

ESTADO DE GOIÁS
POLÍCIA MILITAR
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
DIVISÃO DE ENSINO

Atuação da PM Face à Violência Urbana

Oficial-Aluno: Hilton V. Romero

MONOGRAFIA CAO-91

Goiania, Go/1991

CAP. PM HILTON VILLASANTI ROMERO

ATUAÇÃO DA PM FACE À VIOLÊNCIA URBANA

Monografia apresentada como exigência parcial para a conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - C.A.O. - pela Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, sob a orientação do Professor Osório José da Silva.

ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR - GOIÂNIA/GOIÁS

1991

D E D I C A T Ó R I A

Ao meu filho, HILTON VILLASANTI ROMERO JÚNIOR
para que possa viver em um país democrático,
livre, com segurança e
respeito à cidadania.

Estado de Goiás
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
BIBLIOTECA

A G R A D E C I M E N T O S

À Polícia Militar do Estado de Goiás;

Ao Dr. Osvaldo Vieira de Andrade, Procurador-Geral
de Justiça em Mato Grosso do Sul,
a quem devo a possibilidade de levar em frente
este curso.

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO	5
I - A VIOLÊNCIA E SUAS RAÍZES	7
1. Raízes históricas da violência	8
2. A violência na América Latina	9
II - URBANIZAÇÃO E VIOLÊNCIA	12
1. Urbanização e violência no Brasil	13
2. Crimes convencionais e crimes não-convencionais	16
3. Efeitos sobre a criança e o adolescente	18
III - A POLÍCIA MILITAR E A VIOLÊNCIA URBANA	21
1. A polícia violenta	22
2. A PM na segurança pública	25
IV - O ESTADO, A SEGURANÇA PÚBLICA E A POLÍCIA	30
1. A polícia estadual	31
2. Outras alternativas	33
CONCLUSÃO	39
BIBLIOGRAFIA	41

I N T R O D U Ç Ã O

No pensamento de Alvin Toffler, [?] o mundo será dividido entre o rápido e o lento. Nas economias rápidas, a tecnologia acelera a produção. Mas isto é o menos importante. Seu ritmo é determinado pela velocidade das transações, do tempo necessário para tomar decisões, a velocidade com a qual novas idéias são criadas em laboratórios, o ritmo em que são levadas ao mercado. As economias rápidas geram riquezas - e poder - em menos tempo.

O efeito aceleração, por tornar cada unidade de tempo economizada mais valiosa do que a última unidade, cria, assim, uma curva positiva de **feedback** que aumenta a aceleração. As consequências disso, por sua vez, não serão apenas evolucionárias mas revolucionárias, porque o tempo real de trabalho, a administração e as finanças serão radicalmente diferentes, mesmo dos métodos mais avançados de hoje.

A expansão da velocidade requer, ao mesmo tempo, a expansão da comunicação. É por meio dela que os novos conhecimentos são acumulados. Governos sérios sobre o desenvolvimento econômico também terão que reconhecer o novo significado econômico da livre

expressão. O malogro em permitir a circulação de novas idéias, inclusive econômicas e políticas, mesmo se pouco lisonjeiras ao Estado, é, quase sempre, uma prova suficiente de que o Estado é fraco em sua essência, e que os que ^{se} encontram no poder consideram ^o estar ali mais importante do que a melhoria econômica na vida de seu povo.

Qualquer administrador comprometido com a melhoria daquilo que administra, abrirá sistematicamente as válvulas do debate público.

Esta monografia, a partir das considerações acima expostas, propõe mostrar a ampla possibilidade de debates sobre a Segurança pública e sua organização no Brasil, interessando-se mais no aspecto que diz respeito à Polícia, um dos subsistemas que compõem o sistema social da Segurança Pública.

O estudo, baseado em autores sérios e competentes no assunto, necessariamente teria de desembocar em sugestões, se não novas, pelo menos válidas, sem, contudo, pretender ser a última palavra, deixando em aberto a possibilidade de um debate ainda maior, de mais comunicação entre os responsáveis e interessados na melhoria do sistema de Segurança Pública, indispensável para que nosso país tenha tranquilidade e serenidade na construção de seu presente, preparando seu futuro.

Estado de Goiás
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
BIBLIOTECA

I - A VIOLÊNCIA E SUAS RAÍZES

Etmologicamente a palavra **violência** provém do termo latino **vis**, com o significado de "força". Violência, é, portanto o uso da força.

Assim conceituada, não se pode afirmar, ^e dá saída, que a violência traga sempre consigo uma conotação pejorativa, passível de coerção.

Para se compreender essa asserção é necessário que se reflita sobre a própria organização estrutural do ser vivo. É comum a todos eles a preservação de sua existência, aparecendo este fator como o fundamental, como aquele que se sobrepõe a qualquer outra atividade do ser vivo. Quer dizer, todas as potencialidades do vivente estão direcionadas em função de sua existência.

Não há como negar que a capacidade de usar a força física é uma potencialidade de pelo menos alguns seres vivos, e, como tal, está direcionada para a defesa de sua existência. O felino usa de sua força física para abater a presa que lhe servirá de a-

limento, o ^{que} qual lhe renovará as forças para a sobrevivência.

Também o ser humano possui a capacidade de usar a sua força física. Porém, aqui se coloca um problema, que é o da qualificação moral do agir humano. É ele quem dirá se o emprego da violência se torna justificado ou não, se é passível de coerção ou não. Há, certamente, notável diferença entre a violência usada pelo bandido para extorquir de outrem algo a que não tem direito, e a violência usada pelo PM contra o bandido para defender o direito de posse do cidadão agredido injustamente.

O aprofundamento dessa argumentação traria consequências tais que talvez até reestruturassem o ordenamento jurídico da sociedade em que vivemos, alicerçada numa profunda divisão entre as pessoas, principalmente quando se trata do aspecto econômico. Contudo, não é esse o tema proposto para o presente trabalho.

