

Estado de Goiás

Polícia Militar

Academia de Polícia Militar

Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais

O Princípio Federativo, Face as políticas
Estaduais de Seguranças Públicas

Carlos Alberto Pereira

Goiânia - 1994

CARLOS ALBERTO PEREIRA

**O PRINCÍPIO FEDERATIVO, FACE
AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

*Trabalho Técnico Profissional apresentado
como exigência do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, pela Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, sob orientação do professor Jonathas Silva e do Cap. PMMS Antônio Carlos Soares.*

ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
GOIÂNIA - 1994

*Rosane e Jaqueline,
raios de sol em minha vida.*

Pensamentos

“Chamo Filósofo todo homem, de qualquer grau de cultura, que tenta de vez em quando dar-se uma vista de conjunto, uma visão ordenada de tudo aquilo que sabe.”

Paul Valéry

“Não há ferramenta ou utensílio que, por si só, converta um homem num perito artesão ou num atleta consumado, se não aprendeu maneja-la e nunca lhe dedicou a menor atenção.”

Platão, “A República”

Sumário

Introdução	7
I - Federação Brasileira	9
1.1 - Origens Históricas	9
1.2 - Inspiração No Modelo Norte Americano	11
1.3 - Descentralização de Serviços	12
II - Os Estados Federados	14
2.1 - Autonomias Estaduais	14
2.2 - Competência Estadual para Segurança Pública	16
2.3 - Polícias Estaduais	19
III - Segurança Pública da Federação	22

3.1 - Evolução Histórica nas Constituições	22
3.2 - Caráter “Militar” da Polícia de Manutenção da Ordem Pública.....	24
3.3 - A Segurança Pública dos Estados-Membros no Fortalecimento da Federação	26
3.4 - A Constituição Federal de 1988 e Sua Repercussão na Administração das Polícias Militares.....	28
IV - Fundamentação Metodológica	30
V - Sugestões.....	32
Conclusão	34
Bibliografia.....	38

Introdução

Importantes estudos foram realizados por autores nacionais e estrangeiros, sobre a origem e viabilidade das federações, abordando suas raízes e aceitação pelos Estados modernos, como instrumento de aglutinação de autonomias em torno de uma união, porém tendo em vista a descentralização administrativa.

No Brasil, está consolidado este sistema, resultado da forma como os portugueses procuraram manter a integridade territorial da Colônia Brasileira e da influência dos federalistas Norte-Americanos na formação da República Brasileira.

Neste trabalho, buscou-se uma abordagem da forma como os Estados-membros da federação, encontraram meios para conduzirem a gestão dos seus assuntos, em particular naqueles referentes a segurança pública, através de sua principal instituição criada para este fim, que são as *Polícias Militares*.

Apresenta este trabalho uma análise da posição onde está situada a Polícia Militar, acatando a doutrina que a coloca como órgão da administração direta de um Estado-membro da União Federal, encarregada da manutenção da ordem pública, entretanto não se trata de uma fortuita consequência da evolução do Estado Brasileiro,

mas sim um agente capaz de formular e realizar novas propostas de atuação, tanto no campo operacional, como vem fazendo com brilho, como contribuir para o aperfeiçoamento administrativo.

O tema apresentado busca formar um conceito sobre a autonomia necessária para atender dentro desta seara, as peculiaridades de cada região brasileira, colaborando para uma visão isenta de preconceitos e cismas entre prevalências para questionar a matéria, entre a União Federal e os Estados-membros, que são pessoas jurídicas de Direito Público distintas e autônomas, e em segundo momento lançar um desafio para os estudiosos do assunto, mormente os oriundos da Polícia Militar, no sentido de criar novos conceitos da Polícia Estadual de segurança pública, sobretudo, por serem eles os obreiros desta nobre atividade.

O trabalho discorre sobre a origem do Federalismo brasileiro, a sua dinâmica e assimilação pelos Estados-membros, indo até o cerne da questão que é a administração da Segurança Pública Estadual, dentro do arcabouço Jurídico oferecido pela Constituição Federal de 1988.

Explorou-se a bibliografia existente, tanto a peculiar a assuntos de Polícia Militar, como as de direito constitucional e administrativo, como forma de colocar o assunto em um plano de rápida compreensão.

Pretende ainda este trabalho, conscientizar os integrantes da Polícia Militar, principalmente dos quadros subalterno e intermediário, quanto ao compromisso da gestão dos negócios da Segurança Pública, sobretudo quanto a formulação de políticas administrativas de longo prazo, compromisso este do qual são titulares, sob pena de ser abarcado por aventureiros, legando uma perspectiva duvidosa, mas certamente distante do ideal Policial Militar.

