

A COMPETÊNCIA DA INSTITUIÇÃO POLICIAL EM FUNÇÃO DOS PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LEI E DA ORDEM E DA DEFESA DA SOCIEDADE

CEL PM JOSÉ DO ESPÍRITO SANTO

Assessor do Governo do Estado de Minas Gerais no Distrito Federal

Resumo: Neste trabalho, o autor apresenta uma série de reflexões acerca da essência da missão constitucional da instituição policial, em especial da polícia ostensiva, de seu papel e de sua atuação na preservação da ordem pública.

INTRODUÇÃO

Palavras e expressões do cotidiano dos estudiosos da área de segurança, "A Lei e a Ordem" e "Defesa da sociedade", têm sido bastante citadas, sem que, entretanto, se dê conta de seu conteúdo.

Os que acompanham, por exemplo, o noticiário jornalístico escrito certamente perceberam o quanto têm sido repetidas, especialmente agora, quando a violência e a criminalidade na sociedade brasileira ultrapassam o limite do socialmente suportável, com apelos até para a pena capital.

A verdade é que neste clima de filosofia da negação, o debate se instala com vigor, a despeito de a maioria dos juristas e criminólogos imaginarem a pena de morte perdida nas brumas do passado distante.

É exatamente no burburinho dos discursos e nos comentários das

* Trabalho apresentado no Encontro de Comandantes Gerais de Polícias e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, realizado em Belo Horizonte, em 11 de fevereiro de 1993.

pesquisas de opinião que as expressões são às vezes citadas com certa frequência. Por vezes isso ocorre para expressar a presença do Estado na vida dos cidadãos. Deixa-se de lado a idéia de sustentáculo de medidas de valorização das instituições, objetivando maior rigor no controle do fenômeno da violência criminal e da própria cidadania.

À medida que se efetiva o Estado Democrático de Direito, dilui-se a possibilidade de retorno ao autoritarismo estatal.

Remédio eficaz contra desordens, rebeliões, motins, revoluções, desobediência civil coletiva, a prática democrática proporciona o controle dos conflitos. Traz segurança a todos - à sociedade e ao Estado. É a segurança política conduzindo à segurança pública (considerada aqui como uma situação, um estado de espírito, e não como um conjunto de órgãos ou um sistema).

A presente análise é uma contribuição, fruto de observações de leituras sobre o tema. Uma tentativa de penetrar nesse universo ainda nebuloso, que pode ser esclarecido com as luzes da sociologia, da ciência jurídica e política.

1 MUDANÇAS, AINDA QUE LENTAS...

Depois da formidável experiência que a sociedade brasileira viveu em 1992, com o fortalecimento de suas instituições, o novo ano que se inicia tem sido pródigo em fatos contundentes da violência criminal, de inquestionáveis repercussões sociais.

Difícilmente em tão pouco tempo se viram tantas manchetes e editoriais, suficientes para causar reflexões sobre a questão criminal.

Uma rápida pesquisa em alguns jornais de grande circulação mostra alguns exemplos: "Limites da dor" (*JB*, 09 janeiro), "É preciso punir, com rigor" (*DT*, 09 janeiro), "Cidadãos e criminosos" (*Jornal de Brasília*, 05 janeiro), "A máscara da covardia" (*JB*, 09 janeiro), "Lobo do homem" (*HD*, 09 janeiro), "Estado em débito com o povo" (*Folha*, 10 janeiro), "Coragem contra o crime" (*Globo*, 11 janeiro), "Busca da razão" (*HD*, 11 janeiro), "O seqüestro da lei" (*JB*, 21 janeiro), "Escalada da violência" (*EM*, 24 janeiro), "Um requiem para o Brasil" (*Folha*, 17 dezembro 92), "A lei e a desordem" (*JB*, 21 janeiro), "O crime do atraso" (*Folha*, 17 janeiro), "Contra a violência e o crime organizado" (*EM*, 07 fevereiro). Palavras tão fortes quanto os fatos.

Isso vem repercutindo na opinião pública, haja vista os inúmeros pronunciamentos no Poder Legislativo e de autoridades governamentais sobre o "imminente caos social".

Isolados os conhecidos fatos que deram tom emocional à discussão, resta dizer que a questão criminal continua muito presente. É perceptível a ansiedade pública por respostas. Respostas principalmente por lei e por ordem.

Nesse aspecto, o ambiente lembra o fim dos anos 70, época em que juristas e cientistas sociais foram reunidos pelo Ministério da Justiça para apontar soluções para a crescente criminalidade. Até hoje, nada...¹ Um discurso político do crime? Certamente que sim.