1. Raízes históricas da violência

Deixando de lado a violência, ou a capacidade de se usar a força física, como propriedade de defesa do ser vivo, nossa atenção, agora, se voltará especificamente para a violência como atitude humana.

Já nos albores da humanidade, conforme testemunho do relato bíblico em Gênesis, 1,24, encontra-se a violência de um ser humano contra o outro, numa atitude gratuita e injustificável. É a história, por demais conhecida, de dois irmãos, Caim e Abel.

A condenável gratuidade do fratricídio também é clara no

relato, pois ali se diz que Caim assassinou seu irmão Abel por inveja. Nada lhe havia subtraído o irmão, o comportamento de Caim é que era a causa de sua situação inferiorizada. Em vez de matar o irmão, era seu dever modificar o seu comportamento.

A injustiça da ação fratricida foi tamanha que o Senhor Deus colocou em Caim uma marca, de tal modo que devesse andar errante e fugitivo de tudo e de todos pelos restantes dias de sua vida. Assim termina o relato bíblico, com a expulsão do violento do convívio dos seres humanos.

Na verdade, seja qual for a fonte, a história da humanidade é um entrelaçado de violências de todos os tipos, como guerras, assassinatos, traições, assaltos e roubos. As ações construtivas a edificação do progresso, a melhoria do bem-estar crescente, isso tudo pouco parece contar.

1. A violência na América Latina

Espanhóis e portugueses aqui chegaram com o propósito de conquista, ou conquistar almas para a fé ou conquistar terras e bens para os reis de Portugal e Espanha.

O genocídio dos Incas, Astecas e Aimarás são páginas escritas com sangue, na história da América Latina, em nome da civilização ocidental cristã.

Se a tática dos portugueses não foi tão brutal, não deixou de ser menos destrutiva das nações que habitavam o território hoje ocupado pelo Brasil.

Após as lutas contra espanhóis e portugueses, em busca da independência política, o rastilho de sangue é a pista deixada em busca da organização interna social, a luta pelo poder nos diversos países que se formam no espaço geográfico do novo continente.

Finalmente, depois de mais ou menos estabilizados politicamente, as transformações sociais geram novas áreas de conflito e violência.

A sociedade moderna, quer seja ela a brasileira, a latino-americana, ou de qualquer outra região do mundo, seja nos países de maior grau de industrialização como naqueles ainda em desenvolvimento, no campo ou nas regiões urbanas, enfrenta o fenômeno da violência.

O mundo de hoje assiste, estarrecido, ao agigantamento da violência em todos os segmentos da sociedade.

Já não se trata, agora, da violência física como causa primeira, mas antes da violência física como consequência de outras formas de violência, como a jurídica, a econômica, a política, a psíquica.

Em livro recentemente publicado sobre criminalidade e segurança pública, Jorge da Silva (1990) escreve:

"Não se pode analisar a criminalidade e tentar contê-la sem considerar o momento histórico que se investiga e as condições em que o fenômeno se dá, tendo como referência, pelo menos, o momento imediatamente precedente. Se não se fizer isso, incorrer-se-á sistematicamente no erro de tentar soluções caducas para situações novas e,

mais que novas, radicalmente dissemelhantes. Por exemplo, fazer como aquele policial veterano que, nos grandes centros urbanos, em meio a milhões de pessoas, a pé e motorizadas, ainda insiste em identificar suspeitos "no olho" alegando um tal chamado "faro" policial.

No Brasil de hoje, destarte, o que se observa é a perplexidade pública diante da disparidade entre a sofisticação dos métodos da delinquência e a obsolescência dos métodos do Poder Público para enfrentá-la".¹

É preciso se lembrar que mudanças radicais aconteceram e afetaram profundamente a estrutura social, e conseqüentemente, o comportamento dos indivíduos. E o Brasil, como um dos componentes da sociedade global, também sente os efeitos dessas profundas mudanças.

1 - Jorge da SILVA. Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional. p.3.

II. URBANIZAÇÃO E VIOLÊNCIA

Os autores não titubeiam em afirmar que o fenômeno da urbanização é consequência direta da Revolução Industrial, principalmente do século XVIII para cá.

A violência urbana está intimamente ligada aos grandes contingentes populacionais concentrados nas urbes modernas, contingentes esses que geram problemas novos. A concentração populacional se explica pelo novo estilo de produção exigido pela industrialização do processo produtivo. As máquinas produzem muito mais em muito menor tempo. Mas, pelo menos de início, precisavam ser operadas por grande número de pessoas, a nova classe operária que substituiu os camponeses e os artesãos.

Esses operários são pessoas advindas dos mais diversos locais, das mais diversas culturas. Isso provocou uma aglomeração de desconhecidos e não mais aquela sociedade familiar característica das pequenas povoações. Aí começa a funcionar o medo do desconhecido, que causa a insegurança ^{que,} a qual, por sua vez, fomenta a violência.

Há, contudo, outros fatores ainda a serem considerados.

Sendo uma grande parte das pessoas que acorrem para a cidade, principalmente cidades grandes, integrantes do grupo de mão-de-obra não qualificada, e mesmo, não possuidores de uma instrução maior, às vezes nem do 2º grau, não encontram emprego, ou outro meio lícito de prover à sua subsistência. Pois bem, é sabido que o ser humano agride e mata para assegurar a sua sobrevivência. Então, ante sua própria necessidade e a visão de seus dependentes passando as mais diversas privações, inclusive a fome, o pai de família, até então um cidadão honesto, passa a roubar e daí para o assalto à mão armada é só um passo.

Pode-se considerar ainda, para não se discorrer demais a respeito do tema, que a sociedade urbana originada pela revolução industrial ainda não encontrou um ordenamento equilibrado em seu interior. São inúmeras as chamadas injustiças sociais ou violação dos direitos humanos que acontecem não por iniciativa do indivíduo em particular, mas como consequência de uma ordenação jurídica insuficiente, de tal modo que é comum encontrarem-se situações legais, porém injustas.