I - Federação Brasileira

1.1 - Origens Históricas

A Federação Brasileira surge juntamente com a República, primeiro de uma forma provisória, através do decreto I, de 15 de novembro de 1889 e depois melhor delineada na Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

O estabelecimento da federação foi decorrente da própria evolução histórica que atendia as autonomias regionais, a diversidade de costumes e condições, portanto, elementos próprios de uma Federação.

Revelou-se, assim, uma virtude que foi decisiva para o seu fortalecimento, a forma hábil de manter unida, autonomias regionais, porém descentralizando o exercício espacial do poder.

A partir deste momento, a ex-colônia de Portugal, proclamada, Estados Unidos do Brasil, amadurece suas instituições, mantendo a forma Federal de Estado, como pode ser observado na atual Constituição Federal como enuncia o seu Artigo 1º:

“Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I. a soberania;

II. a cidadania;

III. a dignidade da pessoa humana;

IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V. o pluralismo político.

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, o que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.*¹

Dentro da análise geral da República Brasileira, observamos que em certos períodos, como na vigência da Constituição de 1937. Houve a subsistência formal da Federação, devido a pouca obediência prestada à Constituição neste período, caracterizado pela presença da figura dos interventores estaduais.

Passando sem abalos, pela vigência da Constituição de 1946, verifica-se uma tendência centralizadora da Federação Brasileira a partir do movimento revolucionário de 1964, principalmente na constituição de 1967, que reduziu a Competência Estadual.

Atualmente a Constituição revitaliza o Estado Federal, despertando o cunho cooperativo ensejado nas relações entre União, Estados e Municípios, indo ao encontro da análise de Raul Machado Horta: “A relação entre Federalismo e Cooperação já se encontra na etimologia da palavra Federal que deriva de *foedus*: Pacto ajuste,

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988.4ª ed, - São Paulo, Saraiva, 1990.

convenção, tratado”² desta forma em nenhum momento poderá a Federação ser confundida com outra forma de união de Estado, a exemplo de um Tratado Internacional.

1.2 - Inspiração No Modelo Norte Americano

A Confederação dos Estados Unidos da América, nasceu a partir de um tratado internacional firmado pelas treze ex-colônias ¹Inglesas, que após se constituírem Estados soberanos, buscaram uma solução, diante da necessidade de, se organizarem constitucionalmente, como pode ser observado pela proposta concebida no clássico O Federalista.

*“A definição de uma “República Confederada” parece ser simplesmente “uma reunião de sociedades” ou uma associação de dois ou mais Estados em um único. A extensão, as alterações e os assuntos de competência federal são meros problemas de descrição. Enquanto não fosse abolida a organização independente de cada membro, enquanto ela persistisse, por uma imposição constitucional, para finalidades locais, ainda que em perfeita subordinação à autoridade geral da união, haverá ainda, de fato e em teoria, uma associação de Estados ou uma confederação. A Constituição proposta, longe de conter uma abolição dos governos estaduais, torna-os partes constituintes da soberania nacional, concedendo-lhes uma representação no Senado e não lhes retirando certas porções exclusivas e muito importantes de poder soberano. Isto corresponde integralmente, em todos os sentidos racionais, à idéia de um governo federal”.*³

² TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1987, p. 64.

³ ALEXANDER, Hamilton. O federalista. Ed. Universidade Federal de Brasília, Brasília, 1988, p. 189.

Sendo assim, o modelo ^fFederal ^aAmericano nasce preconizando a supremacia dos Estados sobre a União, por força de uma Constituição Federal, elaborada na Filadélfia, com a presença dos Estados-Membros, representados por juristas da envergadura de Jame Madison, ^{John}Jonh Jay e outros, que resultou em uma distribuição centrífuga do poder da União, enquanto no Brasil, com o advento da República, foi ratificado a centralização do poder, concebendo uma distribuição centrípeta do poder, igualando os Estados à União.

Passando o Brasil, ao longo da sua história, pelas condições de Colônia, Reino Unido de Portugal, e Império sob a dinastia do português D. Pedro I, o Brasil manteve as suas províncias dependentes do Governo Central, situação esta que não se alterou por ocasião da Proclamação da República, que via nos recém-estabelecidos Estados Federados, meras autonomias administrativas, na forma estabelecida pelo Liberalismo clássico da Constituição de 1891.

O Estado Federal Brasileiro adota as características essenciais do modelo Americano, quanto à descentralização política e à possibilidade dos Estados-Membros de participarem das decisões da União, além de terem suas próprias Constituições. Porém, com peculiaridades nacionais, como se verifica também em diferentes países, como Argentina (Províncias), Suíça (Cantões), Alemanha (Laender) e outros.

1.3 - Descentralização de Serviços

A União, os Estados e os Municípios têm atribuições próprias para o desempenho de suas funções, onde se conclui a existência de três esferas do serviço público: Federal, Estadual e Municipal, que enseja a atual Constituição, buscar o equilíbrio federativo por via da repartição de competência, proporcionando autonomia às entidades que compõem o Estado Federal.