A contundência dos fatos, hoje, e a realidade das pesquisas de opinião sobre duras sanções de caráter retributivo vêm motivando autoridades públicas de uma forma diferente. O ambiente de prática democrática é outro. Desponta certo início de vontade política, mercê, também, da disposição para o debate da questão, verificada no âmbito da Câmara dos Deputados.²

Já está em pleno funcionamento a Comissão Especial do Ministério da Justiça destinada à apresentação de propostas de revisão do Código Penal, o que se constitui fato extraordinário e revelador do ânimo em fazer as mudanças reclamadas pela sociedade e que possam lhe trazer resultados, em termos de melhora nas condições de controle dos conflitos.

Se, por um lado, a escalada da violência pode ser atrelada às adversas condições latino-americanas, de outro deve ser objeto de reflexão ser o fenômeno também existente em nações do chamado Primeiro Mundo. Estados Unidos e Canadá, por exemplo, estariam vendo crescer a criminalidade urbana, num movimento ininterrupto desde a década de 70, à média de 5% ao ano. Há uma preocupação que pode ser sentida em

¹ Portarias de 11 julho e 14 agosto 79-MJ, criando Grupos de Trabalho de juristas e cientistas sociais destinados a estudos da violência e da criminalidade no País. Isso se repetiu em 1985, quando se preparou o famoso "nutrão contra a violência" e, no ano seguinte, com outro plano: "Ruas em Paz".

² Trata-se da iniciativa da Comissão de Defesa Nacional e de sua Subcomissão de Segurança Pública que desenvolveram, de agosto a dezembro de 1992, um debate nacional sobre violência e criminalidade na sociedade brasileira, apresentando, depois, um Relatório dos Grupos de Trabalho do I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade, documento que foi colocado, em janeiro 1993, à disposição do Exmo Sr Presidente da República e do Exmo Sr Ministro da Justiça.

conclusões de especialistas internacionais em debates ocorridos em agosto de 1991, no 7.º Simpósio Internacional de Vitimologia, no Rio de Janeiro, e na 2.ª Conferência Européia e Norte-Americana sobre a Prevenção da Delinqüência nos Grandes Centros Urbanos, em novembro de 1991, em Paris.

Assim, mudanças começam a se esboçar. E já era tempo para que isso acontecesse.³ É certo que muitas delas com a retórica do discurso político do crime e outras extremamente reacionárias, ligando crime e critério social, sem maiores perquirições acerca da sua fenomenologia. Afinal é muito fácil justificar, assim, maiores medidas de controle, principalmente se delas decorre maior presença do Estado a sufocar direitos e garantias fundamentais.

Alguns avanços, porém, têm sido significativos. E é deles que o presente trabalho cuida, tentando enfocar o estudo de duas expressões sempre citadas, porém, nem sempre compreendidas em seus vários enfoques - Lei e Ordem e Defesa da Sociedade.

2 NECESSIDADE DE COMPREENDER OS CONFLITOS NA SOCIEDADE

Ouve-se com muita freqüência, diante dos elevados índices criminais e dos apelos de ordem, que "está em curso uma guerra civil". De fato, principalmente quando se registram os fatos do crime organizado e o estado paralelo que acabam criando com sua desenvoltura, a idéia que é passada é a de uma verdadeira guerra, de traficantes entre si, entre estes e os agentes públicos. Isso quando estes não provocam situações, com seu despreparo e arbítrio, que nada deixam a desejar num "estado de beligerância".

Mas que "guerra civil" é essa, questiona o cientista social Paulo Sérgio Pinheiro, esclarecendo que na verdade a "guerra", no interior de uma sociedade, jamais termina. Explica, salientando que

³ Projeto de lei do Senador Ney Suassuna, SP, apresentado em 4 de março de 1993, sugere que o Ministério da Justiça conceda auxílio somente a presídios estaduais situados na zona rural, impondo aos presos a obrigação de produzir o necessário ao seu sustento; outro prevê a possibilidade de transferência de presos entre Estados, orientado em parte pelo modelo italiano, afastando os criminosos de alta periculosidade de sua área de atuação, já que a instalação nos centros de cidades facilita a macro-criminalidade organizada. O I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade examinou essa questão no evento do Rio de Janeiro, em novembro de 1992, produzindo grande número de sugestões, na tentativa de minimizar a caótica situação.

"não há acordo ou conciliação que resolva de uma vez por todas as divergências entre membros de uma sociedade que são fundamentalmente inimigos. É a democracia que permite à sociedade conviver com o conflito, graças ao respeito às regras do jogo, dos direitos civis e políticos. Durante a ditadura essas regras são suspensas e o terror do Estado se abate sobre os cidadãos".⁴

Essa questão foi abordada num caso em que se discutia a situação das crianças e adolescentes na sociedade brasileira. Especificamente em Belo Horizonte, que sediou o terceiro evento do Fórum Nacional de Segurança Pública e onde era esse o tema, havia necessidade de compreender o por que da verdadeira "guerra social", em que os protagonistas eram os chamados "pivetes" com seus "arrastões". Gomes da Costa, um especialista no assunto, já houvera comentado sobre o Estado, em determinado momento, incluindo e expressando o caráter contraditório e conflitivo da tessitura social. Em nosso artigo, destinado à reflexão dos profissionais de segurança pública, houve o propósito de explicar a questão da ordem pública (com suas definições e conceituações utópicas) em face da necessidade de compreender o conflito e sua missão dentro da sociedade.⁵

A sociedade *"fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social"*, que o preâmbulo da Carta de 88 dita, somente será possível com a vigência dos preceitos do Estado Democrático de Direito, que inclui, é claro, a convivência com os conflitos, que certamente a excepcional energia criadora das sociedades permitirá administrar.

