas a força que os impele não é o entusiasmo, e sim a disciplina. Esses soldados obedecerão à risca as ordens do oficial em comando; porém, nada sabem sobre dedicação ao comandante ou sobre o espírito de sacrifício e de entusiasmo, que zomba do perigo e da segurança pessoal. Caminham porque são impelidos pela razão e pelo treinamento que receberam.

Os grandes feitos militares não são conseguidos por soldados passivos e indiferentes. Eles não vão muito longe, e param, logo que encontram sua oportunidade. A liderança não somente exige, como também recebe obediência, lealdade voluntária, sem hesitação ou desfalecimento.

Vós vos perguntareis: - Mas em que consiste então a liderança? Que devo fazer para tornar-me um líder? Quais são os atributos da liderança, e como cultivá-los?

A liderança é um composto de várias qualidades. As qualidades mais importantes que compõem a liderança são: a confiança em si mesmo, a ascendência moral, o espírito de sacrifício, o sentimento de paternidade, o sentimento de justiça, a iniciativa, a decisão, a dignidade e a coragem.

A confiança em si mesmo resulta, primeiro, do conhecimento exato; em segundo, da capacidade para ministrar aos outros esses conhecimentos; finalmente, do sentimento de superioridade sobre os outros, que se segue, naturalmente. Tudo isso dá firmeza a um oficial. Para conduzir é preciso saber. Podeis algumas vezes enganar os vossos soldados, mas não podeis fazer isso sempre. Os soldados não têm confiança num oficial que não conheça inteiramente a sua profissão; ele precisa pois conhecê-la a fundo.

Assim, se dá mostras de não conhecer o seu ofício, torna-se uma pessoa vulgar para o soldado, que diz consigo mesmo: - Ora, ele sabe tanto quanto eu - e, por conseguinte, passa por cima das ordens recebidas.

Nada há que substitua o conhecimento exato.

Deveis, pois, adquirir tanto conhecimento quanto possível, a fim de que estejais sempre prontos para responder às perguntas dos vossos soldados e até mesmo dos vossos colegas oficiais.

Um oficial precisa não somente saber, como também expressar o que sabe numa linguagem interessante e segura. Deve aprender a permanecer firme e falar desembaraçadamente.

Para falar claramente, e preciso pensar com clareza, e o pensamento claro e lógico expressa-se em ordens definidas, positivas.

A confiança em si mesmo é o resultado dos conhecimentos mais vastos do oficial, e a ascendência sobre o soldado é baseada na crença de que é ele o homem que

serve. Para conquistar e manter essa ascendência, deveis ter autocontrole, vitalidade física, persistência e força moral. Deveis ter tanto autodomínio que, mesmo que numa batalha estejais apavorados, jamais mostrareis o menor indício de medo. Porque, basta um movimento apressado, um tremor das mãos, uma mudança de expressão ou uma ordem apressada e logo retirada, para indicar a vossa condição mental, e isso refletirá em alto grau sobre os vossos homens.

Numa guarnição ou campo, surgirão muitas ocasiões para pôr à prova a vossa têmpera e destruir a brandura da vossa disposição. Neste caso, deveis afastar-vos porque, sob o domínio da cólera, os homens às vezes fazem coisas de que invariavelmente se arrependem depois.

Um oficial nunca deve desculpar-se perante os seus homens; também, um oficial nunca se deve tornar culpado de atos pelos quais o seu senso de justiça lhe diga que deve pedir desculpas.

Outro elemento para a conquista da ascendência moral é uma vitalidade e resistência física suficientes para suportar as provações às quais vós e os vossos homens estais sujeitos, e um espírito indomável, que não somente vos torne aptos para aceitá-las com alegria, como também para não lhes dar grande importância.

Subestimando as dificuldades, fazendo pouco caso das provações, ajudareis a vossa vitalidade a construir, dentro da vossa organização, um espírito cujo valor, nos tempos de provações, será inestimável.

A força moral é o terceiro elemento para conquistar a ascendência moral. Para exercer a força moral, precisareis ter uma vida limpa; é preciso ter uma mentalidade bastante forte para ver o que está direito, e querer o que está direito.

Sede um exemplo para os vossos homens.

Um oficial pode ser uma força benéfica ou uma força malévola. Não façais prédicas aos vossos homens, o que seria pior do que inútil. Verei vós mesmos o gênero de vida que desejais vê-los levar, e ficareis surpreendidos do grande número que seguirá o vosso exemplo.

Um Comandante leviano, blasfemo e vulgar, descuidado da sua aparência pessoal, refletirá no seu regimento esses mesmos defeitos. Lembrai-vos do que vos digo: o vosso regimento será um reflexo de vós mesmos.

O espírito de sacrifício é essencial para a liderança. Tereis de sacrificar-vos todo o tempo. Tereis de dar muito de vós, fisicamente, durante longas horas; o mais árduo trabalho e a maior responsabilidade são a partilha do comandante. É ele o primeiro a levantar-se pela manhã e o último a ir para a cama, à noite. Trabalha enquanto os outros dormem.

Tereis de mostrar simpatia e compreensão pelas dificuldades dos homens sob as vossas ordens. Um deles teve a infelicidade de perder a mãe, outro perdeu tudo o que tinha, numa falência de banco. Talvez precisem de auxílio, porém mais do que tudo, desejam simpatia. Não cometais o erro de afastar esses homens, dizendo que tendes também as vossas dificuldades, porque, de cada vez que fizerdes, arrancareis uma pedra do alicerce da vossa casa.

Os vossos soldados são os alicerces, e o vosso edifício de liderança se desmoronará ante os vossos olhos se não repousar seguramente sobre alicerces. Finalmente, dareis aos vossos homens os vossos poucos recursos financeiros. Gastareis freqüentemente do vosso bolso para conservar a saúde e o bem-estar dos vossos homens e assisti-los nas suas dificuldades. Geralmente, o vosso dinheiro será restituído, mas, freqüentemente, haveis de perdê-lo.

Mesmo assim vale a pena perdê-lo. Quando dizemos que o sentimento paternal é essencial para a liderança, empregamos o termo no melhor sentido. Não nos referimos a essa forma de sentimento paterno que tira aos homens a iniciativa, a autoconfiança e o autorespeito. Referimo-nos ao paternalismo que se manifesta num cuidado pelo conforto e bem-estar dos que estão a vossos cargo.

Os soldados se parecem com as crianças. Deveis prover a que tenham abrigo, alimento e roupas, e da melhor maneira que puderdes. Deveis prover a que tenham alimento e cama, antes mesmo de pensardes nas vossas próprias necessidades. Deveis ser muito mais solícitos pelo seu conforto do que pelo vosso. Deveis cuidar da sua saúde, e conservar a sua força, não exigindo deles fadigas desnecessárias ou trabalho inútil.

Fazendo isso, estais insuflando vida no que, de outra maneira, seria uma simples máquina. Estareis criando na vossa organização, uma alma que vos responderá como se fosse um único homem. E isso é espírito.

E quando a vossa organização tiver tal espírito, podereis despertar uma manhã e descobrir o reverso da medalha. Por sua vez, os vossos soldados passarão a cuidar de vós, sem que seja necessária a menor sugestão da vossa parte; vereis que a vossa tenda é erguida sem demora, que a melhor cama é trazida para ela, que de qualquer fonte misteriosa apareceram dois ovos para a vossa ceia, quando ninguém mais os tem, que os vossos cavalos são tratados com um cuidado especial, que terão adivinhados os vossos desejos que cada homem está no seu posto. E, finalmente, vencestes.