São admitidos três sistemas de execução de serviços públicos, no concernente a origem dos funcionários executantes:

- a) Sistema imediato, com a União e os Estados, executando seus serviços com funcionários próprios.
- b) Sistema mediato, com a execução dos serviços dos Estados através de funcionários próprios, porém, com um grupo de funcionários da União para fiscalização e planejamento.
- c) Sistema misto, permitindo que serviços Estaduais sejam executados por funcionários da União e vice-versa.

O Sistema brasileiro é o da execução imediata onde cada ente da União possui seu próprio corpo de funcionários para realização dos seus serviços. Admitindo-se apenas eventual cooperação entre si, segundo pertinente previsão legal.

Como vimos, o sistema imediato de execução de serviço corrobora a autonomia das entidades federativas, sendo possível uma incursão da União somente face ao instituto da intervenção Federal, previsto na atual Constituição Federal, nos Artigos 34, 35 e 36, na imperiosa necessidade de manter a estrutura material, política e Constitucional do País.

II - Os Estados Federados

2.1 - Autonomias Estaduais

A existência de governo próprio e posse de competência exclusiva levam ao pressuposto da autonomia das entidades componentes da federação, isto é, os Estados editam suas Constituições e se auto-organizam.

A autonomia dos Estados, distantes de ser uma ameaça ao equilíbrio da União, tem amparo na Constituição Federal de 1988 que ampliou as bases do Federalismo, estimulando e enunciando preceitos e princípios limitadores, sendo clara a superioridade da União sobre os Estados-Membros, primeiro porque a autonomia dos Estados está submetida aos preceitos da Ordem Jurídica Federal. E ainda, porque a União é posicionada como titular do poder em última instância e dos poderes de soberania no contexto internacional.

Em virtude da natureza e do tipo histórico da federação brasileira, a competência da União é bastante dilatada, que ao lado da existência de competência exclusiva dos Municípios, comprime de forma abundante a autonomia Estadual. o que

leva o Constituinte Estadual a pesquisar dentro deste universo a forma de ampliar a atuação do Estado-membro, buscando no interesse de maior autonomia, o aperfeiçoamento de nossas instituições Federativas.

Assim, a autonomia dos Estados consubstancia na capacidade: de auto-governo que é a capacidade de dispor os princípios de organização dos poderes Estaduais, Legislativos, Executivo e Judiciário, de auto-administração que decorre das normas de partilha Federativa das competências, sendo que para os Estados sobram as competência remanescentes da União; de auto-organização e de auto-legislação que juntas produzem a capacidade de dar-se a própria Constituição Estadual, criando o seu processo Constitucional e suas leis, com a devida observância da Constituição Federal, como observa José Afonso Silva.⁴

“A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que indicarão aos Municípios.

Os limites da repartição regional e local de poderes depende da natureza e do tipo histórico de federação. Numa a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competência mais amplas, como nos Estados Unidos, Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual. A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competência

⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ed. Malheiros, São Paulo, 1995 p. 417.

exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir no sistema federativo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”.

2.2 - Competência Estadual para Segurança Pública

A Segurança Pública da Federação Brasileira abrange a manutenção da ordem pública interna, admitindo para sua realização, o exercício do poder de polícia através de órgãos destinados a esse fim, conforme disposto no artigo 144 da Constituição Federal.

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I. polícia federal;*
- II. polícia rodoviária federal*
- III. polícias civis;*
- IV. polícias militares e corpos de bombeiros militares.*

Estado de Goiás
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
BIBLIOTECA

§ 1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

- I. apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;*
-

II. prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgão públicos nas respectivas áreas de competência;

III. exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV. exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º. A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º. A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º. Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º. *A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.*

§ 8º. *Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme a lei”.*⁵

A sobrevivência do Estado organizado pressupõe a existência de uma situação de pacífica convivência social, ausente da ameaça de violência, com a preservação ou restabelecimento dos direitos e garantias individuais do cidadão.

Estes órgãos repartem competência, conforme suas origens, quanto a unidade Federativa a que pertencem, Estado, União e Municípios.

O problema da Segurança Pública, originariamente é de competência e responsabilidade dos Estados-membros, pois, além de se considerar as peculiaridades regionais, ser instrumento do fortalecimento do princípio federativo.

A organização da Segurança Pública, segundo o Artigo 144, Constituição Federal, atribui competência para sua execução através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civas, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, cada um deles com atribuição delimitada em legislação específica, não havendo de se tratar de superposição de competências.