Mas, se a sociedade está em permanente conflito, como se realiza o projeto de ordem pública, cujo conceito, difundido na doutrina dominante dos especialistas de segurança pública, diz ser a "convivência harmoniosa e pacífica dos cidadãos, fundada nos princípios éticos vigentes"? Seria interessante lembrar a advertência de Ralf Dahrendorf, imaginando a

⁴ Ver artigo publicado na *Folha de São Paulo*, em jan/93 e *Estado de Minas*, de 02 dez/92, comentando um artigo, "Estado e Terror", dizendo que o Estado Moderno padece de uma esquizofrenia fundamental, mais controlada nas democracias.

⁵ Ver o artigo intitulado "Criança e adolescente em conflito com a lei - a relação policial em questão," de nossa autoria, publicado na revista *O Alferes* - Edição especial - Set 92 - para o terceiro evento do I Fórum Nacional de Segurança Pública, p. 15 a 29. Haveria uma carência na compreensão dessa problemática, como se pode verificar da continuada crítica de que foi alvo a Lei 8069/90 e na resistência em não se considerar como "caso de polícia" grande soma de fatos dessa natureza, o que implicaria, inclusive, que não se verificasse tanta omissão de órgãos públicos. Na verdade, a polícia acaba assumindo ônus que não lhe cabem e depois tem que responder pelas conseqüentes falhas.

sociedade estrutural-funcional:

*"Quem quiser conseguir uma sociedade sem conflitos, tem de fazê-lo pelo terror e pela força policial: pois já apenas a representação ideal de uma sociedade sem conflitos é um ato de violência cometido contra a natureza humana."*⁶

A ideologia da ordem, onde não existe lugar para mudanças, trará dificuldades evidentes para quem precisa, a todo momento, compreender a teoria dos conflitos e atuar como agente público no sentido de sua prevenção e de sua conformidade a ditames legais. Certa dose de conhecimento da estrutura e das funções que fazem possíveis os fatos⁷, da antropologia, da psicologia social, é indispensável para o desempenho de tal competência. Não é tarefa das mais fáceis, nos dias de hoje...

3 SITUAÇÕES DE DEFESA "DA LEI E DA ORDEM"

Até agora, a análise a que este trabalho se propõe talvez tenha encaminhado o leitor às questões criminológicas, em que pese o esforço para conduzi-lo ao campo da sociologia ou ao da ciência política.

No conjunto de matéria jornalística citada no item 1 ("A Lei e a Desordem", *JB*, 21 jan 93), sobre o problema sociocriminal estaria o elemento impulsionador desta discussão. Isso é verdade. Porém, em termos de hipótese, localize-se o centro da questão em quaisquer das situações abaixo, que poderiam ser tidas como realidades sociopolíticas ordinariamente associadas com os conceitos que estamos examinando: a) contínua e sistemática violação da lei e da ordem pública (por indivíduos ou por multidões, em distúrbios civis, invasão programada de propriedades, no campo ou no meio urbano; b) distúrbios provocados por manifestações de massa, saques, "quebra-quebra", resultantes do conflito capital/trabalho, do

⁶ "As funções dos conflitos sociais", artigo publicado na revista *Documentação e Atualidade Política*, n.º 10, editada pela UnB, maio de 1980. O que se deseja transmitir é que o profissional de segurança pública trabalha no vértice de causas e efeitos da criminalidade e das mazelas sociais. A verificação científica disso pode ser possível com uma pesquisa nas estatísticas de atendimento dos cidadãos em suas agruras e na busca da segurança objetiva e subjetiva.

⁷ Referência a Herbert Spencer, in *The Study of Sociology*, Londres, 1883, p. 58. Os dois princípios fundamentais da democracia, igualdade e participação conflitam com a ideologia da ordem. A igualdade se constrói de diferenças, a participação muda a ordem sem interrupção.

abuso do poder econômico, de forma a comprometer a ordem econômico-financeira, em conjunto com o abuso do poder político (corrupção, violência, etc); c) a macrocriminalidade organizada, o terrorismo⁶ e o narcotráfico; d) o anarquismo; e) a desobediência civil programada, de forma a trazer sério comprometimento da ordem pública; f) luta interna com motivos separatistas.

