

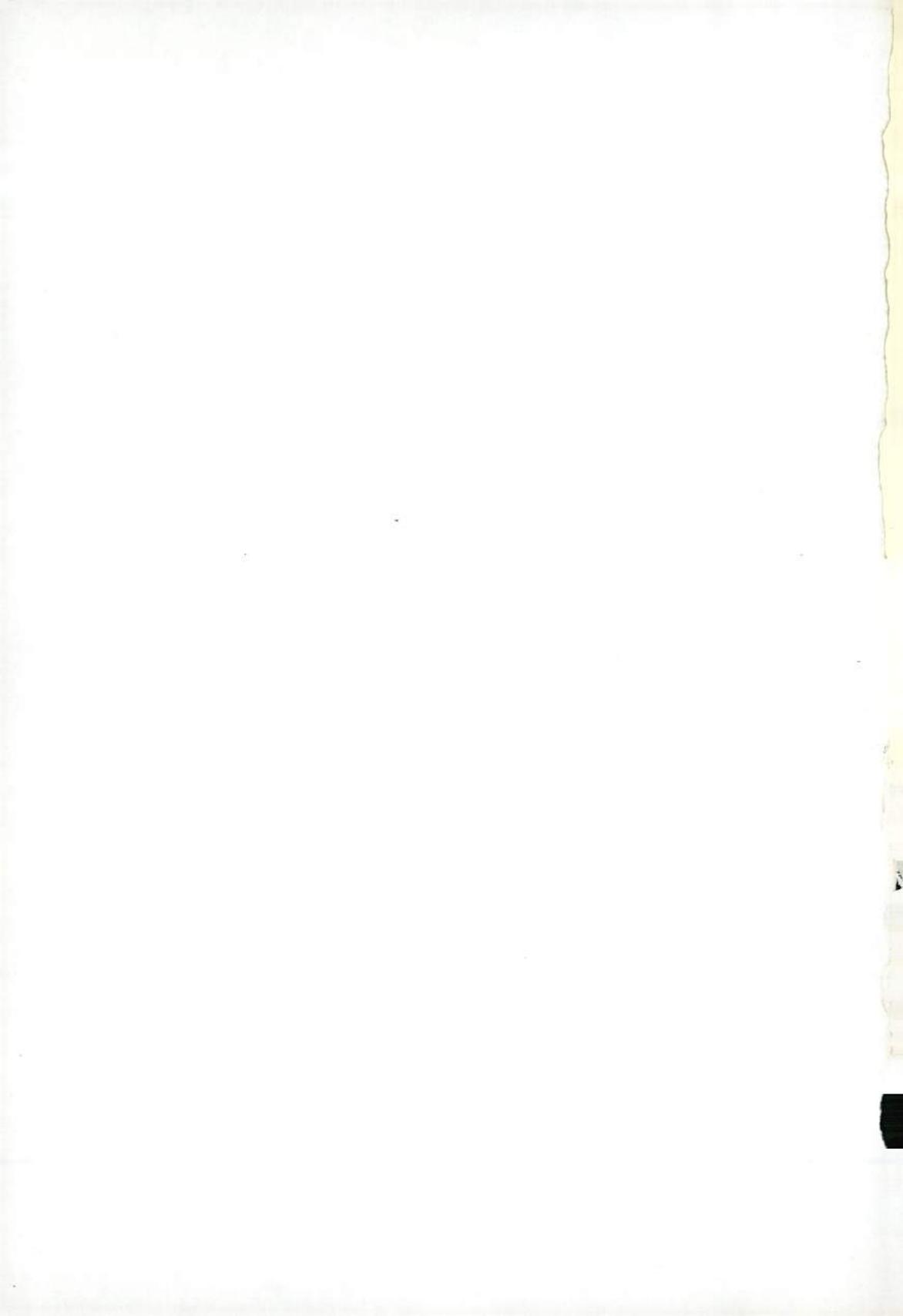
POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