1. Urbanização e violência no Brasil

Nosso país não escapa a esse processo. Até alguns anos atrás ^{constitua} um país de população marcadamente rural, a partir da década de 1950, essas mesmas transformações começam a ocorrer entre nós.

Os grandes avanços da ciência e da tecnológica, o sistema capitalista de distribuição, ou melhor, de concentração da riqueza produzida pela massa de trabalhadores nas mãos de um número ca-

da vez menor de pessoas, são fatores que contribuíram e contribuem ainda para o agravamento da crise social brasileira.

Ainda segundo o ensinamento de Silva,

"Este o primeiro grande impulso, pois o segundo viria com o chamado 'milagre brasileiro', lá pelo período que vai de meados da década de 1960 a meados da década de 1970. Inúmeros bens, que importávamos, passamos a produzir em escala, atendendo aos ávidos consumidores internos. Os favelados preferem o tijolo ao estuque, a telha à folha de zinco. Já agora não eram os poucos cidadãos abastados que se dirigiam ao trabalho em seus automóveis importados. Nas grandes cidades brasileiras o trabalhador comum começou também a congestionar as poucas vias que possuíamos com seus 'cacarecos'. A televisão deixa de ser artigo de luxo para significativas parcelas da população. E o populacho resolve bisbilhotar o que acontece fora de seu mundo segregado no alto dos morros da periferia. A profusão de antenas de TV nos barracos é a evidência de que este bem passa a ter prioridade sobre os demais. E o populacho descobre que há um mundo diferente do dele, encantado, bem aos seus pés. Durante muito tempo ele compreende que aquele mundo é para pessoas de outra linhagem pessoas que tiveram melhor fortuna, originárias do estamento senhorial, dirigente da sociedade. Esta é a época, como observam Hélio Jaguaribe e outros, em que se exacerbava o dualismo social brasileiro. Convivendo no mesmo espaço, uma moderna sociedade industrial ao lado de uma sociedade primitiva, 'vivendo em nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana. Aos jovens se ensina que o esforço individual, a aplicação ao trabalho e ao estudo, e o respeito à lei podem possibilitar o acesso a esse mundo diferente. De início, eles constatam que isto é verdadeiro; que, apesar das dificuldades, das barreiras e dos preconceitos, é possível progredir para patamares sociais mais elevados através do esforço individual. E a demanda por melhor educação aumenta consideravelmente.

Mas os jovens começam a desconfiar que não é só com a dedicação ao trabalho e ao estudo que se prospera na vida".¹

Isto porque, a elitização da educação hoje no Brasil é uma realidade marcante. O índice de analfabetismo no país ainda é considerável. A ignorância está intimamente relacionada com a violência. É comum o desprovido de conhecimento procurar se impor pela força, se auto-afirmar. De acordo com a Constituição, o governo, tanto o Federal, como o Estadual e o Municipal têm o dever de proporcionar a todos a educação gratuita, pelo menos a educação básica. Porém, a vontade política tem sido muito falha na realização deste preceito constitucional.

A educação insuficiente, ao mesmo a falta da educação, é mais um fator de insegurança social, pois o indivíduo que se encontra nesta situação possui um forte sentimento de marginalidade, de desamparo e de inferioridade.

É notório que o crime está intimamente ligado às privações objetivas como o desemprego, a baixa renda, as condições precárias de moradia. Pois, como visto anteriormente, elas atingem o indivíduo naquilo que ele tem como seu valor primeiro: sua própria existência.

O Brasil que procura se transformar em nação industrializada, é ainda uma sociedade em que as desigualdades são particularmente acentuadas, principalmente nas regiões metropolitanas onde se verificam gritantes desníveis sociais. Em suas periferias encontram-se e convivem pessoas dos mais diferenciados níveis.

1 - id., obra citada, p.4-5.

Neste confuso cenário urbano nacional, acontece de tudo. São mães que deixam filhos famintos em seu barraco para trabalhar na cozinha da mansão e jogar fora comida que nunca entrou em sua casa; é o trabalhador que deixa a família dormindo, logo ao romper do dia, enfrentando o transporte urbano insuficiente e precário, para, no fim do mês, receber um salário que não é suficiente para o sustento modesto sequer de uma só pessoa. E casos semelhantes se multiplicam.

Numa sociedade assim, tão contrastante em oportunidades, os desníveis formam um pano de fundo indutor de comportamentos que via de regra chegam à criminalidade.

2. Crimes convencionais e crimes não-convencionais

Normalmente são os chamados crimes violentos e crimes de sangue os que mais atemorizam o povo em geral. Outros tipos de crime como⁶ que passam despercebidos, ou, pelos menos, não comovem a opinião popular. É o caso do lenocínio, da pornografia, do jogo da venda e do consumo de tóxico. Lola Aniyar de Castro² denomina a esse tipo de delitos do prazer, como também os delitos sem vítima como o furto de automóveis, o estelionato, as firmas fantasmas.

A este respeito, Silva observa:

"Temos, então de um lado uma preocupação absoluta com os crimes contra a vida e a integridade física, e de outro uma preocupação relativa com os crimes que não envolvem violência, pelo menos aparentemente.

Ora, se os dois aspectos são indissociáveis, parece que não há outra alternativa que não a de considerar esses crimes, os graves e os aparentemente menos graves, como ameaçadores de

2 - Lola Aniyar de CASTRO. Criminologia da reação social. p.71.

nossa vida e de nossa integridade física e moral. Condescender com uns significa estimular os demais.