O oficial não pode tratar a todos os homens da mesma maneira. Um castigo que um soldado receberia com um simples encolher de ombros é uma angústia mortal para outro. Um comandante de companhia que por uma determinada ofensa tem um

castigo padrão que se aplica a todos, ou é muito indolente, ou muito estúpido para estudar a personalidade dos seus homens. Neste caso, a sua justiça é certamente cega.

Estudai os vossos homens com o mesmo cuidado com que um cirurgião estuda um caso difícil. E, quando estiverdes certos do diagnóstico, então aplicai o remédio. E lembrai-vos de que aplicais o remédio para efetuar uma cura, e não apenas para fazer sofrer. Será talvez necessário cortar profundamente, mas, quando estiverdes seguros quanto ao diagnóstico, não vos afasteis do vosso propósito, por qualquer simpatia mal-entendida pelo paciente.

Lado a lado com a justiça no castigo, deve andar também a justiça no elogio. Assim, quando um dos vossos homens tiver realizado um trabalho digno de crédito, o oficial deve providenciar para que ele receba a justa recompensa. Nunca deve tentar arrebatar-lhe o feito e ganhar os elogios para si. Poderá fazer isso, mas, neste caso, já não terá a lealdade e o respeito dos seus homens.

Cedo ou tarde, os seus irmãos de armas, os oficiais, virão a saber do fato e o evitarão como a um leproso. Na guerra há glória bastante para todos. Dai aos vossos homens o que eles merecerem. Aquele que toma sempre e nunca dá, não é líder, e sim um parasita.

Há ainda outra espécie de justiça: a que impede um oficial de abusar dos privilégios do seu posto. Quando exigirdes respeito dos vossos soldados, deveis ter consciência de que os tratais com igual respeito. Construí a coragem e o respeito próprio dos vossos homens. Nunca tenteis rebaixá-los.

Um oficial que se mostra insolente e insulta os seus soldados, comporta-se como um covarde. Amarra um homem a uma árvore com as cordas da disciplina e bate-lhe no rosto, pois sabe que ele não pode reagir.

A consideração, a cortesia e o respeito mostrados pelos oficiais em relação aos soldados não é de modo algum incompatível com a disciplina. Fazem parte da disciplina. Sem iniciativa e decisão, nenhum homem deve esperar ser um condutor de homens.

Nas manobras, vereis freqüentemente, quando surge uma emergência, certos homens darem calmamente ordens apressadas que mais tarde, a uma análise, se mostram não ser exatamente o que se deveria ter feito, andam muito perto disso. Vereis que outros, numa emergência, ficam desorientados; o seu cérebro recusa trabalhar: dão uma ordem apressada; em suma, mostram todos os indícios de desorientação.

Olhando para um homem, podeis dizer: “Este homem é um gênio. Não teve tempo para pensar nisto. Age por intuição.” Nada disso. O gênio é apenas a

capacidade de se aplicar sem esmorecimento num trabalho. O homem que está pronto é o homem que se preparou. Estudou de antemão as possíveis situações que podem surgir. Fez planos aproximados para fazer face a tais situações. E quando aparece uma emergência, está pronto para ir ao encontro dela. Deve ter apreensão mental suficiente para apreciar o problema que enfrenta e o poder de rápido raciocínio para determinar quais as mudanças necessárias para o plano já formulado. Deve ter também decisão para ordenar a sua execução, e manter essas ordens.

Qualquer ordem razoável é melhor do que nenhuma ordem. A emergência surgiu. É preciso enfrentá-la. É melhor fazer alguma coisa, mesmo que seja errada, do que ficar em torno procurando a solução acertada, e acabar por nada fazer. E uma vez tomada a decisão, apegar-se a ela. Não vacilar. Os homens não têm confiança num oficial que não sabe como decidir.

Uma vez ou outra, podereis ser chamados a enfrentar uma situação que nenhuma criatura humana podia prever; o tratamento mental que tiverdes adquirido, vos tornará aptos para agir com prontidão e calma.

Deveis agir freqüentemente sem esperar ordem das autoridades mais elevadas. O tempo não permitirá às vezes esperar por elas. É aqui que sobrevêm a importância que há em estudar o trabalho dos oficiais vossos superiores. Se tendes compreensão da situação e podeis formar uma idéia do plano geral dos vossos superiores, essa capacidade, junto com o treinamento anterior, em casos de emergência, vos tornará aptos para dar as ordens necessárias, sem demora.

O elemento de dignidade pessoal é importante na liderança militar. Sede amigos dos vossos homens, mas não vos torneis íntimos com eles. Vossos homens devem respeitar-vos, e não temer-vos. Se os homens pretenderem ter muita familiaridade convosco a culpa é vossa e não deles. São as vossas ações que os encorajam a isso. E, acima de tudo, não vos rebaixeis pedindo a sua amizade ou os seus favores. Eles vos desprezarão, se assim fizerdes. Se sois dignos da sua lealdade, respeito e devoção, de certo tereis tudo isso, sem precisar pedir. E se não sois, nada vos conquistará isso.

É extremamente difícil para um oficial mostrar dignidade quando está com um uniforme sujo, manchado, e uma barba de três dias.

Podem surgir ocasiões em que, inevitavelmente, o vosso uniforme estará sujo e a vossa barba por fazer; mas então, todos os vossos homens terão esse aspecto, que em tais ocasiões é perfeitamente justificado. De fato, seria um erro que o oficial se mostrasse então asseado: os soldados pensariam que ele não cumpria seu dever. Porém, logo que tenha passado essa ocasião, dai o exemplo de asseio pessoal.

Agora mencionaremos a coragem. A coragem moral é tão necessária como a coragem mental - essa espécie de coragem moral que nos torna aptos para manter sem hesitação uma determinada espécie de ação que o nosso raciocínio indicou como a mais adequada para assegurar os resultados desejados.

Verificareis muitas vezes, especialmente na ação, que, depois de terdes dado as vossas ordens para que seja feita uma determinada coisa, vos sentireis assaltados de dúvidas; encontrareis, ou pensareis encontrar outros meios melhores para alcançar o objetivo procurado. Sereis fortemente tentados a substituir por outras as ordens dadas. Mas não deveis fazer tal, enquanto não se tiver tornado manifestamente claro que as primeiras ordens eram de todo erradas, porque, se o fizerdes, vos sentireis novamente assaltados de dúvidas quanto à eficiência das vossas segundas ordens.

De cada vez que mudardes de decisão sem uma razão evidente, enfraqueceis a nossa autoridade e prejudicais a confiança dos vossos homens. Tende a coragem moral de manter as ordens dadas e fazer com que sejam efetuadas.

A coragem moral exige ainda que assumais a responsabilidade dos vossos próprios atos. Se os vossos subordinados cumprirem fielmente as vossas ordens e se o movimento que dirigistes resultar num fracasso, o fracasso é vosso, e não deles. Se a medida tivesse sido bem sucedida, a honra vos pertenceria. Aceitai, pois, a censura em caso de resultado desastroso. Não procureis lançar a culpa a um subordinado, e fazer dele o bode expiatório, pois isso seria covardia. Além disso, precisareis de coragem moral para determinar a sorte dos que estão sob a vossa direção. Frequentemente receberéis pedidos de recomendação para promoções ou rebaixamentos de oficiais comissionados ou não comissionados, sob o vosso comando imediato.