Contudo, a atribuição dada às Polícias Federais são delimitadas, estritamente enumeradas. Sendo assim, uma exceção à regra que preconiza a competência primária aos órgãos estaduais de Segurança Pública, que somente poderia ser cerceada, com a

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988.4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1990.

hipótese da intervenção Federal, para “por termo a grave comprometimento da ordem pública”⁶, nos termos do Artigo 34 III Constituição Federal. Com a possibilidade da instauração do estado de defesa, como previsto no Artigo 136 do mesmo diploma legal.

2.3 - Polícias Estaduais

Aos Estados-membros da Federação, com a competência de preservarem a Ordem Pública, a incolumidade das pessoas e o patrimônio, cabe a estruturação legal dos órgãos de Polícia que irão desempenhar estas funções, através de agentes públicos, dotados de Poder de Polícia, com a clássica divisão em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, como admitido pelo professor Helly Lopes Meirelles.

“Desde já convém distinguir a Polícia Administrativa, que nos interessa nesse estudo, da Polícia Judiciária e da Polícia de Manutenção da Ordem Pública, estranha as nossas cogitações... A Polícia Administrativa é inerente e se difunde por toda a administração pública, enquanto que as demais são privativas de determinados órgãos (Polícias Cíveis) ou corporações (Polícia Militar)”.⁷

A Constituição Federal, através do Artigo 144, reconhece como Estadual a Polícia Militar, Corpo de Bombeiro Militar e a Polícia Civil, sendo pelo Estado-membro, organizadas e mantidas, com exceção no Distrito Federal, onde este ônus recai sobre a União Artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal.

⁶ Idem.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, p. 110.

À Polícia Militar tem a incumbência do Policiamento Ostensivo Fardado e a preservação da Ordem Pública, enquanto ao Corpo de Bombeiro Militar, compete à ação de prevenção e combate a incêndios e a Defesa Civil, sendo ambos com estrutura militar.

A Polícia Civil, compete a função de Polícia Judiciária, e a apuração de infrações penais, com exceção das de competência da Polícia federal ou Justiça Militar, o Estado pode criar um órgão de segurança pública para coordenar operacionalmente as ações da Polícia Civil e Polícia Militar, permanecendo a subordinação administrativa, direta ao Governador, através do chefe ou comandante, oriundo do quadro da instituição conforme determina o Decreto Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, com alteração do Decreto Lei nº 2010, de 12 de janeiro de 1983, no seu Artigo 3º. Referente as Policias Militares.

“Artigo 3º. Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei; a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão em locais e áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

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

d) atender a convocação, inclusive mobilização do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem pública ou ameaça de sua erupção, subordinando-se à força terrestre para o emprego em suas atribuições específicas de Polícia Militar e como participante da Defesa Interna e Defesa Terrestre;

*e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada em seu conjunto a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina, ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico”.*⁸

⁸ Brasil, Decreto-Lei Federal 2010, 12 janeiro 1983.

III - Segurança Pública da Federação

3.1 - Evolução Histórica nas Constituições

As Corporações Policiais Militares são pródigas em seus históricos sendo suas origens confundidas com a própria história da administração da segurança Pública Brasileira, onde são inúmeras as referências de organizações instituídas para manter a ordem através do Policiamento Ostensivo Fardado, subordinadas ao poder executivo. Enquanto as atuais Polícias Cíveis têm suas raízes na organização do poder judiciário, onde eram parte dos seus órgãos auxiliares, passando somente a partir de 1930, na República, para o poder executivo. Vindo a estruturar-se para as missões de investigações criminais e feitura de inquérito policial, configurando-se assim integrantes da Segurança Pública Estadual, porém com participação modesta no seu processo histórico.

Nos primórdios do Brasil Colônia, verifica-se o surgimento das Companhias de Ordenação, evoluindo para o lendário Regimento Regular de Cavalaria, quando é observado a preocupação de normatizar a existência desses corpos policiais,

culminando com o decreto de D. João VI, em 13 de maio de 1809, que cria A Divisão Militar de Guarda Real de Polícia.

Estas corporações foram sendo alvo ao longo do período colonial, de uma série de normas, visando o seu aperfeiçoamento e a adequação às necessidades de suas épocas. Porém, sem estarem previstas nos textos constitucionais anteriores à República.

Com o advento da República, em 1889, não houve referência às Forças Públicas, em sua primeira Constituição, datada de 1891, permanecendo elas com previsão nas normas Estaduais, e desta forma sob controle dos Estados-membros da federação recém instalada.

Em 1934, após o transcurso da revolução de 1930, e com a participação ativa das forças públicas dos Estados-membros, é inserido no texto da Constituição deste ano, dispositivos relativos à Polícia Militar, de caráter centralizador com o objetivo de controlar estas corporações, através da competência deferida a União para legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias.

A Constituição de 1934 foi regulada pela Lei nº. 192, de 17 de janeiro de 1936, onde prescreve para Polícias Militares as funções de vigilância e ordem pública, porém, com a preocupação da União em controlar armamentos e ainda possibilidade de convocação e mobilização na condição de reservas do Exército, por sua vez a Constituição de 1937, surge ditando competência para União legislar quanto a sua utilização como reserva do Exército.