Além dessa preocupação geral, de toda a população, com os chamados delitos de sangue e violentos, o que a faz condescender com os crimes não-violentos, há que considerar o efeito deletério junto à população da cegueira do sistema criminal aos chamados delitos não-convencionais, isto é, aqueles delitos que só podem ser perpetrados por pessoas de alto **status** sócio-econômico e político. As acrobacias dos legisladores patrícios, ora para excluir estes tipos de delitos dos estatutos penais, ora para atribuir-lhes penalidades insignificantes, como, por exemplo, uma simples multa, já começam a ser percebidas até mesmo por aquele analfabeto da periferia. Além disso, mesmo com relação aos crimes convencionais (particularmente os crimes contra a pessoa), todos sabem que a própria lei penal e os recônditos intrincados da justiça criminal brasileira (incluída aqui a polícia judiciária) proporcionam mecanismos hábeis e suficientes para que estas pessoas, e apenas estas, permaneçam impunes".³

O trecho citado leva à reflexão de que, mais do que um problema circunscrito à área econômica, da distribuição da riqueza, a sociedade brasileira é afetada por um grave problema cultural e jurídico, o que a torna ainda mais violenta, pois a violência cresce muito mais à sombra da impunidade, do desaparecimento estatal no castigo ao crime.

Na análise de Hélio Bicudo, no Brasil, a violência é um subproduto de um sistema político-econômico substancialmente injusto, que contamina todas as atividades do homem, na linha do submetê-lo e de contê-lo, em nome dos privilégios que uma minoria alcançou, mediante a espoliação da maioria, privilégios esses que não se deseja ver, sequer, esmaecidos.

3 - Jorge da SILVA. obra citada, p. 7.

Ainda no dizer do ilustre jurista

"Na raiz dessa injustiça está um sistema sócio-econômico intrinsecamente mau, porque baseado na desigualdade, que produz, de um lado, cada vez mais riqueza, poder e arbítrio para uns poucos e, de outro, pobreza, submissão e miséria crescentes para a maioria. Para manter essa injustiça, a violência maior consiste em retirar do povo a possibilidade de participar da vida política, econômica e social do país. Consiste em impedir a livre organização e associação dos cidadãos para a defesa de seus direitos mais legítimos, e impedir de forma violenta, reprimindo manifestações pacíficas, justas e legítimas com uma brutalidade deixada frequentemente impune".⁴

3. Efeitos sobre a criança e o adolescente

Um outro efeito da violência urbana recai diretamente sobre a criança e o adolescente, gerando a delinquência infantil e juvenil, geralmente entre os oriundos de famílias desagregadas.

A imprensa focaliza, todos os dias, cenas de violência e suas consequências sobre a criança e o adolescente. São constantes notícias de ações violentas, roubo, assalto, estupro e sequestros. Como também se torna cada vez mais frequente a atribuição de tais ocorrências, principalmente a adolescentes.

Os jovens que não são absorvidos pela violência, ou se submetem passivamente ao sistema de exploração, ou, incorfomados, não acreditando na organização sócio-econômica do país, encaram a

4 - Hélio BICUDO. in: Questão de segurança. p.14.

ida para o exterior como sua única saída.

Conversar com jovens brasileiros hoje tornou-se uma experiência deceptiva mas instrutiva, por eles encarnam, com o seu absoluto descrédito em relação às possibilidades que possam ter em seu país, os efeitos nocivos de décadas de descaso social.

Nossos jovens, sejam recém-saídos da universidade ou prestes a fazê-lo, ou mesmo não tendo ainda nela ingressado, só pensam numa única coisa: tentar a vida lá fora. Pior: eles são na maioria das vezes nossos jovens mais talentosos que, justo por serem cientes de suas próprias potencialidades e ambições grandiosas, recusam-se a submeter-se ao subemprego que os manteria longamente dependentes de seus familiares.

Por serem vivazes, preferem a incerteza da aventura à rotina da mediocridade. Se esse êxodo dos jovens prosseguir, o preço pago por anos de perversidade e corrupção da classe dominante brasileira será altíssimo e fará com que os brasileiros jamais esqueçam que é na educação de um povo que reside toda condição de desenvolvimento.

Pode-se dizer-lhes que há uma dose certa de ilusão nas esperanças que nutrem quanto às perspectivas de conseguirem alhures o que lhes é negado aqui; que o mundo mudou e que a vida lá fora está tão difícil quanto em seu país; que a vida na condição de estrangeiro nunca perde seu sabor amargo. Pode-se ainda conclamar-lhes ao heroísmo de ajudarem a reconstrução do Brasil.

Mas não se pode negar-lhes o reconhecimento da verdade que denunciam: depois de esmagar a classe mais pobre de sua população

a classe governante passa a expulsar seus jovens da classe média, que descobriram o caminho do aeroporto como a única saída para tentarem uma vida mais digna. Eles concretizam hoje uma anedota que correu o país há décadas, que dizia para o último que saísse, apagar a luz do aeroporto. Mais do que isso, parecem reeditar, às avessas, de modo doloroso e pungente, a fantasia européia de que a terra brasileira deve ser reservada ao degredo das prostitutas, ladrões e criminosos.

III - A POLÍCIA MILITAR E A VIOLÊNCIA URBANA

De acordo com o embasamento legal, provido pela Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, Art. 144, o qual diz que "Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública..."

E, no parágrafo 6º do mesmo artigo é prescrita a subordinação da PM: "As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

Segundo o Manual Básico de Policiamento Ostensivo, editado pela Inspeção Geral das Polícias Militares -IGPM-, a segurança pública é a garantia que o Estado-União, Unidades Federativas e Municípios- proporciona à nação, a fim de assegurar o ordem pública, contra violações de toda espécie, que não contenham conotação ideológica.

Ordem pública é o conjunto de regras formais, coativas,

que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais em todos os níveis e estabelecer um clima de convivência harmoniosa e pacífica. Constitui, assim, uma situação ou condição que conduz ao bem comum.

Preservação da ordem pública é o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir e/ou coibir eventos que violem essa ordem para garantir sua normalidade.

Policiamento ostensivo é a atividade de manutenção da ordem pública executada com exclusividade pela Polícia Militar, observando características, princípios e variáveis próprias, visando a tranquilidade pública.

Tranquilidade pública é o estágio em que a comunidade se encontra num clima de convivência pacífica e harmoniosa, representando assim uma situação de bem-estar social.

1 - A polícia violenta

Para não se ficar com manchetes sensacionalistas, é apresentado um relato constante do Jornal do Brasil, em sua edição de 25 de março de 1991. Além de recente, apresenta um conteúdo de estudo realizado sobre a violência policial.

"Uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), a ser divulgada em abril, aponta a polícia paulista como a mais violenta do mundo em confrontos com delinquentes. O número de mortos por policiais em

alegados conflitos ocorridos no ano passado - 595, segundo informações oficiais, dos quais 70% só na cidade de São Paulo - supera em muito o registrado, por exemplo, em Nova York, onde a média anual é de 85 casos, sete vezes menor.

Não há qualquer termo de comparação com o Japão, onde em todo o país, durante a década de 80, a polícia matou dez civis, usou armas 92 vezes, 57 das quais apenas para advertir marginais. Em São Paulo, mais de 90% das mortes são atribuídas a integrantes da Polícia Militar.

A pesquisa, a primeira do gênero realizada em São Paulo, atingiu um universo de 1.215 casos ocorridos entre março de 1983, e março de 1987. Concluiu que 42% do total de casos relacionam-se ao chamado crime contra o patrimônio (furto e roubos de carros e a residências) ocorridos no centro e áreas próximas, enquanto, paradoxalmente, 63% das mortes de supostos bandidos ocorrem na periferia, as regiões mais pobres da capital. Cerca de 70% dos mortos estão na faixa etária que varia dos 15 aos 25 anos e 60% são de cor preta.

A pesquisa mostra que há um cinturão de violência, que começa com maior intensidade na periferia e se estende aos municípios limítrofes da capital (onde o índice de mortes chega a 16%). 'O que nós concluímos é que a polícia tem uma predisposição para agir com violência nos bairros populares', diz o técnico em administração Eduardo Antônio Izumino, um dos pesquisadores que participaram do trabalho. Para ele, apesar da pesquisa apontar a polícia paulista como a mais violenta do mundo, o alto índice dos mortos causa pouco impacto - e é até encarado como uma ocorrência normal - porque o maior número de casos ocorre exatamente entre a

Estado de Goiás
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
BIBLIOTECA

população pobre e menos esclarecida, onde o conceito de cidadania é vago.

Izumino lembra que a investigação policial para apurar as mortes raramente desce a detalhes sobre as circunstâncias em que ocorreram esses confrontos. 'As mortes não são mera consequência e a violência empregada nos confrontos não melhora a segurança da população', avalia o pesquisador. Para ele, os dados apontados pela pesquisa revelam a existência de uma atitude anacrônica da polícia, que só seria modificada a partir de uma mudança de mentalidade da própria corporação. 'É preciso acabar com o mito de que bandido bom é bandido morto'.

Contestação. O Coronel PM Hermes Bitencourt Cruz, Comandante do Policiamento Metropolitano de São Paulo, contesta a pesquisa e acha que o número de vítimas em confrontos - menos de 0,2% do total de ocorrências - pode ser considerado normal para uma polícia que lida com uma média de três milhões de ocorrências por ano em uma população calculada em cerca de 16 milhões, somente na Grande São Paulo. Ele diz que o fato do maior número de mortes ocorrer na periferia se explica em razão de nessas regiões se encontrar o maior número de bandidos armados, sempre dispostos e enfrentar a polícia. 'O bandido aproveita a desorganização social anda armado e tem maior ansiedade pela liberdade porque já esteve preso. Por isso enfrenta a polícia', justifica.

O Coronel Cruz diz que a cúpula PM tem o maior interesse em avaliar o desempenho de seu efetivo para ajustar o policiamento aos interesses da comunidade. Ele critica os pesquisadores da USP por não terem convidado os oficiais da corporação para participar do trabalho. 'Jamais recebemos qualquer convite para parti-

cipar de uma pesquisa, mas já convidamos e recebemos para palestras na PM os pesquisadores', diz, citando entre os participantes destes eventos, o cientista político Paulo Sérgio Pinheiro, o qual coordenou o levantamento sobre a violência policial. Cruz considera que as pesquisas servem para a própria corporação se reciclar, mas os autores deveriam incluir nelas um profundo estudo da realidade brasileira e suas correlações científicas e sociológicas. 'Procura-se denegrir a imagem do Brasil em outros países', acusa.

Sobre o item que divide o grupo de vítimas em 60% pretos e 40% brancos, apontado pela pesquisa, o coronel Cruz sustenta que a própria composição da cúpula da corporação - 10% dos 51 coronéis são pretos ou mestiços - contesta qualquer alusão de preconceito na ação da polícia. Além disso, 10% dos alunos da Academia de Polícia Militar e outros 29% do efetivo feminino pertencem à raça negra. 'Nenhuma outra organização no Brasil tem 10% de negros na cúpula de sua corporação' afirma o coronel, que é responsável por um trabalho de integração que a PM realiza junto à comunidade negra paulista para afastar a imagem de que exista predisposição da polícia para agir de forma preconceituosa".

2. A PM na segurança pública

A discussão lançada no item precedente fica de pé. Todos sabemos que nenhuma organização é perfeita, uma vez que nenhuma organização pode constar só de elementos perfeitos. As proporções, como discutidas na pesquisa apresentada, ficam a serem confirmadas por estudos cientificamente mais aprofundados.

Interessa agora aprofundar o conhecimento do papel da PM

no sistema de segurança pública, do qual ela é um subsistema.

Apesar de o número de ocorrências policiais ser crescente, não reflete resultados positivos na contenção do crime, porque o risco de condenação é quase nulo, os presídios não ressocializam e não há vagas suficientes para aprisionar todos os condenados.

Diante desse quadro, o papel do policiamento ostensivo avulta como fator preponderante na contenção da criminalidade. No entanto, ele atua na ponta de linha, no efeito, e em condições adversas com o conjunto do sistema de segurança pública. A impunidade faz com que a PM prenda a mesma pessoa que pratica ilícitos penais duas ou mais vezes num mesmo dia, na mesma ação criminosa e no mesmo local, somente em horários diferentes.