Isoladamente ou no seu conjunto, caracterizam-se, tais situações, como problemas de erosão "da lei e da ordem"? Ou seriam tratados sob o único e exclusivo enfoque de "defesa da sociedade"?

Pode-se argumentar que a forma como a questão está colocada prejudicaria a resposta, mesmo porque em algumas, como, por exemplo, o terrorismo, atrai o leitor para focar a frágil fronteira entre crime e mudança, motim, insurgência, revolução. O objetivo, porém, é demonstrar um conjunto de situações de conflito na sociedade e tentar compreendê-las, isoladamente ou no conjunto, em função do que se prevê quanto à sua prevenção e controle, tanto na dogmática jurídico-penal quanto no plano do direito positivo, de forma geral.

Os distúrbios de Los Angeles, por suas características, têm sido lembrados com freqüência como o fato mais recente a permitir uma análise da questão ora discutida. Chega-se a falar numa *longelização* de nossos conflitos para justificar respostas duras da lei e da ordem, pelo receio do caos social. A expressão "guerra social" tem sido ouvida com certa freqüência, depois dos arrastões das praias do Rio.

Assim como os distúrbios de Brixton, em 1981, os da África do Sul, mais recentes, também os de Los Angeles devem ser tidos como um reflexo de um problema que lhes é próximo - a questão racial. Hoje, tal intolerância no mundo assusta por manifestações violentas. O Brasil mesmo não escapa a isso, embora com menos intensidade. Mas nosso caso é, seguramente, mais facilmente controlável.

O levantamento dessas realidades no mundo de hoje implica sua desvinculação da questão ideológica, depois da queda do muro de Berlim e das mudanças da União Soviética. É sabido o quanto a luta de classes trouxe de conflitos de variada intensidade em todas as partes do mundo. Já não

⁶ Segundo Heleno Cláudio Fragoso, não há uma específica figura de delito de terrorismo. Essa designação aplica-se a diversas espécies de crimes, que se caracterizam (a) por causar dano considerável a pessoas e coisas; (b) pela criação real ou potencial de terror ou intimidação generalizada, e (c) pela finalidade político-social.

seria mais este o caso, uma vez que as lutas internas estão encontrando fértil terreno no confronto de etnias.

Fala-se, por outro lado, no crime organizado e sua associação com o narcotráfico como uma das situações que, em algumas sociedades, passam a exigir maior esforço de controle dos instrumentos de monopólio de força, além do emprego normal da força policial. A analogia com a constante corrosão do tecido social que uma criminalidade não controlada vai provocando aproximaria muito essa situação com a de uma guerra civil ou de caos social, demandando, em conseqüência, respostas por lei e ordem. Assim é possível admitir, no caso da sociedade brasileira, que o *continuum* de situações acima expostas acabe por vinculá-las à defesa nacional.

Em nosso trabalho de 30 de outubro de 92, quando expusemos, pela primeira vez, as perspectivas da instituição policial-militar para a revisão constitucional⁹, alinhamos dois motivos que, de plano, gerariam dificuldades na compreensão do assunto. O primeiro, a indefinição do que na realidade seja a defesa nacional prevista na Constituição Federal. E, se isso for entendido como defesa externa, a remota possibilidade de seu emprego em segurança externa (defesa territorial, operações de guerra e defesa civil); depois, a diluição da doutrina de segurança nacional, após pacto político de 88. Com efeito, é a própria Constituição que impõe a linguagem do mundo novo, projetando que se busque, especialmente com os vizinhos latino-americanos, a integração econômica, política, social e cultural. O contexto mundial vem impondo uma nova realidade.

De início pouco perceptível, geralmente ignorada, é que a teoria da defesa nacional pode e deve ser aplicada em situações onde o *estado pararelo* encontre condições propícias para se instalar. Isso ocorre, geralmente, em razão da falência do Estado, possibilitando a deterioração das relações sociais e o aparecimento do crime organizado, cujos tentáculos já se firmam mesmo nas mais consolidadas democracias.

⁹ Este trabalho foi concebido inicialmente com o título "Polícia Militar - o projeto e a realidade", para demonstrar algumas discrepâncias entre o que se projeta no tocante à sua competência e a realidade do Brasil, em suas variadas realidades geográficas. Há determinadas localidades, por exemplo, onde o policial-militar tem de se deslocar centenas de quilômetros com um preso em flagrante para colocá-lo à disposição da polícia judiciária, para a lavratura do respectivo auto. Tanto trabalho, às vezes, sem resultado prático. Daí a questão: por que não atribuir à PM, nessas circunstâncias, autoridade para confecção do auto, que poderia ser mais simplificado, para tornar mais prático e menos oneroso seu trabalho?

Não se tenha dúvida de que, no Brasil, a não implementação da política de assentamentos no campo, a extrema marginalização social urbana, a disseminação da violência, o adiamento da solução da grave questão penitenciária, o discurso político do crime (como forma de obtenção de dividendos do poder) e outros fatores sociopolíticos-culturais certamente poderão conduzir não só a estados de ânimo favoráveis à insurgência, mas também a situações de substituição do Estado, a título de satisfazer necessidades vitais da população pobre, em contrapartida à sua participação no crime organizado.