A mesma solução foi encontrada na Constituição de 1946, onde foi dedicado um pouco mais de espaço às Polícias Militares, ampliando a sua dedicação a política doméstica, a segurança interna e as atividades pouco ou não militares.

A Constituição de 1967, acrescenta a União o controle dos efetivos das Polícias Militares, fixa a elas uma competência tipicamente policial, e possibilita a edição do Decreto Lei nº. 317, de março do mesmo ano, que cria no Ministério do Exército a Inspeção Geral das Polícias Militares, assim como a emenda constitucional de 1969, onde a Polícia Militar deixa de ser instituída para segurança interna e traz como novidade a expressão ordem pública.

Atualmente, a Constituição de 1988 prevê para União a competência para legislar sobre material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares, mantendo a regulamentação anterior do Decreto 88.777, de 1983, onde prevê as formas de convocação e de subordinação à União, possibilitando sua mobilização, mesmo ausente de determinação do poder legislativo, podendo ocorrer a qualquer instante, por determinação do Comando da Região Militar (Exército).

A mesma Carta Magna introduz as Polícias Cíveis na Constituição, dando a elas funções de Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais, exceto às militares, sendo assim, também integrantes da Segurança Pública Estadual.

3.2 - Caráter “Militar” da Polícia de Manutenção da Ordem Pública

A Constituição Federal de 1988 é bastante lúcida quanto à destinação da Polícia Militar, prevendo em seu Artigo 144, parágrafo 5º., a competência para Polícia Ostensiva e a preservação da Ordem Pública, Portanto, a própria polícia de manutenção da Ordem Pública (Polícia Administrativa), privativa da Polícia Militar.

Da mesma forma, a Constituição de 1988 reafirmou a condição de “Militar” ao servidor público estadual, integrante da Polícia Administrativa, como se vê no Artigo 42, parágrafo 1º. da mesma Carta Magna, com a preocupação de reservar a União, competências exclusivas para organizar efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização.

Assim, vem referendar a existência de instituições militares, próprias dos Estados-membros, para as funções de polícia, admitidas historicamente como se vê: “A polícia de um Estado não se confunde com o Exército Nacional, mas, também, não se confunde com uma organização civil. É uma força armada que só pode subsistir com ordem e disciplina”.⁹

Ao lado da previsão constitucional e da coerência funcional, a Polícia Administrativa encontra inspiração para sua vocação de se organizar, militarmente, na sua própria origem, sendo os militares estaduais e os militares federais do Brasil, oriundos de um mesmo tronco, desde a época colonial, inclusive àquela época com dupla subordinação, ao comandante da guarda da Corte e ao Intendente Geral de Polícia, como previa o Decreto de 13 de maio de 1809, baixado por D. João VI, criando a Guarda Real de Polícia da Corte.

O caráter militar das instituições pode ser definido em quatro planos: Ético, Educacional, Técnico e Jurídico. independente de seu vínculo Estatal, porém de conteúdos diferentes, conforme suas finalidades de combate, ou de manutenção da ordem pública.

A ética militar e a educação na sua metodologia e filosofia são comuns aos Militares Estaduais, porém diferentes nas técnicas, onde os Militares Federais atinentes ao inimigo, o clima e ao terreno, se voltam às ciências exatas, enquanto os Militares Estaduais, face ao delito, à lei e à sociedade, se embasam nas ciências comportamentais.

Diferem também, no plano jurídico, visto que os Militares Federais, desprovidos de Poder de Polícia Administrativa, se contêm nas atividades de defesa armada da nação, condicionada à iniciativa do Presidente da República, enquanto os Militares Estaduais exercem o poder normativo em razão de materializarem a supremacia que o Estado exerce em seu Território, decorrente da organização federativa. Portanto, o

⁹ LESSA, Pedro. Voto em Acórdão no Supremo Tribunal Federal, de 30 de setembro de 1809.

condicionante jurídico da ação do Militar Federal é uma exceção, enquanto do Militar Estadual é a regra.

3.3 - A Segurança Pública dos Estados-Membros no Fortalecimento da Federação

O aperfeiçoamento e a existência de uma segurança pública, organizada e conduzida de acordo com desígnios dos poderes constituídos estaduais, é a consolidação do princípio federativo contemplado no Artigo 1º. da Constituição vigente.