Dessa situação resulta uma triste realidade para os dirigentes do policiamento, incumbidos de planejar e executar um trabalho no sentido de reduzir os índices de crime. Esta realidade nos adverte para a necessidade de mudar a filosofia de contrapor-se aos criminosos para que o trabalho da PM não resulte apenas na transferência do crime e dos criminosos para outras áreas, ou então no aperfeiçoamento do **modus operandi**, no uso de armamentos e veículos mais poderosos e no emprego de maior violência por parte dos marginais.

O estímulo ao crime no Brasil vem da percepção de que ele é uma atividade lucrativa. A professora Liliana Pezzin, da Faculdade de Economia da USP, afirma que "os criminosos comportam-se como agentes econômicos racionais, comparando os custos do aprisionamento contra os benefícios de uma transgressão bem sucedida.

Considerando o crime uma atividade lucrativa e notando que a Polícia é mais operante ^{em} um lugar que em outro, o marginal procura locais de menor risco de aprisionamento, derivando daí a sazonalidade quanto ao modus operandi e à natureza do delito. Este fato pode ser comprovado em qualquer estatística da SSP ou da PM.

Em decorrência dessas análises, chega-se à conclusão de que, para se estabelecer um policiamento ostensivo satisfatório, deve-se levar em consideração os seguintes conceitos básicos: ✓

- a segurança é um estado de espírito;
- o objetivo principal do policiamento ostensivo é proporcionar aos cidadãos este estado de espírito;
- proporcionar segurança e combater criminalidade são ações diversas;
- a presença do policial fardado, ao mesmo tempo que oferece ao cidadão o sentimento de segurança, inibe a ação do malfeitor;
- a população sente maior segurança com a presença de um policial fardado do que com interferências ocasionais;
- a presença do policial fardado só será notada quando for efetiva e frequente;
- a fixação do policial fardado em seu setor é imperativa para o êxito de sua missão;
- somente um sistema de policiamento diuturno e assíduo faz a população confiar em sua polícia;
- quando não se têm os meios para atingir a situação ideal, deve-se procurar maximizar o aproveitamento dos meios disponíveis para que os efeitos se multipliquem e a situação ideal seja

vislumbrada;

Somente um sistema de Policiamento Ostensivo, trabalho específico da Polícia Militar, de acordo com a Constituição, e que seja dinâmico, atuando 24 horas por dia, será capaz de devolver aos cidadãos o conforto de se sentirem seguros e tranquilos, de torná-los livres da psicose, que coloca o item segurança como uma das principais reivindicações da população em geral.

Para efeito de planejamento, as grandes cidades devem ser divididas em módulos de policiamento que em conjunto devem compor o sistema de policiamento dinâmico. Cada módulo deve ter autonomia executiva nos limites estabelecidos no planejamento.

IV - O ESTADO, A SEGURANÇA PÚBLICA E A POLÍCIA

A segurança pública é dever do Estado. Contudo, a política de segurança adotada pelo Estado brasileiro produz um resultado em nada positivo: o vários subsistemas que constituem o sistema de segurança pública encontram-se totalmente descoordenados entre si.

A segurança pública deve assentar-se num sistema constituído pela Magistratura, Ministério Público, Polícia Estadual e estabelecimentos Prisionais, orientado por uma Política de Segurança Pública, contando com uma Lei Penal e uma Lei de Execuções Penais consentâneas com o estágio histórico da nossa sociedade e não dele divorciado.

Contudo, o sistema não existe, pela desconexão dos seus subsistemas, resultando no quadro atual marcado pelo descompasso, ineficiência e custo elevado. A insegurança é muito grande, e a mudança deve ocorrer, portanto, urgentemente.

Embora caiba constitucionalmente ao Ministério Público

oferecer as provas das infrações penais ao Poder Judiciário, todavia ele tem se limitado a ser mero intermediário entre a Polícia e o Poder Judiciário. Essa circunstância leva o Poder Judiciário a uma grande dependência da Polícia, gerando, muitas vezes, o fenômeno do "prende e solta" marginais por falhas dos inquéritos policiais e das autuações de prisões em flagrante delito de criminosos, aumentando a impunidade, gerando a insegurança e criando a descrença do povo na ação governamental no provimento da segurança pública.

O atual sistema é, portanto, falho e deficiente, precisa ser mudado, racionalizado e modernizado e, acima de tudo, democratizado, até mesmo para a salvaguarda das garantias constitucionais, porque a cidadania depende uma maior organicidade entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Estadual e Estabelecimentos Prisionais. Cada um destes órgãos estatais forma um elo de uma mesma corrente, e rompendo-se um deles, o sistema não funciona eficazmente. A Polícia Estadual, sempre dividida entre Polícia Civil e Polícia Militar, sempre vai ser uma corrente quebrada.

Os estabelecimentos prisionais, com gigantestas penitenciárias e enormes casas de detenções, não constituem a melhor solução para o detento ou recluso, nem para a implementação de uma séria Política Penitenciária. Pelo contrário, presídios menores são melhor^{de} e mais facilmente gerenciados, permitem uma administração descentralizada, mais ágil, são relativamente menos onerosos, menos burocratizados e permitem ao delinquente cumprir suas penas junto da sua própria comunidade, facilitando sua recuperação.

Não basta a Polícia prender o delinquente se ele não for

julgado e devidamente apenado pelo Poder Judiciário. Como também não faz sentido o Judiciário condenar o delinquente se ele deixar de cumprir a pena por falta de vaga nos estabelecimentos prisionais.

1. A Polícia Estadual

A divisão da Polícia Estadual permite hoje a descrença na própria instituição policial, na medida em que a Polícia Militar faz a detenção de centenas de criminosos diariamente, conduzindo-os aos Distritos Policiais e, contudo, os delinquentes saem das Delegacias de Polícia antes mesmo do que os policiais militares, gerando conflitos e desmotivação no meio dos policiais-militares que estão nas ruas fazendo policiamento e correndo todo tipo de risco de vida.