Se a linguagem do cerco a cidades e enfrentamento armado ainda não é freqüente, a da sociedade coletivista (tática na ocupação de terras) já tem sido empregada. E, nas metrópoles, a da zona liberada (em que a polícia não entra), quando se trata do domínio das favelas por traficantes e pelo jogo de bicho.

Não é descartada, por outro lado, diante da multifacetada sociedade brasileira, a possibilidade de que diferenças regionais e culturais possam se transformar em potenciais de dissolução da Federação.

Também não se pode deixar de fazer referência à extensão dos territórios Norte e Oeste, com as faixas de fronteira de milhares de quilômetros e a inexpressiva vigilância de uma polícia especializada (art 144, § 1.º). Nesse caso, lembre-se o caso da Amazônia Legal, abrangendo praticamente nove unidades da Federação, em fronteira com sete países, palco onde há possibilidade de ação eventual de guerrilheiros, narcotraficantes ou a própria invasão do território não ocupado por garimpeiros.¹⁰

São situações, todas essas, em que a integridade nacional exige manter bem direcionado o monopólio do uso da força armada. Isso suplanta ações de segurança pública e pode situar a responsabilidade na esfera federal. Tal responsabilidade será de caráter militar, uma vez que a União é que a detém. Não é missão policial. Quando muito, "*policial-militar*".

O projeto de reconstrução nacional enfatizou que o preparo das Forças Armadas haveria de "*objetivar, em estrita consonância com a Constituição e as leis, a dissuasão e a ameaça à integridade e soberania nacionais, o apoio (sic) às leis e à ordem no território (...) em questões que*

¹⁰ Conforme o trabalho *A presença militar na Amazônia*, do Gen Antenor de Santa Cruz Abreu, palestra proferida no Simpósio CEBRES/ECEME, em outubro de 91.

transcendam a missão e a capacidade dos sistemas policiais e a contribuição à ordem internacional, em cooperação e sob mandato internacional."

A PM se insere em ambos os sistemas - o federal e o estadual. Daí a dimensão nacional de seu emprego, nesta ótica.

A imposição era e continua sendo, de um lado, de ordem constitucional. De outro, à medida que se solidificam as instituições e a sociedade brasileira atribuir valor, por exemplo, a questões de realce nacional (como a compatibilização entre conservação do meio ambiente e desenvolvimento auto-sustentável, a violência no trânsito ou o grave comprometimento da ordem pública), surge a possibilidade de aproveitar o potencial das Polícias Militares.

Já se demonstrou que isso não veio ao acaso, e sim fruto de experiência histórica nos cem anos de república.

A legislação já em vigor refrisa a matéria relativa ao emprego militar em caso de manter "a lei e a ordem", por iniciativa de quaisquer dos poderes, *"após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade física das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal."*¹¹

Em palestra proferida no Seminário das Forças Armadas, promovido pela Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em agosto de 92, o Gen Gleuber Vieira, do EME, depois de explicar que as Constituições invariavelmente consignaram dupla missão das Forças Armadas afirma que

"Tal concepção contemplou as Forças Armadas com responsabilidade no campo externo quanto no interno, sob o fundamento de que não apenas as agressões bélicas vindas do exterior constituem ameaça à segurança do Estado. Considerou, igualmente, a instabilidade que possa ocorrer por ofensas ou comprometimento das necessidades e direitos básicos dos cidadãos, por contrariedade de aspirações e normas de conduta na Nação (aí incluído o regime democrático), interpretadas e estabelecidas por representantes políticos livremente escolhidos."

¹¹ Conforme Lei Complementar n.º 69, de 23 Jul 1991, há um pressuposto de união e integração das forças de segurança, civis e militares, federais e estaduais. A Polícia Civil, por exemplo, é tratada como responsável pela preservação da ordem pública, muito além de sua competência de polícia judiciária.

Garantir a ordem significa assegurar condições para o equilíbrio e harmonia sociais, que configurem a ordem interna, mais abrangente que a ordem pública - arbitrada pela lei."

A solidificação doutrinária sobre isso é uma exigência de aperfeiçoamento institucional, com o fim de ir ajustando o linguajar operativo à proclamada autonomia dos Estados federados quanto à segurança pública, situando, quando for o caso, a linha divisória entre os níveis de preservação política, policial, policial-militar e militar da ordem pública. *Até hoje isto se acha indefinido...*

Em outras palavras, é preciso sistematizar indicadores que a experiência profissional levanta quando da análise de certos incidentes de perturbação da ordem pública e mesmo de algumas atividades criminosas, às vezes colocadas na vala comum do fenômeno criminal, mas que, como acima se realçou, no seu *continuum* se mostram altamente danosas aos interesses de paz e ordem da sociedade.¹²

Com efeito, o acesso ao mercado internacional de armas, o crescimento do tráfico de drogas, a degenerescência do sistemático combate ao crime organizado, a cooptação das comunidades carentes, enfim, a existência informal do *"estado paralelo"* já permitem situar a prevenção e a repressão em esferas outras que não a da comunidade local ou regional.