Tende sempre presente no espírito a idéia de vossa integridade pessoal e a do vosso dever para com o vosso país. Não vos deixeis afastar de um estrito senso de justiça, por sentimentos de amizade pessoal. Se o vosso segundo-tenente for o vosso próprio irmão e o julgardes incapaz de manter esse posto, afastai-o. Se não o fizerdes, da vossa falta de coragem pode resultar a perda de vidas valiosas.

Se por outro lado, for solicitada de vós uma informação acerca de um homem de quem não gostais, não deixeis de lhe fazer justiça influenciado por qualquer motivo de aversão pessoal. Lembrai-vos de que o vosso objetivo é o bem geral, e não a satisfação de caprichos pessoais.

Estamos certos de que possuís a coragem física. Não precisamos dizer-vos quão necessária é ela. A coragem é mais do que bravura. A bravura é a intrepidez - a ausência do medo. Uma pessoa estúpida pode ser valente, porque não tem

mentalidade capaz de calcular o perigo; não tem conhecimento bastante para ter medo.

A coragem é, portanto, essa firmeza de espírito, essa espinha dorsal que, conquanto compreenda o perigo envolvido, prossegue com o seu empreendimento. A bravura é física; a coragem é mental e moral. Podeis sentir o corpo gelado, as mãos trêmulas, o joelho vergando - sentir medo, em suma. Mas, se prosseguirdes mesmo assim, se a despeito da fraqueza física continuais a conduzir os vossos homens contra o inimigo, é que tendes coragem. As manifestações físicas do medo desaparecerão. Podeis não experimentá-las mais de uma vez. Essa fraqueza é como o tremor que assalta o caçador na primeira vez que atira num gamo. Não deveis, pois, ceder a ela. Assim nós vos prevenimos agora. Se cederdes ao medo que indubitavelmente vos assaltará na primeira ação, se deixardes os vossos homens avançarem, enquanto procurais um abrigo, numa cratera do solo, nunca mais tereis oportunidade para dirigir esses homens.

Deveis ser muito sensatos, ao chamar os vossos homens para atos de coragem física ou de bravura. Nunca deveis pedir a um dos vossos soldados para empreender, se o vosso senso comum vos diz que uma empresa é perigosa demais para vos aventurardes nela. Pensai que o mesmo perigo existe também para o soldado. Sabeis que a vida de um simples soldado é tão preciosa como a vossa.

Algumas vezes pode acontecer que qualquer dos vossos homens deva ser exposto a um perigo que não podeis partilhar. Por exemplo, uma mensagem tem de ser levada através de uma zona varrida de fogo. Pedis voluntários. Se os vossos homens vos conhecem, e sabem que sois direito, nunca vos faltarão voluntários, pois eles saberão que pondeis o vosso coração no trabalho, que dais a vosso país o que tendes de melhor, que levaríeis vós mesmos a mensagem, se pudésseis. O vosso exemplo e entusiasmo os inspirarão.

E finalmente, se aspirais à liderança, urge que estudeis os vossos homens.

Procurai conhecê-los a fundo. Alguns homens são inteiramente diferentes do que parecem exteriormente.

Grande parte do êxito do General Robert E. Lee, como líder, pode ser atribuída à sua capacidade de psicólogo. Ele conhecia muitos dos seus oponentes, desde os dias de West Point; sabia como trabalhavam os seus cérebros; julgava que fariam certas coisas sob determinadas circunstâncias. Em quase todos os casos podia prever os seus movimentos e impedir que os pusessem em prática.

Nesta guerra não podeis conhecer de igual maneira os vossos oponentes. Mas conheceis os vossos homens. Podeis estudar cada um deles a ponto de determinar

onde é que estão a sua força e a sua fraqueza; qual o homem que merece confiança até ao último momento, e qual o que não inspira confiança.

Conhececi os vossos homens, conhececi a vossa profissão, conhececi a vós mesmos!

VI. A OBRIGATORIEDADE DA PERÍCIA HEMATOLÓGICA NA INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE

ALEXANDRE ALVES LAZZARINI,
Juiz de Direito Auxiliar da 1ª e 2ª Varas da Família e
Sucessões do Foro Regional XI - Pinheiros

Publicou o Boletim do IBCCrim (nº 29, maio de 1995), artigo intitulado "**Exame de DNA: uma decisão acatável, mas perigosa**" (pg. 6), de Bismael Batista de Moraes, criticando decisão do Supremo Tribunal Federal, que afastou a obrigatoriedade de determinada pessoa em se submeter a perícia hematológica, insinuando, ao final, a falta de juricidade de referida decisão (concluiu com a seguinte frase: "**Exceto se a decisão não foi jurídica...**").

Baseou-se, possivelmente, o articulista em noticiário de jornal, pelo que se depreende, desprezando referências sobre o assunto no âmbito do Direito de Família, ou no Direito Processual Civil, cujas regras, por várias vezes, se distanciam do Direito Processual Penal.

As fontes de pesquisa são de extrema importância, quanto mais decisões colocadas pela imprensa e os comentários feitos por ela.

A respeito da decisão do Supremo Tribunal Federal, nos dá notícia *Theotônio Negrão*: "**Ninguém pode ser coagido ao exame ou inspeção corporal, para prova cível** (STF-Pleno, HC 71.373-RS, rel. p. o ac. Min. Marco Aurélio, j. 10/11/94, 4 votos vencidos, DJU 18/11/94, p. 31.390, 1ª col., notícia de julgamento)" ("CPC e legislação", nota 4 ao art. 420 do CPC, 26ª ed., Saraiva, 1995). Tal fonte é consagrada e em edições anteriores, excluída o julgamento do STF, traz vários julgados no mesmo sentido, demonstrando que o entendimento do STF nada mais foi do que confirmação de majoritária (ou quase unânime!) jurisprudência dos tribunais estaduais, no sentido de que a recusa do suposto pai em se submeter a exame pericial, leva ao convencimento, evidentemente diante do restante do quadro probatório, de que é o pai, caso contrário, não teria motivos para se recusar ao exame.

Do Tribunal de Justiça de São Paulo veja-se: *RJTESP* 99/158 (Ap. Civ. 59.768-1, rel. Des. *Nelson Schiavi*, j. 28/8/85); 110/319 (Ap. Civ. 89.124-1, rel. De. *Rui*

Camilo, j. 01/9/87); 11/2/368 (A.I. 97.983-1, rel. Des. *Jorge de Almeida*, j. 02/3/88). Este último encontra-se também publicado na **RT** 633/70.

Bertoldo Mateus de Oliveira Filho ("Alimentos e Investigação de Paternidade", Ed. Del Rey, 1993, Belo Horizonte) sustenta a licitude da recusa e traz em apoio o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais indicando os seguintes julgados: Emb.Inf. na Ap.Civ. 60.961, rel. Des. *Milton Fernandes*; Ap.Civ. 88.469/3, rel. Des. *Hugo Bengtsson* (pg. 132). Referido autor traz um único julgado em sentido contrário, referente a acórdão do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, datado de 11/3/1941.