Isso leva a população a descrer da Polícia e faz com que grande número de vítimas não recorra à Polícia quando dela precisa, até pelo risco que corre, porque os delinquentes se sentem impunes e acima da lei, da justiça, da Polícia e do próprio Estado. Aliás, já chegamos à situação absurda e vexatória de policiais terem de mudar de residência por serem vítimas de ameaças de marginais.

Diariamente policiais-militares empregados no policiamento ostensivo são desacatados e agredidos em pleno exercício da função, até com a perda da própria vida. Ocorre, porém, que o agressor é conduzido ao Distrito Policial e apresentado ao Delegado de Polícia, que deixa de tomar as medidas legais pertinentes,

em consequência muitas vezes o agressor do policial militar sai da Delegacia de Polícia primeiro que sua vítima, o policial militar de serviço no provimento de segurança pública.

Esse fato gera conflitos de toda ordem e descrédito da própria instituição policial, e certamente alimenta a principal fonte de violência nas ruas, porque a partir daí qualquer marginal sente-se estimulado e seguro para agredir física e moralmente os policiais militares, pela certeza absoluta da impunidade.

Enquanto isso, os policiais militares, sem o amparo da Autoridade Policial na rigorosa aplicação da Lei Penal, colocam-se na contingência equivocada de fazerem justiça com as próprias mãos. tudo isso pela ~~malfadada~~ divisão da Polícia Estadual em Polícia Civil e Polícia Militar, quando, operacionalmente correto, seria a Polícia Única.

O resultado da dualidade de comando da Polícia, do ponto de vista operacional, é extremamente oneroso, dificultando enormemente a execução de qualquer Política de Segurança Pública, sem contar com os entraves criados até por questões de ordem corporativista existentes em cada uma das Polícias, ou por questões pertinentes à busca de prestígio ou de competição.

Operacionalmente, torna a Polícia estanque e praticamente imobilizada, como se o crime respeitasse a divisão da polícia, parte dela fazendo só policiamento ostensivo sem nenhuma ligação operacional com a investigação criminal, enquanto a outra Polícia fica limitada exclusivamente às questões de polícia judiciária, alheia ao que se passa na rua.

O contribuinte que precisa de proteção policial dirige-se à Delegacia de Polícia, e a Polícia Civil, que não pode fazer nada, encaminha-o à Polícia Militar, e com isto confessa a quem a sustenta que não é Polícia.

Em outras ocasiões, o cidadão é vítima da ação criminosa de um delinquente e então procura a Polícia Militar, mas por já ter ocorrido o delito, a ação policial foge da competência da Polícia Militar, que encaminha a vítima à Polícia Civil, também confessando que não é Polícia.

Com isso, a credibilidade da Polícia é atingida, diminui sua eficiência e aumenta a impunidade do criminoso. Uma polícia única, com comando único, tornaria a polícia mais ágil, menos burocrática, menos onerosa e mais eficiente, beneficiando o provimento da segurança pública.

2. Outras alternativas

Jorge da Silva, em sua obra citada, apresenta ainda outras alternativas, ao mesmo tempo que apresenta critérios para se analisar cada uma delas. Como indicadores, ele destaca:

- 1) aproveitamento das estruturas físicas existentes;
- 2) racionalização dos meios materiais e humanos;
- 3) economia de recursos financeiros;
- 4) simplicidade na implementação;
- 5) utilidade; e
- 6) eliminação dos conflitos de competência.

As alternativas por ele apresentadas são as seguintes:

ALTERNATIVA A : duas polícias.

Nesta alternativa, seria mantido o atual esquema, com melhor definição das competências e atribuições:

polícia civil - polícia judiciária = apuração de delitos.

polícia militar - força policial = polícia ostensiva.

Vantagens:

- 1) aprimoramento máximo das estruturas físicas existentes atualmente;
- 2) economia máxima de recursos financeiros na solução;
- 3) simplicidade máxima na implementação;
- 4) diminuição sensível dos conflitos de competência;
- 5) solução na esfera administrativa, sem a necessidade de edição de leis e decretos;
- 6) medida de utilidade média.

DESVANTAGENS

- 1) falta de racionalização de meios materiais e humanos;
- 2) resistência dos policiais militares e civis, particularmente dos delegados;
- 3) resistência dos dirigentes da Polícia Civil, preocupados em dar resposta visível aos reclamos por segurança;
- 4) resistência da população, que quer "ver" a polícia;
- 5) persistência residual de conflitos de competência.

ALTERNATIVA B : duas polícias.

Esquema: polícia civil- polícia judiciária especializada.

Sua função seria a apuração de crimes de autoria desconhecida, repressão à criminalidade organizada e investigação especializada.

Polícia Militar - Força Policial.

- polícia ostensiva e autos de prisão em flagrante e diligências conexas aos mesmos.

Vantagens:

- 1) aproveitamento máximo das estruturas físicas existentes;
- 2) economia máxima de recursos financeiros na solução;
- 3) implementação relativamente simples;
- 4) medida útil;
- 5) aparecimento de uma Polícia Judiciária altamente especializada, voltada para a grande criminalidade organizada;
- 6) ausência de duplicidade de procedimento policial;
- 7) solução na esfera do governo estadual;
- 8) eliminação dos conflitos de competência.

Desvantagens:

- 1) falta de racionalização dos meios materiais e humanos;
- 2) necessidade de redistribuição do efetivo de oficiais e sargentos;
- 3) resistência de ambas as polícias;

ALTERNATIVA C : Duas Polícias Completas.

A divisão seria geográfica de competência.

Polícia da capital (civil ou militar)

- policiamento ostensivo;
- investigação criminal
- polícia judiciária.

Polícia do interior (civil ou militar)

- policiamento ostensivo
- investigação criminal
- polícia judiciária.

ALTERNATIVA D : Polícia Única: força Policial ou Polícia Estadual

37
Seria a absorção da Polícia Civil pela Polícia Militar, surgindo a força policial ou Polícia Estadual, encarregada de todas as fases da função policial no Estado.