O ALFERES

VOLUME 13 - NÚMERO 47 - OUTUBRO/DEZEMBRO - 1997



O ALFERES



ISSN - 0103-8125

O ALFERES

Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Volume 13

Número 47

Outubro/Dezembro 1997

Periodicidade: trimestral

ADMINISTRAÇÃO

Diretoria de Pessoal

Centro de Estudos e Pesquisas

Rua da Bahia, 2.200 - Funcionários

30.160-012 - Belo Horizonte - MG

Tel.: (031) 239 - 2662

FAX: (031) 239 - 2666

O Alferes	Belo Horizonte	v. 13	nº 47	p.01-143	Outubro/Dezembro 1997
-----------	----------------	-------	-------	----------	-----------------------

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A reprodução total ou parcial dos artigos poderá ser feita, salvo disposição em contrário, desde que citada a fonte.

Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

Pidese canje.

On demande l'échange.

We ask for exchange.

Si richiere lo scambio

O Alferes, n.1

1983-

Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar da PMMG.

Quadrimestral

Quadrimestral (1983 - 1985) trimestral (1986 -)

ISSN 0103-8125

I. Polícia Militar - Periódico I. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

CDD 352.205

CDU 351.11 (05)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09 - 10
DOCTRINA	
O DIREITO ADMINISTRATIVO DA ORDEM PÚBLICA Álvaro Lazzarini	13 - 35
O REGULAMENTO DISCIPLINAR E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 Márcio Luís Chila Freyesleben	37 - 41
HELIÓPOLIS, O VÔO À BEIRA DOS LIMITES Carlos Eduardo Falconi	43 - 57
INFORMAÇÃO	
O ADVOGADO DOS CONJURADOS João Alberto de Carvalho	61 - 69
A IMPORTÂNCIA DOS EXÉRCITOS Gilberto Protásio dos Reis	71 - 74
SEGURANÇA PÚBLICA E SEQÜESTROS NO RIO DE JANEIRO: 1995-96 César Caldeira	75 - 123
LEGISLAÇÃO	
LEI N.º 12.492, DE 16 DE ABRIL DE 1997	127 - 128
EMENTA CONSTITUCIONAL N.º 18/98	129 - 131
LEI COMPLEMENTAR N.º 50, DE 13 DE JANEIRO DE 1998	133 - 134
ÍNDICES DO VOLUME 13	
Índice de assuntos	137 - 140
Índice de autores	141 - 143

APRESENTAÇÃO

O ilustre Desembargador Álvaro Lazzarini, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, professor da Academia de Polícia Militar do Barro Branco, administrativista de renome internacional e grande especialista em temas relacionados à Segurança Pública, continua a emprestar inestimável colaboração a nossa revista, desta vez com importante artigo versando sobre Direito Administrativo da Ordem Pública, questão da maior importância para as corporações policiais militares. Como é de seu feitio, examina o assunto de forma abrangente e, ao mesmo tempo, em profundidade, contribuindo, mais uma vez, com as Polícias Militares de todo o País, com o exame acurado do tema abordado.

O Doutor Márcio Luís Chila Freyesleben, ilustre Promotor de Justiça da 1.^a AJME - MG, pela primeira vez - esperamos que não seja a última - também empresta sua colaboração a nossa revista e à Corporação, através de importante artigo em que discute o regulamento disciplinar militar, especialmente da Polícia Militar, à luz da Constituição Federal de 1988, para concluir que, independentemente da forma pela qual se revistam, os regulamentos disciplinares das Forças Armadas, das Polícias Militares, dos Corpos de Bombeiros Militares são leis, como quer a Constituição Federal.

Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo e piloto de helicóptero, Carlos Eduardo Falconi enriquece o presente número de *O Alferes* com o artigo: "Heliópolis - O vôo à beira dos limites", em que narra, de forma detalhada e com grande calor humano, a dramática intervenção do Grupamento de Radiopatrulha Aérea, da PMESP, no trágico incêndio da favela denominada Heliópolis, da cidade de São Paulo, em junho de 1986. Em seu artigo, sem esconder a emoção, o Capitão Falconi dá lições de coragem e de abnegação, além de testemunho de importância fundamental sobre o uso do helicóptero em situações como as que viveu, numa experiência até então inédita e que, com toda certeza, servirá como exemplo para todos os grupamentos semelhantes, militares ou civis.