A doutrina clássica do Direito Civil encontra-se no mesmo sentido. *Silvio Rodrigues*, ao comentar "a questão da prova na filiação", faz referência a julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo inserto na **RJTESP** 74/150, no mesmo sentido dos já mencionados, sem tecer qualquer crítica a esse entendimento ("Direito Civil-Direito de Família", vol. 6, n° 139, nota de rodapé 186-A, pg. 336, 16ª ED., Saraiva, 1989). *Washington de Barros Monteiro*, quando comenta a "investigação de paternidade", escreve: "Todavia, como anota *Hardoin*, no estado atual do direito, nenhum meio tem o juiz para coagir uma das partes a que se submeta a esse exame comparativo" ("Curso de Direito Civil-Direito de Família", 2º vol., pg. 260, 30ª ed., Saraiva, 1993).

Arnaldo Medeiros da Fonseca, em clássica obra denominada "Investigação de Paternidade" (2ª ed., Saraiva, 1947), tem ponto específico onde trata das "consequências da recusa ao exame por qualquer das partes" (n° 275, pg. 340). Mostra o doutrinador a divergência, antiga, no direito comparado, sobre a possibilidade do juiz compelir ou não a parte em se submeter a perícia. Noticia ele que um Tribunal de Apelação da La Plata, Argentina, e um Tribunal norte-americano responderam negativamente, o primeiro por falta de disposição legal e o segundo pela possibilidade de infecção. Também dá notícia do posicionamento contrário, nos Estados Unidos, Suíça e Uruguai. Informa que em alguns Estados norte-americanos e na Alemanha existe lei regulando o assunto impondo às partes o dever da submissão a perícia. Posiciona-se o autor dizendo: "Quando, porém, se hesitasse em aceitá-las sem lei expressa regulando a matéria, seria impossível deixar de ver, na recusa de qualquer das partes ao exame, um indício relevante contra a veracidade de suas alegações".

Verifica-se, pois, que jurídica foi a decisão do STF, que, diga-se novamente, nada mais fez do que repetir o que já vinha sendo afirmado nas instâncias inferiores.

Para filosofar lembramos *Wittgenstein*: "sobre aquilo que não se pode dizer nada, deve-se calar".

VII. A PRODUÇÃO DO TEXTO ARGUMENTATIVO

LUIZ ANTÔNIO FERREIRA,

Professor de Língua Portuguesa no Curso de
Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado
de São Paulo - Academia de Polícia Militar do Barro
Branco e na Pontifícia Universidade Católica/São Paulo;
Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. O ato de escrever. 2. A importância do leitor virtual. 3. A adequação textual em função do outro. 4. Concisão, clareza, vigor e elegância. 5. A fundação dos argumentos.

1. O ATO DE ESCREVER

Escrever um texto é ato social que reflete uma intenção. Há sempre um autor que, assumindo o dizer e o pensar, revela-se por meio da linguagem escrita, com a finalidade de conquistar adeptos para suas convicções. Em outra instância, existe um ser que, constituindo-se leitor, instaura sentidos, filtra idéias, pondera, julga e concorda ou não com os pensamentos do autor. Nesse aspecto, a linguagem pode ser vista como "forma de ação sobre o outro".

Essa visão do ato de escrever posiciona autor e leitor em um único movimento: o de produzir sentidos. Tanto o locutor quanto o interlocutor assumem posições dinâmicas e, embora em momentos diferentes, podem ser considerados como enunciadores. Por pressupor diálogo constante entre leitor e autor, o escrever exige algumas condições de produção que merecem ser estudadas.

2. A IMPORTÂNCIA DO LEITOR VIRTUAL

A criação de um bom texto, pois, tem início em momento anterior ao ato de escrever propriamente dito. Para além da busca da clareza e coerência imprescindíveis, torna-se necessário articular as idéias de modo a atingir positivamente o leitor. É por esse caminho que iniciaremos nossa reflexão.

Quando se escreve, imagina-se um possível leitor. Esse leitor virtual, imaginário, que nasce durante a criação textual, tem sua própria história e concepções ideológicas, tem características bem definidas de personalidade e, assim, assume postura de cúmplice ou de adversário do autor. Como o registro escrito não se situa num contexto situacional em que locutor e interlocutor podem alterar o rumo discursivo em função do "feedback" imediato, o autor precisa imaginar previamente as reações emocionais que o texto provocará quando, em um momento indefinido, se encontrar efetivamente com um leitor real. É nesse instante que autor e leitor real se identificam como interlocutores e desencadeiam o processo de significação do texto.

A leitura, pois, passa a ser um momento de embate/debate, em que as características de um sujeito-autor se defrontam com a história e concepções dos leitores (virtual e real). O ato de escrever, assim como o de ler, não se restringe, portanto, ao texto enquanto objeto: o autor cria seu texto num contexto cultural específico e, querendo ou não, deixa marcas que o revelam enquanto sujeito constituído por experiências pessoais, representações, ideologias, convenções de toda ordem; no outro extremo, há um leitor também marcado por forças sociais e ideológicas.

Quando há possível concordância entre os interlocutores, o texto emerge com uma natureza; se há divergências de qualquer espécie, o esforço de convencimento e, portanto, de elaboração do dizer será outro. Escrever demarca. Por isso, quando se pretende convencer, é bom ter em mente que argumentar é a capacidade de prever o outro no discurso.

Como sempre buscamos o fenômeno da cumplicidade cultural, isto é, queremos que nossos leitores acabem concordando com nossas idéias, quanto mais próximo do leitor real estiver o virtual, maior será nossa probabilidade de alcançar êxito no ato de convencer o outro. Imaginar um leitor virtual contestador, dotado de espírito crítico aguçado, pode ser muito benéfico para a construção textual. O texto escrito,

visto nessa perspectiva, exige cuidadoso planejamento para que os efeitos pretendidos sejam alcançados.

É importante, desse modo, a conjugação adequada de argumentos solidamente estruturados, registrados em linguagem bem escolhida a fim de atingir conscientemente o leitor para, por fim, projetar uma imagem positiva do autor. Qualquer um desses aspectos, quando descuidados, podem levar o leitor a falsear a realidade e a considerar aquilo que leu como a tradução incontestada do autor. Em síntese, "para os outros, você é aquilo que comunica".

3. A ADEQUAÇÃO TEXTUAL EM FUNÇÃO DO OUTRO

Na verdade, pois, um autor escreve muito mais em função de um leitor que, instaurado no discurso, indica, de muitas maneiras, se não o "que" se deve dizer, pelo menos o "como" será dito. O estilo, a escolha lexical, o modo de articular as orações no período projetam uma imagem e, assim, redigir com eficácia inicia-se pelo conceito de **adequação**. O efeito de sentido pretendido só é atingido quando adequado aos desejos e potencialidades do interlocutor, sem trair a personalidade do locutor.

No momento em que se articulam as idéias, a figura do leitor se impõe e exige do autor respostas para questões bastante nítidas existentes nas formações imaginárias: quem é o possível leitor? Que expectativas tem sobre aquilo que será escrito? Como o leitor, enquanto ser vinculado às macro e microinstituições, ocupando uma determinada posição hierárquica e ideológica, pensará possivelmente sobre o que será dito? Como reagirá? Que autoridade tenho (enquanto autor) para declarar o que pretendo da forma como pretendo? Como, enfim, dizer de modo que a comunicação seja frutífera?