Vantagens:

- 1) aproveitamento razoável das estruturas existentes;
- 2) racionalização dos meios materiais e humanos;
- 3) medida útil;
- 4) unidade de comando em todos os níveis;
- 5) maior democratização da aplicação da justiça criminal;
- 6) diminuição da violência e da corrupção policial;
- 7) melhor atendimento ao público;
- 8) eliminação dos conflitos de competência.

Desvantagens:

- 1) dispêndio elevado de recursos financeiros;
- 2) solução complicada;
- 3) fortes resistências dos subalternos tanto civis como militares;
- 4) resistência dos juizes e promotores
- 5) necessidade de legislação específica federal e alteração do Código de Processo penal.

ALTERNATIVA E : polícia única: Força Policial ou Polícia Estadual.

Seria a fusão da Polícia Militar e da Polícia Civil. Sem absorção.

Vantagens:

- 1) aproveitamento máximo das estruturas físicas existentes;

- 2) racionalização máxima dos meios materiais e humanos;
- 3) medida acentuadamente útil;
- 4) comando único em todos os níveis da cadeia de comando;
- 5) estrutura mais ágil para atender aos reclamos da população;
- 6) eliminação máxima dos conflitos de competência.

Desvantagens

- 1) dispêndio elevado de recursos financeiros;
- 2) implementação complicada;
- 3) resistências internas do pessoal das duas polícias;
- 4) necessidade de legislação específica;
- 5) necessidade de legislação peculiar do Estado;
- 6) dificuldade de adaptação dos atuais delegados aos requisitos físicos e aos conhecimentos específicos de Comando, Chefia, Direção e Liderança.

ALTERNATIVA F : duas polícias. (solução Afonso Arinos).

Seria a absorção da Polícia Militar pela Polícia Civil.

Fazendo uma comparação entre as alternativas, suas vantagens e desvantagens, o autor ressalta como as melhores a E e a B.

Eis sua análise:

"19) Alternativa E: fusão das polícias.

- Polícia Estadual.

Melhor alternativa:

Apresenta o maior número de pontos positivos: aproveita ao máximo as estruturas físicas existentes, racionaliza ao máximo os meios humanos e materiais, é a mais útil de todas e elimi-

na totalmente os conflitos de competência. **Mas é solução complicada e onerosa".**¹

1 - idem, obra citada, p.209.

C O N C L U S Ã O

De toda a argumentação que desenvolvemos no decorrer do trabalho, forçoso é que se tirem algumas conclusões que sirvam de propostas a serem repensadas e, caso úteis, levadas à prática.

1º) A segurança pública não pode ser encarada somente sob o aspecto de caso de polícia. Viu-se que segurança pública é um dos segmentos que incluem o todo social, comportando dentro de seus componentes subsistemas variados, entre os quais está a Polícia.

2º) Comparando-se a conceituação de segurança pública com a realidade encontrada no Brasil, chega-se à conclusão da urgente necessidade de reorganização de todo o sistema de segurança pública, em vista de se obter a operacionalização que garanta ao cidadão a certeza de ser atendido. Ainda dentro desta organização do sistema de segurança pública, naquilo que diz respeito especificamente à polícia, deve-se estudar mais a sério a possibilidade de acabar com a duplicidade policial ora existente.

3º) Ainda dentro do conceito de segurança pública, a atividade policial deve encontrar sua força principalmente na ação preventiva.

4º) Depois de reorganizado todo o sistema de segurança pública, será preciso, naquilo que diz respeito à polícia, que se façam nela maiores investimentos em termos de valorização do seu pessoal humano, através de reciclagens e estímulos profissionais - inclusive com a atribuição de um salário digno - bem como naquilo que diz respeito também a dar-lhe condições efetivas de trabalhar em segurança, usando o equipamento necessário e adequado.

5º) Será preciso também um trabalho de esclarecimento à população, mostrando-lhe a verdadeira função do policial, seu valor profissional, usando os meios de comunicação social para responder à altura às aleivosias que frequentemente são contra ela atiradas.

Como foi mostrado, principalmente na parte final, onde resumimos a apresentação de Jorge Silva, o tema é bastante complexo, envolvendo interesses os mais variados. Seja qual for a direção a ser tomada na resolução das discussões apresentadas, a decisão não poderá ser tomada sem a presença ativa da Polícia Militar na elaboração de uma solução para os destinos da Segurança Pública.

Tradições, rituais e ignorância limitam opções socialmente aceitáveis.

"Aos que não temem enfrentar
o desafio dos novos temas
e dos novos tempos".

B I B L I O G R A F I A

- 1 - AFFONSO, Leonel Arcanjo. A violência urbana. In: O Alferes. (6), mai/ago, 1985, p.11-81.
- 2 - BICUDO, Hélio. Polícia, Justiça e prisões. in: Questão de segurança. FRATESCHI, Paulo & SILVEIRA, Sérgio A. da. (org.) São Paulo, Brasil Urgente, 1990.
- 3 - BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.
- 4 - Castro, Lola Aniyaja. Criminologia da reação social. Rio de Janeiro, Forense, 1983.
- 5 - COSTA, Alcino Lagares Côrtes. Urbanologia cogente. s.e. U-berlândia, 1989.
- 6 - CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Para uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência. Brasília, 1985.
- 7 - DIAS NETO, Theodomiro. Polícia comunitária: sociedade e polícia contra o crime. in: Folha de São Paulo. 2.6.91.p.4.
- 8 - MEIRELES, Amauri. a síndrome da violência urbana. in: O Alferes. (7), set/dez, 1985, p. 95-128.
- 9 - PLANO Nacional de Segurança Pública. Brasília, 1987.
- 10 - PROGRAMA Nacional de Segurança Pública. s.d.
- 11 - QUADROS, Vasconcelo. USP denuncia violência policial. in: Jornal do Brasil. 25/03/91.
- 12 - SILVA, Jorge da. Controle da criminalidade e segurança pública, na nova ordem constitucional. 2.ed. Rio, Forense, 1990.