Consistindo Segurança Pública uma situação de preservação ou restabelecimento da ordem pública, ela para agir se vale dos órgãos de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. Portanto, as polícias são partes de um todo que é a segurança pública, e não o inverso, sem contudo, deixar de observar que Segurança Pública não é atividade apenas de polícia, pois que é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Criadas em Lei, e submetidos ao controle do Judiciário, os órgãos de segurança pública executam através de seus agentes, as políticas administrativas do Poder Executivo Estadual, “guiadas por motivos de conveniência e oportunidade do interesse público, que há de ser o seu supremo objetivo”¹⁰, sendo uma competência estadual, próprio da autonomia de se auto-administrar.

O fortalecimento da Federação é mais explícito quando se verifica que a adequada condução dos negócios de segurança pública deve refletir as características do Estado-membro e dos indivíduos integrantes, pois que é um instrumento utilizado pelo governo estadual para a sobrevivência da unidade, como autonomia Federativa.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, p. 75.

A conseqüência imediata de uma política equivocada de segurança pública é a frustração do grupo social que a compõe diante da ameaça a sua incolumidade, e a conseqüência mediata, é a própria frustração do princípio federativo que acarreta a justificativa da intervenção da União no Estado-membro, para desenvolver ação de defesa interna, da forma como é entendido pela Escola Superior de Guerra. “Essa problemática está ligada aos atos praticados com a finalidade deliberada de conturbar a vida Nacional e se contrapõe a conquista dos Objetivos Nacionais Permanentes, seja por ação direta ou, que é mais comum, por via indireta. No primeiro caso, manifestam-se sob a forma de uma série crescente de tentativas de perturbação da ordem interna sob a forma de atos de terrorismo, assaltos, seqüestros. No segundo caso, busca, também, o controle progressivo da população pela destruição dos valores morais em que repousa a sociedade”.¹¹

As atitudes e medidas decorrentes do agravamento da situação interna de Segurança Pública são caracterizados resumidamente no quadro abaixo:

QUADRO DA SITUAÇÃO INTERNA	ATITUDE	FINALIDADE DA AÇÃO	MEDIDAS	EXPRESSÃO DO PODER NACIONAL		
				PARTICIPANTES	DIREÇÃO	CONDUÇÃO DAS AÇÕES
NORMALIDADE	PREVENTIVA (dissuasão)	EVITAR	<i>PREVENTIVAS</i> - As do processo de Desenvolvimento e de Segurança Nacional; - Comunicação Social; - Atuam sobre as causas e agentes, em qualquer estágios dos quadros da situação interna.	TODAS	E X P R E S S Ã O P O L Í T I C A	EXPRESSÃO POLÍTICA
PERTURBAÇÃO DA ORDEM						Da Expressão Política até a Expressão Militar
GRAVE PERTURBAÇÃO DA ORDEM	REPRESIVA (dissuasão)	IMPEDIR	<i>REPRESIVAS</i> - Policiais e Militares - Atuam sobre os efeitos e os agentes	<i>BASICAMENTE</i> - Política e - Militar		EXPRESSÃO MILITAR
LUTA INTERNA	OPERATIVA	ELIMINAR	<i>OPERATIVAS</i> - Operações militares no quadro de luta armada - Visam destruir o mecanismo e neutralizar os dirigentes do processo subversivo ou não.	Prevalentemente: MILITAR		

¹¹ BRASIL. Doutrina, Escola Superior de Guerra, rio de janeiro, ESG, 1989 p. 189.

3.4 - A Constituição Federal de 1988 e Sua Repercussão na Administração das Polícias Militares

Sabe-se que houve no Brasil, nas últimas décadas, um agravamento da problemática da Segurança Pública, com suas razões exaustivamente expostas em todos os seguimentos pensantes da sociedade, tais como: imprensa, meio político, universidades.

Na ponta da linha, dos eventuais instrumentos de reversão do atual quadro, temos a Polícia Militar, como foi concebido pela Carta Constitucional de 1988, fruto de intenso trabalho de seus integrantes, tanto na faina diária do serviço policial, como junto aos constituintes que elaboraram o referido texto.

Historicamente, a Polícia Militar nunca teve uma vocação política-partidária, mas sentiu os efeitos de uma interferência política, que buscava na Polícia Militar o apoio as suas lutas e propostas, mas sempre teve um saldo negativo para corporação, que cada vez mais era desviada para funções distantes da segurança pública.

No momento atual, a Polícia Militar assume o compromisso de elaborar o seu próprio destino no âmbito de condução dos negócios da segurança estadual, devendo sair da esquina onde cruzam os interesses da União Federal, através do controle feito pela Constituição e os interesses menores de alguns setores políticos-administrativo do Estado-membro, não comprometidos com a causa policial-militar.

Várias corporações policiais militares do Brasil têm buscado novos contornos para se ajustarem ao atual quadro, ampliando as atividades operacionais, buscando uma condição satisfatória dentro da administração estadual e, principalmente estabelecendo intercâmbio com as corporações de outras Unidades da Federação.