¹² Em discussões sobre a questão do modelo militar de autoridade, Witham e Gladis falam do tipo de disciplina do relacionamento subordinado-superior que *"é decisiva para o sucesso em situação que demande uso de área de fogo (deadly force) ou uma manobra planejada."* Comparam tal modelo com o discriminativo, dizendo serem importantes guias para o comportamento dos policiais e que *"o problema é decidir que modelo é o mais apropriado para cada situação específica, havendo chegado a hora de tirar a discricionariedade policial de dentro do compartimento fechado da organização e reconhecer a habilidade, a competência e a capacidade de julgamento dos profissionais de polícia."* The nature of Police Authority. *FBI law enforcement bulletin*, Washington, novembro de 1986.

No caso brasileiro, depois do enfrentamento dos distúrbios da década de 70, houve, com a gradual distensão política e aperfeiçoamento da prática democrática, correspondente evolução no comportamento operacional nas ações de manutenção da ordem pública. Em algumas situações, a instituição policial procura realçar sua "neutralidade política", como "algodão entre cristais" ou como amortecedor das tensões (casos típicos do conflito entre capital/trabalho). Estimula o diálogo. Desarma os espíritos. Sem qualquer interferência, chega a fornecer até mesmo *"o local e o ambiente para a negociação - o próprio quartel da polícia, água e cafezinho."* No caso do confronto no campo (movimento dos sem-terra), por exemplo, n.º 7.º evento do I Fórum Nacional de Segurança Pública, em Manaus, se propôs, como sugestão, na análise do subtema *"grilagem e invasão de terras"*, a prática de *"buscar sempre a negociação, evitar transformar o assunto em caso de polícia, especialmente de operações policiais-militares de reintegração de posse. O uso da força só em caso extremo"*.

Considerando que muitas vezes é da PM o primeiro contato com problemas dessa ordem, faz-se necessário encontrar consenso entre as instituições federais responsáveis em seus respectivos campos de atuação.

Há de se ter em consideração que a Polícia Militar é uma instituição capilarizada em todo o território nacional. Sua atuação, em determinadas circunstâncias, assume dimensões que ultrapassam a circunscrição da unidade federada.

Isso tem um significado importante: na medida em que determinadas operações se realizem como se praticadas por uma polícia nacional, resguarda-se a necessária "neutralidade política", principalmente se o resultado tem possibilidade de alcançar repercussão na opinião pública. Há a vantagem de se livrar dos interesses dominantes locais, o que, sem dúvida, é um sério problema.

Por outro lado, quando a missão de implementar "a lei e a ordem" ou um sistema de leis impessoal e nacionalmente, há risco maior de ameaça potencial aos direitos civis.

Uma reflexão mais minuciosa da situação brasileira permite concluir quantas dificuldades se apresentam para quem tenha responsabilidade de tomar decisões de preservação, restabelecimento e restauração da ordem pública, quando comprometida em situações citadas neste capítulo.

4 A DEFESA DA SOCIEDADE RESGATA A CIDADANIA

Parece ter ficado evidente a utilidade do monopólio do uso da força em nível potencial para uma sociedade ordenada, pronto para colocar em atuação, preventivamente, seus instrumentos. Mas, se houver compreensão e sábia administração dos conflitos e de sua força criadora, certamente decrescerá o grau de dificuldades. A defesa da sociedade começa a se tornar concreta.

Desde a CF/88, novos condicionantes não de ser considerados. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, da ordem social e dos interesses individuais indisponíveis e difusos pode ser resumida na expressão DEFESA DA SOCIEDADE.

Isso dependerá de aglutinação de esforços. Há que se imaginar outras fórmulas de defesa, e que parece bastante complexo numa sociedade consumista, fazendo lembrar a advertência de Alderson:

*"uma sociedade que transforma em deuses a economia, a produção, a concorrência e o produto nacional bruto, sem atenção suficiente à criação de valores humanos que representem a qualidade da ordem social, irá sempre exigir mais policiais, prisões cada vez maiores e irá gerar uma explosão de vendas de cadeados, travas e grades".*¹³

Ester Kosovsky enumera, por outro lado, os fatores etiológicos que concorrem para a violência: a revolução tecnológica, o progresso com dominação e miséria, a expansão demográfica, mudanças geopolíticas, sociedade permissiva, a impunidade, as drogas, o rompimento com a ética. Lembra que *"é perfeitamente possível canalizar a agressividade na direção da criatividade e da solidariedade, fazer com que o homem respeite mais a força do direito que o direito da força."*¹⁴

Em países onde o processo de desenvolvimento ocorreu de forma mais harmônica, a sociedade já alcançou níveis de organização e de equilíbrio que permitem a ação governamental se limitar à manutenção de suas estruturas, exercendo funções meramente fiscalizadoras. As instituições funcionam. A sociedade é protegida das erosões da lei e da ordem.