As respostas para essas questões determinam vários elementos envolvidos no processo discursivo: o lugar social dos interlocutores, o registro de linguagem adequado (formal, semiformal, ou informal), a escolha lexical e, principalmente, a estruturação adequada dos argumentos. Alguém que escreve para o jornal "O Estado de São Paulo", por exemplo, traça um leitor virtual com características específicas, antagonicamente diferentes daquelas criadas por um autor que elabora um artigo para Notícias Populares. Se os diários tem características especialíssimas, o autor, para atingir seus propósitos, deve assumir essas diferenças e levá-las em conta no ato de escrever. Quem escreve invariavelmente do mesmo modo, a

despeito do leitor, corre o risco de falar sempre para alguns poucos ou, até, apenas para si mesmo.

4. CONCISÃO, CLAREZA, VIGOR E ELEGÂNCIA

Se considerarmos que o conviver diário com as outras pessoas é marcado essencialmente pela argumentatividade, pelo desejo de registrar nossas impressões sobre os fatos, avaliando, julgando, criticando, algumas precauções mais amplas durante o processo de constituição do leitor virtual precisam ser tomadas. É por meio do discurso - ação verbal dotada de intencionalidade - que tentamos influir sobre o comportamento do outro a fim de levá-lo a concordar com nossas idéias. Essa posição de influenciador pode tornar-se bastante antipática (e, por isso, ser determinante da perda do leitor) se não estivermos conscientes de que o ato de argumentar, de orientar o discurso no sentido de determinadas conclusões, precisa se sustentar em bases cuidadosamente construídas para conquistar adesões e não inimigos.

Em função disso, a elegância é necessária. Não exige construções e enfoques sofisticados, mas apenas que, por respeito ao leitor, mantenhamos um tom educado. Esteótipos preconceituosos, sarcasmo, tratamento jocoso e desrespeito a quem quer que seja por manter uma opinião divergente são deselegantes no texto escrito e colocam o interlocutor em posição de defesa.

Encontrando o tom adequado, as demais qualidades do bom texto precisam ser administradas pelo autor. Clareza, coesão e coerência compõem a tessitura textual. A elas, associa-se a correção. Como nos ensina Matoso Câmara, a precisão lógica da exposição lingüística tem primazia sobre tudo mais.

Um texto bem articulado é claro em seus propósitos. A clareza, portanto, é uma questão de atitude, uma forma de ver os fatos na perspectiva do outro. O que é óbvio para nós pode não ser para o leitor. Por outro lado, explicar demais pode tornar o texto denso e cansativo.

É também importante manter o equilíbrio na extensão das frases. As curtas, se usadas de modo comedido, enfatizam algumas idéias, porém a sucessão indiscriminada de frases desse tipo esvazia o relevo pretendido e apenas traz cansaço ao leitor. Do mesmo modo, períodos muito longos demoram um pouco mais para serem compreendidos. O ponto final é um excelente auxiliar da clareza, do ritmo e da concisão. Verificar seu "peso" no texto é sempre interessante.

É comum que o autor, preocupado com a clareza, estenda-se demais no assunto e peque pela ausência de concisão. O conselho dos teóricos é: "Contenha-se!". Com isso, pretendem alertar para o fato de que, às vezes, o autor projeta de modo errado e intenso seus próprios interesses e valores e esquece-se de que o texto se destina ao leitor.

É sempre possível, a partir de uma revisão acurada, retirar do texto palavras e frases desnecessárias. Se, por exemplo, usarmos a expressão "É evidente que ...", basta refletir um pouco para concluirmos - quase sempre - que, se é de fato evidente, não precisaria ser incluída no texto, pois o leitor se encarregaria de entender a evidência. Por outro lado, se não é tão evidente, seria deselegante falsear a verdade ao leitor. Há outras expressões que podem ser facilmente evitadas: "*É desnecessário dizer*" (se é desnecessário, por que dizer?); "*A finalidade desta é apresentar*" (por que não "*apresentamos*" apenas?); "*Em outras palavras*" (se o texto está claro e se a intenção não é didática, por que usar "outras palavras?); "*pequenos/mínimos detalhes*" (ora, detalhes são circunstâncias mínimas, partes pequenas. Basta, pois, dizer "detalhes"); "*salvo raras exceções*" ("salvo" já exprime exceção. Logo: "com raras exceções", "com exceções", "excetuando-se alguns", "salvo alguns"); "*única e exclusivamente*" (única já esgota a idéia de exclusivamente. Por concisão, é melhor usar apenas uma das palavras).

Ainda quanto à clareza, é importante escolher bem as palavras. Qual o sentido preciso de "*sistema*", "*dinâmica*", "*estratégia*", "*demagogia*"? São termos que, por excesso de uso, acabam comunicando pouco. E quanto a "*crescimento zero*"? (se é zero, não cresceu!), "*antes de mais nada*" (não seria "antes de tudo"?), "*em linhas gerais*" (o que precisamente são as "linhas gerais?"), "*a nível de*" (A expressão aceitável é "**em nível de**", mas quase sempre é dispensável. Por que dizer "*Reunião em nível de diretoria*", se podemos falar (e bem) "reunião de diretoria"? Há inúmeras outras palavras e expressões que não resistem a uma análise superficial: "a olho nu" (que tal "visível" apenas?); "a olhos vistos" (não seria melhor "claramente", "visivelmente"? O que quer dizer "olhos vistos?"); "ilustre desconhecido" ("ilustre" quer dizer "que se distingue por qualidades dignas de louvor". Não é estranho?).

E quanto à coerência? Analisa-se uma informação em conexão com outras pressupostas, reconhecidas, presentes na história do leitor. Um bom texto argumentativo leva em conta essa relação entre condições de produção e contexto. Um texto coerente deixa clara a distinção entre fato e opinião. Mostra os fatos que pretende ressaltar com estatísticas, com enumerações, com o reforço da citação de discurso de autoridades, com apoio na consensualidade, com analogias sólidas, enfim, com provas, com demonstração pela experiência e observação. A partir daí,

as opiniões podem ser melhor aceitas pelo leitor. Na argumentação, o autor não "acha". Fornece fatos constatáveis. Diante de um discurso inseguro, mal articulado ou arrogante, o leitor pode posicionar-se negativamente e questionar a competência argumentativa do autor.

Sob essa perspectiva, é importante que o autor pesquise com critério a melhor forma de abordagem de um determinado aspecto do conteúdo para, sobretudo, convencer. Por isso, generalizações são perigosas. Palavras como "*todos*", "*nenhum*", "*a maioria*" sempre requerem acurada atenção. O escritor atento se pergunta: Que elementos tenho para dizer que "a maioria" procede da forma como digo? Essa resposta pode evitar contra-argumentos nem sempre agradáveis.