Vê-se que, o atual comportamento é resposta do amadurecimento das Polícias Militares, mormente quanto a formulação de políticas duradouras para a

segurança, onde as Polícias Militares deixam de ter um único referencial na força militar da União e passam a conceber uma estratégia original para o desempenho do seu papel de sustentação do Estado-membro, ao lado de outras vertentes, como a educação estadual, saúde estadual, fisco estadual.

IV - Fundamentação Metodológica

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, a partir de fontes elaboradas por especialistas nas áreas de Direito Constitucional e Direito Administrativo, objetivando de uma forma programada, sistemática, metódica e orgânica, concatenando uma série de fragmentos literários sobre a matéria pesquisada.

Reconhece-se que a apresentação é rigorosa e objetiva. Porém, busca questionar o tema proposto, no sentido de relacionar os componentes do fenômeno Federalismo, com os das políticas estaduais de Segurança Pública, procurando enunciar as leis gerais e constantes que regem estas relações.

Durante o desenvolvimento do tema, houve uma preocupação em dar um caráter interpretativo, no que se refere aos dados colhidos, com efeito de sugerir novas referências teóricas sobre o assunto.

É um procedimento formal que se utiliza para obtenção de dados, tanto o processo da documentação direta como o da indireta, conseguindo através de pesquisa documental, tais como material divulgado na imprensa, palestras, cursos policiais militares e civis. É ainda legislação pertinente, ao assunto proposto.

Para determinar uma diretriz a este trabalho, foram estabelecidas duas hipóteses, sendo a primeira quanto a existência do Federalismo e a segunda quanto à necessidade de se organizar administrativamente os serviços estaduais. Daí se inferiu que a Polícia Militar é a responsável no tocante aos referentes à Segurança Pública.

Quanto à redação do texto, o trabalho procura atender as exigências próprias de um encadeamento lógico, a partir dos dados colhidos através do sistema de fichamento, ele se apresenta na ordem de introdução, desenvolvimento e conclusão e ainda com proposição de sugestões, com finalidade de comunicar os fatos pesquisados.

V - Sugestões

Dos fatos apresentados e de suas conseqüências, faz-se necessário medidas com aplicações teóricas e ou práticas, como as seguintes expostas:

- 1) Incentivar a produção de trabalhos técnico-profissional, na área de Polícia Militar e Segurança Pública, enfocando a administração, gerando novas conceituações doutrinárias.
 - 2) Criar a nível estadual, um instituto de altos estudos, para que membros da Polícia Militar, juntamente com os do meio universitário, Igreja, Imprensa, Político, Empresarial e outros, possam estabelecer metas a serem alcançadas pelo Estado-membro, a médio e longo prazo.
 - 3) O objetivo da proposta anterior pode ser alcançado a partir de simpósios periódicos, até atingir a conformação de um ciclo de estudos regular, para discussão de temas ligados à Segurança Pública, nas suas ligações com o Poder Judiciário, sistema penitenciário, órgão de assistência social e outros.
-

- 4) Inserção no curso de Formação de oficiais e Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, de disciplinas curriculares que proporcionem aos instruídos noções globais da Constituição do Estado-membro como a sua Geo-política, potenciais econômicos, sociais e ainda sobre a estrutura do poder político que detém a condução do Estado, não permitindo que tais tópicos de pertinência inquestionável para o segmento Policial Militar continue sendo mistificado e mesmo considerado tabu, ou precursor de desvio de finalidades da missão precípua da corporação.

 - 5) Estabelecer como meta para a Polícia Militar, em primeiro plano as suas atividades constitucionais de segurança pública, e em segundo a possibilidade de participar da organização da sociedade no setor Público e Privado, auxiliando o poder público na busca do bem-comum.
-

Conclusão

O modelo do Estado Brasileiro está consolidado, tendo a União Federal como a soma dos Estados-membros, em alguns momentos com menor autonomia, em outros com maior autonomia, ao sabor das conveniências constitucionais.

É evidente que a Federação norte-americana muito inspirou a construção do Federalismo Brasileiro, hoje já bastante distinto. Porém, há um aspecto que pode e deve ser ainda aproveitado que é a forma regionalizada de conduzir a administração pública, por cobrança das características próprias das diferentes regiões deste país continental, que é o Brasil, a semelhança dos Estados Unidos da América do Norte.

Atualmente, busca-se um fortalecimento dos Estados-membros, segundo as mudanças observadas na última Assembleia Nacional constituinte e no aspecto que mais proporciona esta autonomia, que é a descentralização econômica.

Administrativamente, os Estados-membros, atingem patamares ímpares na vida da República Federativa, onde chama a atenção a necessidade destes em exercitarem de forma proficiente suas competências, em particular a Polícia Militar, a quem cabe e sempre coube zelar pela consolidação da identidade dos Estados-membros.