A lei protege e dá poderes. As instituições dão significado, substância e permanência a seus poderes.

Na Constituição há o Título VI que trata da DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS. As questões atinentes a "lei e ordem" encontram suporte legal para seu efetivo cumprimento. Tal soma de poderes, entretanto, há de ter limites. A preservação da ordem pública, a prevenção da ilegalidade e do abuso de poder, a indisponibilidade da persecução penal e a competência dos órgãos que se incumbem da segurança do cidadão e da sociedade devem ser objeto de controle externo rígido. Isso é a efetiva defesa da sociedade.

Porém, levando em conta as idéias já expostas, já será possível formular outros questionamentos, assim resumidos:

¹³ Alderson, J. Hamilton, in *Ordem e Desordem Social*. A frase é citada por Ralf Dahrendorf, em seu livro *A Lei e a Ordem*, p. 65.

¹⁴ Resumo da participação da Professora Ester Kosovsky no Seminário da prevenção do crime: violência, forças de segurança e mídia, promovido pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. In Relatório Síntese publicado no *Boletim n.º 166*, de 04 de setembro de 1992.

a) É possível falar em ordem pública sem ordem política, ou em segurança pública sem segurança política?

b) Como compreender "ordem" e "segurança", duas idéias, uma estática, outra dinâmica, num contexto em que o conflito é ingrediente necessário à evolução da sociedade?

c) Como ajustar concretas medidas de defesa "da lei e da ordem" com as de "defesa da sociedade"? Haveria novos condicionantes, depois da Carta cidadã?

Cada um desses itens leva a uma série de outras indagações. As respostas, porém, vão se concentrar na realização do ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. É difícil e lento esse processo...

Por exemplo: só agora, em janeiro de 93, é que ocorreu a aprovação das regras finais sobre o funcionamento do Ministério Público no País. As normas da Ouvidoria Geral somente foram acertadas depois do grito das ruas que impulsionou o *impeachment*. As normas sobre o sistema de segurança pública até hoje não começaram a tramitar. Já se vive o momento da pré-revisão constitucional. São cinco anos de Constituição...

Mas a essência que se quer passar é a da contínua construção das instituições. Seu fortalecimento é fundamental.

Assim, a defesa da sociedade se operará, agora, em campos os mais variados, como: a) criminal, ou seja, a proteção do cidadão e da sociedade contra o crime e a violência no tocante ao respeito e à efetividade de seus direitos; b) defesa da comunidade ou dos direitos constitucionais do cidadão, via ação civil pública; c) meio ambiente e patrimônio histórico; d) proteção da infância e da juventude, para cumprir a Lei 8069/90; e) Direitos do consumidor, também em cumprimento ao novo Código, ditado com as regras da CF/88; f) defesa da saúde pública; g) proteção dos trabalhadores, inclusive na prevenção de acidentes de trabalho.

Concluída, assim, a legislação sobre a defesa da democracia, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, aquelas situações que, no item precedente, foram levantadas, como passíveis de respostas de "lei e ordem", não de ser consideradas em face desta nova

nuaance: A DEFESA DA SOCIEDADE.¹⁵

O monopólio do uso da força nas respostas de "lei e de ordem" só há que ser exercitado dentro dos parâmetros legais. Seria contraditório manter a lei e a ordem, que lhe é consequente, com infrigência de seus princípios.

Daí os necessários controles, por meio de medidas, tanto judiciais quanto extra-judiciais, para não descambar para o autoritarismo, arbitrariedade e ilegalidades.

Talvez poucos se tenham dado conta disso, uma vez que mudanças tão profundas só muito lentamente vão sendo alcançadas.

CONCLUSÃO

As tendências à divergência são inerentes à própria vida social. Enquanto meros comportamentos desviantes, dos atos anti-sociais aos ilícitos mais graves, as próprias forças de controle informal e formal, de defesa da sociedade, certamente terão eficácia, a despeito da incredulidade causada pela sensação de impunidade. Porém, num grau mais acentuado de conflito, por exemplo, entre cultura (normas, valores, instituições) e a estrutura social, as respostas exigidas poderão ser as de imposição da *lei e da ordem*, com o uso, pela autoridade pública, do monopólio da força. No item 3, procuramos exemplificar algumas situações em que, isoladamente ou em conjunto, isso ocorreria.