5. A FUNDAMENTAÇÃO DOS ARGUMENTOS

Quem pretende convencer, escolhe bem o raciocínio que sustentará o discurso. A fundamentação lógica pode ser alicerçada em operações mentais tais como implicações de causa e efeito, consequência e causa, condição e ocorrência. Essas relações argumentativas são fundamentais, pois estruturam os enunciados em texto e constroem o caminho para a adesão. É interessante ter em mente se o melhor meio para atingir o leitor é o **dedutivo** (demonstrar, a partir de um conhecimento consensual, geral, valendo-se de premissas verdadeiras e de raciocínio correto, que a idéia exposta é necessariamente verdadeira) ou o **indutivo** (demonstrar, a partir de dados particulares, a possibilidade de uma nova conclusão de caráter geral).

Finalmente, o ângulo de abordagem do assunto precisa ser criteriosamente pensado. Na verdade, não existe assunto maçante, mas má abordagem. O enfoque adequado é sempre aquele que mais se aproxima dos interesses do leitor. É preciso lembrar que esses elementos se infiltram no texto nem sempre de modo explícito. O leitor, necessariamente, não os vê, mas sem dúvida é capaz de senti-los. E, se escrever é instaurar o outro no discurso, nosso texto só terá validade efetiva se, terminada sua tarefa de decodificação e interpretação, o leitor se mostrar convencido. Assim, um texto convence ou não convence, e isso é o que de fato importa para o leitor. Para o autor atento importam todos os caminhos que constroem esse agradável exercício de convencer.

BIBLIOGRAFIA

CÂMARA JÚNIOR, Joaquim Matoso. *Manual de Expressão Oral e Escrita*. Petrópolis, Vozes, 9ª ed., 1986.

CORACINI, Maria José. *Um Fazer Persuasivo*. Campinas/SP, Pontes/Educ., 1ª ed., 1991.

GONDIM, Nailson. *Manual Padrão para Redação*. São Paulo, Página Aberta, 1ª ed., 1991.

KOCH, Ingedore G. Villaça. *Argumentação e Linguagem*. São Paulo, Cortez, 2ª ed., 1987.

NEIVA, Edméa Garcia & ROSA, José Antônio. *Reagir e Convencer*. São Paulo, STS, 1995.

VIII. LEGISLAÇÃO

a. LEI N.º 9.155, DE 15 DE MAIO DE 1995

(Projeto de lei n.º 1.101/93, do deputado Elói Pietá)

Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação trimestral das informações que especifica

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo, nos termos do parágrafo 7.º do artigo 28 da Constituição do Estado, a seguinte lei:

Artigo 1.º - A Secretaria de Segurança Pública publicará, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado, os seguintes dados referentes à atuação das polícias estaduais, discriminando Capital, Grande São Paulo e Interior.

I - número de ocorrências registradas pelas Polícias Militar e Civil, por tipos de delitos;

II - número de Boletins de Ocorrência registrados e número de Inquéritos Policiais instaurados pela Polícia Civil;

III - número de civis mortos em confronto com policiais militares e policiais civis;
IV - número de civis feridos em confronto com policiais militares e policiais civis;
V - número de policiais, civis e militares, mortos em serviço;
VI - número de policiais, civis e militares, feridos em serviço;
VII - número de prisões efetuadas pela Polícia Civil e Polícia Militar;
VIII - número de homicídios dolosos, homicídios culposos, tentativas de homicídios, lesões corporais, latrocínios, estupros, seqüestros, tráfico de entorpecentes, roubos, discriminando de veículos e outros e furtos, discriminando de veículos e outros; e

IX - número de armas apreendidas pelas polícias.

Artigo 2.o - Os dados referentes ao trimestre encerrado devem ser publicados no Diário Oficial do Estado, no máximo em 30 (trinta) dias após seu término.

Artigo 3.o - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Artigo 4.o - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 15 de maio de 1995

MÁRIO COVAS

José Afonso da Silva

Secretário da Segurança Pública

Robson Marinho,

Secretário-Chefe da Casa Civil

Antônio Angarita,

Secretario do Governo e Gestão Estratégica

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 15 de maio de 1995

IX. JURISPRUDÊNCIA

a. Poder Judiciário

12ª Vara da Fazenda Pública Estadual

DECISÃO

Trânsito - Uso de cinto de segurança. Aplicação de lei municipal. Reconhecimento incidental de inconstitucionalidade. Mandado de Segurança - Processo n° 1076/94

VISTOS,

LUIZ FERNANDO PINHEIRO, qualificado a fls. 02, impetra Mandado de Segurança contra ato do Sr. Presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET alegando, em resumo, o seguinte:

Em 04 de novembro de 1994, foi promovida a Lei Municipal n° 11.659, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança pelos ocupantes dos bancos dianteiros dos automóveis que circulam pelo Município de São Paulo.

Entende que a exigência é manifestamente inconstitucional e fere seu direito líquido e certo, pelos motivos elencados na inicial.

Com esses e outros fundamentos, pede a concessão de liminar e da ordem para que seja suspensa, imediatamente, a cobrança de multa ao Impetrante, quando for objeto de fiscalização pelas autoridades coatoras em seu veículo, por não estar usando e equipamento exigido pela norma Municipal.

O feito foi processado sem liminar (fls. 15).

Instado judicialmente (fls. 15) o impetrante aditou a inicial (fls. 16).

Em suas informações a autoridade impetrada alegou, preliminarmente, a inépcia da inicial, a ilegitimidade passiva da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET. No mérito, defende a constitucionalidade da lei impugnada (fls. 26/32). Veio esta peça instruída com os documentos de fls. 33/153.

O representante do Ministério Público, em seu parecer de fls. 155/158, opinou pela extinção do feito, sem julgamento de mérito.

É o relatório.

DECIDO.

Trata-se de mandado de segurança através do qual particular se insurge contra a Lei Municipal nº 11.659/94, que dispõe sobre a obrigatoriedade de cinto de segurança pelos ocupantes em bancos dianteiros dos veículos que circulam no Município de São Paulo.

Rejeito a preliminar de inépcia da inicial, visto que estão presentes os requisitos do artigo 282, do Código de Processo Civil.

Afasto, igualmente, a preliminar da ilegitimidade de parte, visto que as informações de fls. 26/32, do Diretor da Companhia de Engenharia de Tráfego, suprem eventual irregularidade existente no pólo passivo desta demanda. A Lei impugnada guarda relação com a aplicação de multas de trânsito. Ponderando que a Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, no âmbito de sua atuação, detém competência executiva, entende-se que a preliminar deve ser superada.

Neste caso, o melhor entendimento é o que não vê no Poder Legislativo a autoridade coatora, visto que o ataque do mandamus não é contra a lei, mas contra sua aplicação.

Em decorrência deste entendimento, o mandado de segurança tomará forma de medida preventiva e se dirigirá contra “a autoridade que irá executar praticamente a lei” (In Cândido de Oliveira Neto, parecer, apud Milton Flaks, ‘Mandados de Segurança’, nº 179, p. 155).

Portanto, coator será o agente executivo a quem couber a aplicação da lei de imediata eficácia, considerando-se que a reação judicial terá de ser contra “a ameaça de sua aplicação” (Milton Flaks, ‘Mandado de Segurança’, nº 179, p. 156 e Arnold Wald, ‘Do Mandado de Segurança’, nº 150, p. 142).

O pedido contido na inicial não tem caráter normativo.

A lei impugnada tem efeito imediato, é, portanto, de efeitos concretos.

A presente ação visa a suspensão da cobrança de multa ao impetrante.