Pertence ao passado, os episódios das políticas dos Governadores, onde a Polícia Militar era em um momento o instrumento do mandonismo político estadual, e em outro o braço armado da União Federal sob as ordens do interventor a serviço do Governo central.

Está sedimentado o papel da Polícia Militar quanto à missão de proporcionar Segurança Pública Estadual, em que pese a possibilidade constitucional de uma convocação pela União Federal, através do Exército, para manter interna e externamente a soberania nacional, situação esta que se admite inclusive a convocação de todas as forças vivas da Nação.

Hoje, estão fortalecidas as instituições democráticas nacionais, prevalecendo de forma ressonante o regime federativo, e com liberdade constitucional para se adotarem as políticas estaduais de administração de maneira mais conveniente para o cidadão.

Já são ultrapassadas no foro da última Constituinte as discussões sobre a manutenção da estrutura militarizada, ou não das polícias administrativas, bem como está colocada no fórum de discussões do Poder Judiciário, a sobrevivência do inquérito policial, através das Polícias Civas, ou da adoção dos juizados de instrução .

Estas causas levam em direção a necessidade de construir dentro das Polícias Militares uma busca permanente do aperfeiçoamento administrativo e operacional, sustentado em políticas e estratégias de longo prazo, com uma discussão larga e convicta do papel que a Corporação representa, como uma instituição permanente e necessária.

A Instituição Polícia Militar, experimentou no Brasil várias conformações, tanto no aspecto jurídico como sociológico. Caminhou com o amadurecimento da Nação Brasileira, em momentos de esplendor e em outros opacos, o que legou uma profunda identificação entre ela e o povo brasileiro, principalmente por sua importância na formação político-social deste povo, ao lado de outras instituições.

A ampliação do papel do Estado-membro, diante da consagração do Federalismo, cobra das suas instituições uma adequação administrativa, que deve levar em consideração tanto a sua posição em relação à União Federal que é uma pessoa de direito público, distinta dos Estados-Membros, como em relação ao próprio Estado Federal onde estão inseridas.

Em conseqüência, a Polícia Militar dentro dos limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, além de engendrar esforços buscando o aperfeiçoamento nos aspectos da sua missão, efetividade, característica militar, valores peculiares, defesa social e doutrina de trabalho, ainda encontra campo de pesquisa e estudo na administração pública estadual, objetivando formar em seus quadros, conceitos próprios e técnicos habilitados para imiscuirem nesta questão, com propriedade e conhecimento de causa.

Creio ficar exposto, neste trabalho, o horizonte que se apresenta à Instituição Polícia Militar, que a cada momento alarga sua participação dentro da esfera estadual, através da segurança pública, oferecendo a sociedade a segurança individual e comunitária. Esta preocupação levou-nos a evocar a assimilação de conceitos básicos necessários àqueles que se interessam pelo assunto.

Ainda hoje, a produção de literatura científica sobre o tema é muito modesta, apesar dos esforços das Academias de Polícia Militar espalhadas pelo país, observamos que o número de autores é reduzido, e o restante se conforma com a mera reprodução, talvez por falta de incentivo a novas pesquisas, ou mesmo falta de apoio oficial a elas.

Quanto ao material disponível, observamos três aspectos. Primeiro, a tentativa de adaptar técnica das Forças Armadas para as ações de polícia, elegendo o critério de volume de meios, em detrimento de técnicas de emprego de meios. Segundo, buscando uma abordagem mais ampla nas ciências do direito, privilegiando o Direito Penal, e

pouco o Direito Administrativo e a Sociologia. E por último, ausência de um foro adequado para produção e troca de conhecimentos.

Desta forma, são os Policiais Militares por excelência, detentores da administração da segurança pública nos Estados-membros, condição legitimada pela história da federação, e respeito a seus princípios, ao longo da intensa participação na vida pública do país, que será ^{perene} ~~perene~~ quanto forem os esforços em busca do seu aperfeiçoamento.

Bibliografia

BARRETO, José Alfredo de Oliveira. **Constituinte e Segurança Pública**. Belo Horizonte;Ed. Barvalle, 1987.

BRASIL, **Doutrina**, Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro:ESG,1989.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**, São Paulo; Ed. Atlas, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo; Ed. Revistas dos Tribunais, 1991.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**, São Paulo; Ed. Atlas. 1986.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo Nacional**. Tese para Obtenção do Grau de Mestre na Pontífice Universidade Católica, São Paulo; PUC. 1977.

SEVERINO, Antônio Jobim. **Metodologia do Trabalho Científico**, São Paulo; Cortez e Moraes, 1980.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo; Ed. Revistas dos Tribunais, 1993.

SOUZA, Benedito Celso de. **A Polícia Militar na Constituição**, São Paulo; Liv. e Ed. Universitária de Direito Ltda., 1986.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional Positiva**. São Paulo, Ed. Revistas dos Tribunais, 1987.