Neste trabalho buscou-se espargir luzes sobre a questão, sempre enfocando o caso da sociedade brasileira, mas com subsídios do que ocorreu e vem ocorrendo no mundo. É importante dizer, por exemplo, que a expressão *A Lei e a Ordem* pertence ao mundo dos estudiosos deste tema na Inglaterra, Alemanha, França, Estados Unidos. A leitura do livro de Ralf Dahrendorf, exatamente com esse título, elucida bastante a questão.

A ênfase a ser dada, neste final, é o da importância da "construção" das instituições. Valemo-nos de Dahrendorf, citando o Relatório do Juiz Lord

¹⁵ Este trabalho foi preparado com fundamento: na redação final do substitutivo ao Senado ao Projeto de Lei Complementar n.º 11, de 1992, que dispõe sobre a organização e o estatuto do Ministério Público da União, especialmente arts. 1.º, 3.º, 5.º, II, e; 6.º, XIV, c; e o art. 9.º e incisos que tratam do controle externo da atividade policial; na redação final da lei ordinária contendo a Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados, aprovada pela Câmara dos Deputados em 03 de fevereiro de 1993 e já enviada à sanção presidencial.

Scarman sobre os distúrbios de Brixton, que depois de discutir as necessidades práticas de tratamento policial do distúrbio, reforço efetivo, equipamento de proteção, comunicação e transporte, se mostra cético quanto aos "canhões d'água, gás lacrimogêneo e balas de plástico". Em vez disso, insiste que

"é vital que a aparência e o papel tradicionais do policial britânico sejam preservados, tanto quanto possível, no papel de polícia de ordem pública, assim como em outros aspectos de suas funções. Seria trágico se tentativas para aproximar mais a polícia do povo, força central do meu relatório, fossem acompanhadas de mudanças na forma do policiamento da desordem, que servem somente para distanciar a polícia mais ainda das pessoas."

O modelo organizacional da polícia no Estado Democrático de Direito vai exigir muita reflexão sobre a questão em estudo. Pelo menos por enquanto, em que pese o aperfeiçoamento já obtido, parece que, no caso brasileiro, as respostas por lei e por ordem ainda vêm guardando certa proximidade com assuntos de "segurança do Estado."

Com a edição, agora, das leis sobre o Ministério Público, completa-se o arcabouço jurídico sobre a "Defesa da Sociedade", entre elas o do controle externo da atividade policial. A posição das Polícias Militares sobre isso são no sentido do rigor, em nome do Estado Democrático de Direito. (Ver os Relatórios finais do Encontro de Porto Alegre (1991) e de São Paulo, no I Fórum Nacional de Segurança Pública, em 04 de agosto de 1992).

Nossa expectativa é de que este trabalho seja uma contribuição para o aperfeiçoamento institucional.

Abstract: The competence of the police institution in function of the principles that inform the Law and Order and the Defence of Society. The author considers the essence of the constitutional mission of the police, especially police in unifor, their role and their performance in the preservation of public order.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Antenor de Santa Cruz. *A presença militar na Amazônia*. Palestra proferida no Simpósio CEBRES/ECEME, em outubro de 1991.

CHINOY, Ely. *Sociedade, uma introdução à sociologia*. São Paulo: Cultrix, 1986.

DANTAS, Ivo. *Da defesa do Estado e das instituições democráticas na nova Constituição (Direito constitucional de crise ou legalidade especial - arts. 136 a 144-CF)*. Rio de Janeiro: Aide, Editora, 1989.

DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Publicação da Fundação Friedrich Naumann e do Instituto Tancredo Neves, Brasília, DF, 1987. *As funções dos conflitos sociais*. Estudo publicado na revista *Documentação e Atualidade Política*, n.º 10, 1980, Universidade de Brasília.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SANTO, José do Espírito. *O Direito Militar aplicável a policiais e bombeiros militares*. Edição da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1989. *Criança e Adolescente em conflito com a lei*. Artigo publicado na Edição Especial da Revista *O Alferes*, da Academia da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. *Defesa social: sua efetiva implantação, em face da lei orgânica municipal*. *O Alferes*, n.º 23, 1990. *Perspectivas da Polícia Militar para a Revisão Constitucional de 1993*. Artigo com o título inicial de "Polícia Militar - o projeto e a realidade", preparado para a Reunião de Comandantes Gerais, maio, 1992, São Paulo.

A Instituição Policial. Coletânea de estudos de políciólogos e cientistas políticos e sociais sobre a política brasileira. Coordenação de Julita Lembruger. Editada pelo Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil. 1985.

Relatórios dos Grupos de Trabalho do I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade. Ago a Dez 1992. Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Brasília, DF.

Artigos, editoriais, estudos publicados nos jornais: *Estado de Minas*, *Hoje em Dia*, *O Globo*, *Jornal do Brasil*, *Folha de São Paulo*, *Estado de São Paulo*, *Jornal de Brasília* e *Correio Brasiliense*, de dez 92 a fev 93.

Notas taquigráficas do Seminário A Defesa Nacional e o papel das Forças Armadas, promovido pela Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em agosto de 1992.