Ao contrário do que sustenta o Dr. Promotor de Justiça, o mandado de segurança, diante de lei auto-aplicável, não será uma ação judicial contra a lei em tese, mas contra os meus efeitos que se fazem sentir imediatos.

O Professor Humberto Theodoro Júnior ensina que não há dúvida de que a Lei nº 1533 consagrou o mandado de segurança preventivo, cujo cabimento, segundo texto legal, terá lugar sempre que o titular do direito líquido e certo suportar “justo receio” de violação por abuso de autoridade (In “Mandados de Segurança e de Injunção”, Editora Saraiva, 1990, página 292).

Mesmo que assim não fosse, tenho afirmado que ceifar a ação no seu nascedouro em ações que tais, por essa razão, sem apreciar o “meritum causas“ poderá causar dificuldade maior ao Judiciário, na medida em que as partes irão ajuizar milhares de ações judiciais pedindo a mesma coisa, mas apenas em relação às autuações verificadas.

Portanto, a economia processual aconselha que se dê andamento à causa, até porque, em alguns casos, é quase impossível evitar-se o caráter normativo do pedido.

Passo à análise do mérito.

É certo que o Município dispõe de competência suplementar e autonomia para legislar quando presente interesse eminentemente local, no que se refere a medidas normativas ou burocráticas tendentes a ordenar, prover, controlar e fiscalizar o trânsito no âmbito de seu respectivo território (artigo 18, 22, inciso XI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Sabe-se, também, que é da competência **comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (artigo 23, inciso XII, da Constituição Federal). Os Municípios, bem por isso, podem suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**, legislando sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I e II, da Constituição Federal).

Ocorre que, conforme lembrou o ilustre Desembargador Álvaro Lazzarini, em seu bem elaborado artigo publicado na “Tribuna da Magistratura”, nº 58, em dezembro de 1994, sob o título “O município e o trânsito”, pg.5, cujo trecho peço vênia para transcrever:

O “Sistema Nacional de Trânsito” exige uniformidade de comando. Daí ser nacional o Código Nacional de Trânsito e o seu regulamento. (...)

O Poder Constituinte originário dá Constituição à Federação, sendo assim, o **detentor primário dos poderes** a serem exercidos na **ordem jurídica federativa**. Delegação de poder, portanto, só é possível se houver expressa autorização do próprio constituinte, hipótese, por exemplo, do artigo 22, parágrafo único, da Constituição de 1988, mas que não alcança a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte de pessoas ou coisas.

Daí por que não pode o município brasileiro legislar a respeito de trânsito e transporte, pois, haveria violação ao **princípio delegata potestas, delegari non portest**, ou seja, “o poder não pode ser delegado, a não ser que o próprio ordenamento originário o faculte”, tudo conforme leciona o constitucionalista Sérgio Resende de Barros, em suas aulas”.

Desta forma, os municípios somente podem legislar para a implantação **de política de educação para a segurança do trânsito** nos seus limites territoriais. Não, porém, para toda e qualquer outra matéria de trânsito urbano, ou mesmo suburbano. Compete **privativamente** à União legislar sobre **trânsito e transporte** (artigo 22, inciso XI, da Constituição da República) e às **Polícias Militares** dos Estados e Distrito Federal a **fiscalização do trânsito**, inclusive o urbano (Decreto-Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei Federal nº 1406/75 e pelo Decreto-Lei Federal nº 2010/83 e seu Regulamento, aprovado pelo Decreto Federal nº 88.777/83).

Entendimento em contrário poderá conduzir ao caos a circulação dos veículos entre os municípios.

Suponha-se, por exemplo, que um dos Prefeitos, nos inúmeros municípios que formam a grande São Paulo, entenda, a exemplo do que ocorre em alguns países da Europa, de inverter a mão de direção.

Claro está que esta providência viria a constituir-se em verdadeira convulsão no trânsito, dada a interligação das vias existentes entre eles.

Embora esta iniciativa possa ser entendida como de interesse de determinado município, a verdade é que ela se insere dentro da norma de âmbito nacional que regula a matéria.

Não se deslembre que o trânsito no Brasil vitima fatalmente mais vidas do que todas as guerras eclodidas e mata mais do que qualquer doença. Muitíssimo mais do que a temida “AIDS”.

Entretanto, apesar de salutar o espírito do legislador municipal, forçoso é reconhecer-se incidentalmente a inconstitucionalidade da lei, visto que, no caso em tela, está configurada a agressão ao impetrante, consubstanciada na lei municipal que obriga o uso do cinto de segurança aos ocupantes dos bancos dianteiros dos veículos que circulam no Município de São Paulo.

Em face do exposto, e atendendo ao mais que dos autos consta, CONCEDO A ORDEM, para tão-somente, no que se refere ao veículo do impetrante, suspender a cobrança da multa prevista no artigo 3º da Lei nº 11.659/94.

Custas na forma da lei.

Honorários advocatícios incabíveis na espécie.

P.R.I.C.

São Paulo, 30 de janeiro de 1995

Claudia Lúcia Fonseca Fanucchi

Juíza de Direito

b. Poder Judiciário
11ª Vara da Fazenda Pública Estadual

DECISÃO

Trânsito - multa aplicada por “moça da zona azul” - Incompetência do funcionário para o ato. Mandado de Segurança nº 1409/94

VISTOS

1. RELATÓRIO

ALEXANDRE ALVES LAZZARINI impetrou **mandado de segurança** contra ato da 10ª JUNTA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS E INFRAÇÕES - JARI e do Sr. DIRETOR DO DETRAN - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO.

O impetrante é proprietário do veículo Monza placa SR-0036 e insurge-se contra a multa que lhe foi aplicada no dia 25.5.94, às 11H30. Diz ter estacionado seu veículo na “zona azul” da Rua Cesário Mota Jr e colocado regularmente o cartão exigido. No entanto, ao retornar, seu veículo tinha sido multado pelo fato de que seu cartão havia vencido há dez minutos, dado um involuntário atraso. Recorreu administrativamente, sem contudo obter sucesso. Insurge-se contra este ato, por entendê-lo legal, haja vista que a multa foi lavrada por “moça da zona azul”, que não é autoridade de trânsito, não tendo, portanto, competência para a prática do ato, que só poderia ser exercido por policial militar. Pede, em razão do exposto, o cancelamento da multa imposta.

Notificadas (fls. 31), a autoridade presta informações a fls. 33 e seguintes (DIRETOR DO DETRAN) e 72/73 (JUNTA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS E INFRAÇÕES).

Nelas, o DIRETOR DO DETRAN levanta preliminar de carência de ação por ilegitimidade passiva, alegando que as autoridades competentes seriam o Presidente da CET e o Diretor do DSV, haja vista serem estes órgãos os responsáveis pela fiscalização do estacionamento dos veículos em vias públicas.

No mérito, aduz ser o ato praticado absolutamente legal, tendo sido firmada a competência do município em matéria de trânsito em Convênios celebrados entre

Estado e Prefeitura, que delimitaram a atuação de seus agentes, estando o Convênio devidamente aprovado pelo CONTRAN.

A JUNTA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS E INFRAÇÕES, em suas informações, aduz que o procedimento administrativo resultante do recurso interposto pelo impetrante foi regular, tendo sido proferida decisão contrária a seus interesses por ser legal a aplicação da multa pelo funcionário que a lavrou.

O MP opina pela denegação da segurança (fls. 29/30), por entender, em síntese, não haver qualquer ilegalidade no ato praticado, já tendo inclusive o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL se pronunciado pela constitucionalidade dos Convênios firmados pelas Prefeituras com vistas à transferência da fiscalização do trânsito.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar

O gigantismo da máquina burocrática estatal pode levar a eventuais erros de endereçamento, sem que com isso seja possível considerar prejudicada a busca do direito pela parte.

Na hipótese dos autos, as autoridades apontadas como coatoras trouxeram as informações necessárias que permitem o perfeito conhecimento do ato contra o qual insurge-se o impetrante, fornecendo os subsídios necessários ao julgamento da lide.

Não se faz necessária, pois, eventual requisição de informações a outra autoridade que seja aquela precisamente responsável pelo ato, mormente considerando-se que a Fazenda do Estado foi admitida como assistente litisconsorcial, o que afasta qualquer dificuldade no cumprimento de decisão a ser proferida e que venha a conhecer o direito do impetrante.

2.2. Mérito

O pedido procede.

Assiste razão ao impetrante em seus argumentos alinhavados na inicial.

A Constituição Federal, em seu artigo 22, inciso XI, atribui competência privativa à União para legislar sobre trânsito e transporte.

E exercício desta competência está consubstanciado, principalmente, no Código Nacional de Trânsito (Lei 108/66) e respectivo regulamento (Decreto 62127/68).

Nestes diplomas legais estão tipificadas as infrações de trânsito, entre as quais está o estacionamento em desacordo com a regulamentação, cabendo aos municípios tão somente estabelecer quais os locais em que será proibido ou permitido o estacionamento.

A fiscalização do cumprimento de tais normas, e, portanto, a competência para imposição de multas em face de seu descumprimento, faz parte do poder de polícia administrativa.

Este poder de polícia é indelegável, pertence à Administração Pública e somente por ela poderá ser executado, é ato, portanto, a ser realizado por agente público.

Nestes não se incluem os empregados de sociedades de economia mista, caso em que se inserem as chamadas “moças da zona azul”, razão pela qual não poderiam lavrar a multa ora impugnada.

Neste sentido cabe ainda destacar o trecho da sentença proferida pelo e. magistrado Roberto Caldeira Rarioni nos autos do processo 639/92, que tramitaram perante a 3ª Vara da Fazenda Pública.

“É que tais empregados (referindo-se aos empregados de sociedade de economia mista) não podem ser equiparados a funcionários públicos para qualquer efeito. É a orientação do eminente penalista DAMASIO E. DE JESUS, ao comentar a aplicação do parágrafo 1.º do art. 327 do Código Penal: Há duas correntes : 1ª) restritivas para essa posição, a equiparação só alcança as autarquias (pessoas jurídicas que realizam atividades públicas típicas), não se aplicando às sociedades de economia mista ou àquelas em que o Poder Público figura como acionista majoritário. Para essa corrente, o disposto no parágrafo 2º não aplicou o rol do parágrafo 1º, tendo incidência restrita aos casos de que trata; 2º) ampliativa: o parágrafo 2º ampliou o rol do parágrafo 1º, de modo que para ela também são funcionários públicos os funcionários das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas pelo Poder Público. Seguimos a orientação restritiva. A norma do artigo 327 é de extensão, conceituando a elementar ‘funcionário público’ contida em várias incriminações. Por isso, é também norma penal incriminadora. Sua interpretação deve ser restritiva, não podendo ser alargada.”

E depois prossegue o mestre de Direito Penal afirmando que “o parágrafo 2º do artigo 327 do Código Penal aplicava-se a penas às pessoas expressamente apontadas naquele dispositivo, ou seja, as que ocupam cargos de comando ou assessoramento nas sociedades de economia mista etc. (Código Penal Anotado, Editora Saraiva, 1989, p. 780/781, comentários ao artigo 327).

A lição de Direito Penal do Professor Damásio é importante ser aqui invocada, porque, se os funcionários da CET não podem ser sujeitos, ativos ou passivos, dos crimes praticados por funcionário público contra a administração geral (artigos 312 e seguintes do Código Penal) não podendo serem responsabilizadas por concussão ou por excesso de exação (art. 316 e parágrafo 1º) nem por qualquer outro crime do mesmo capítulo, os documentos por ele elaborado não podem, *ipso facto*, merecer a mesma fé. São pessoas, relativamente a tais crimes, inimputáveis.

Ora, não é possível alertar a possibilidade de uma pessoa que não pode ser responsabilizada penalmente, nem mesmo por excesso de exação, impor penalidade de multa. Portanto, se for delegável a atribuição do poder de polícia de trânsito, inclusive o poder de impor multa, certamente que tal delegação jamais pode ser deferida aos empregados das sociedades de economia mista”

Valiosas também são as considerações contidas na Apelação Cível nº 206.779.1/0, relatada pelo E. Desembargador Benini Cabral, da qual destaco o seguinte trecho:

“Quanto à delegação de funcionários, concursados ou contratados, sob relação meramente empregatícia, para fazer parte do corpo de agentes encarregados do poder de polícia, que sempre foram os policiais em serviço, portanto fardados, têm-se que é inconstitucional ou abusivo, pois é ato administrativo inexistente em decorrência da incapacidade do agente, concretizada no abuso de função” (José Cretella Jr., comentando seu magistério à fls. 6, da inicial. *Curso de Direito Administrativo*, José Cretella Jr., Forense, 4ª ed., p. 356).

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONCEDO A SEGURANÇA para o fim de cancelar a multa imposta, por reconhecê-la ilegal.

Custas e despesas processuais pelos impetrados.

Sem condenação em honorários, tendo em vista o disposto na súmula 512 do STF.

P. R. I.

São Paulo, 28 de junho 1995

José Maurício Conti

Juiz de Direito

CANÇÃO DOS BOMBEIROS

I
SOMOS NÓS OS AUDAZES BOMBEIROS
CUMPRIDORES DO NOSSO DEVER,
QUE NO FOGO VORAZ LUTAREMOS
PARA SALVAR OU MORRER

III
NOSSA VIDA É LUTAR PELO POVO
NO INCÊNDIO E NO SALVAMENTO
SE O DESTINO ESTÁ SEMPRE EM JOGO
SÓ DEUS NOS DÁ SEU ALENTO

V
SEMPRE ALERTA E ALTANEIROS
O SINISTRO VAMOS COMBATER
ORGULHOSOS DE SERMOS BOMBEIROS,
ENFRENTAMOS SEM NUNCA O TEMER

II
AO ALARME, PARTIREMOS.
A SIRENE NOS APRAZ.
NO PERIGO ESTAREMOS
LEVANDO MOMENTOS DE PAZ

IV
COM CORAGEM, SEGUIREMOS
OLHAR FRANCO E TENAZ.
SEMPRE UNIDOS ESTAREMOS
TRAZENDO MOMENTOS DE PAZ

VI
PRA FRENTE, COMPANHEIROS
VIGILANTES E LEAIS
AO ESTADO, NÓS BOMBEIROS
DAREMOS MOMENTOS DE PAZ

*Música: Cel Ref PM José Ferreira de Abreu
Sd PM Luiz Alberto Rocha
Letra: Sd PM Luiz Alberto Rocha*