Na Seção Informação, publicam-se três artigos de grande significado: no primeiro deles, "O Advogado dos Conjurados", seu autor, Dr. João Alberto de Carvalho, faz justiça ao extraordinário trabalho desenvolvido pelo Dr. José de Oliveira Fagundes, encarregado da difícil tarefa de defender os réus da Conjuração Mineira diante de um tribunal que, a bem dizer, já tinha sua sentença pronta, mesmo antes do julgamento. O Dr. João Alberto mostra, de forma clara e objetiva, o grande trabalho desenvol-

vido por Oliveira Fagundes, não poucas vezes acusado de negligência e conivência com as autoridades portuguesas, no dramático levante de 1789.

O segundo artigo da Seção é “A Importância dos Exércitos”, do incansável pesquisador Capitão Gilberto Protásio dos Reis, o qual, a partir de perspicaz análise da obra *O Príncipe*, de Maquiavel, demonstra a importância dos exércitos, já detectada pelo autor florentino, especialmente agora, quando a globalização, realidade do nosso tempo, demonstra, mais que nunca, a necessidade de defesa das fronteiras geográficas e da preservação da soberania das nações.

Finalmente, o pesquisador César Caldeira traça importante quadro sobre seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-1996, em que aborda vários pontos atinentes ao assunto, elucidando, de certa forma, inúmeras questões relativas a esse tipo de comportamento criminoso.

Na Seção Legislação, publicam-se normas legais de grande importância e significado para a Polícia: a Lei Estadual n.º 12.492, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre o sistema de revista nos estabelecimentos de segurança do Estado; a Emenda Constitucional n.º 18/98, que dispõe sobre o regime constitucional dos militares e, finalmente, a Lei Complementar n.º 50, de 13 de janeiro de 1998, que altera a Lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, o EPPM.

Finalmente, fechando o volume 13 de nossa revista, publicam-se dois índices, o de assuntos e o de autores do referido volume.

Conselho Editorial

DOCTRINA

O DIREITO ADMINISTRATIVO DA ORDEM PÚBLICA¹

ÁLVARO LAZZARINI.

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Professor de Direito Administrativo da Academia de Polícia Militar do Barro Branco.

Resumo: Analisa o tema da Ordem Pública, entendida como a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Enfoca, ainda, a segurança pública, os conceitos de polícia administrativa e de polícia judiciária e sua posição na Constituição Federal.

Palavras-chave: ordem pública, segurança pública, polícia administrativa, polícia judiciária.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o tema da ordem pública sempre foi tratado por processualistas penais que, na interpretação das leis processuais penais, em especial quando cuidam da autoridade policial e de seus poderes, se descuidaram de considerar o Direito Administrativo, principal ramo-base do direito público infraconstitucional² que pode ser conceituado como conjunto de princípios jurídicos que informam e disciplinam as atividades da Administração Pública em qualquer dos Poderes do Estado³.

O tema da ordem pública é importantíssimo quando se trata de Administração Pública, porque nele se compreende o da própria ordem administrativa. Hely Lopes Meireles⁴ lembra a propósito que “interpretando construtivamente e com largueza a ordem pública, o então Presidente do TFR (Tribunal Federal de Recursos) e atual Ministro do STF (Supremo Tribunal Federal), José Neri da Silveira, explicitou que nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral,

¹Palestra proferida no auditório do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, como abertura oficial do ano letivo de 1996 da Polícia Militar do Estado de Goiás. Goiânia-GO, 08 de março de 1996.

²ALVIM, Teresa Arruda. *Nulidades da sentença*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987, p. 69.

³LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: 1995, Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 21.

⁴LOPES MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Habeas Data*. 12. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 58.

ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas”.

Foi Ney Francisco Menezes, oficial superior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro que, no dizer de Carlos Magno Nazareth Cerqueira, então seu Comandante Geral, tudo isso compreendeu, e passou a difundir, no âmbito de sua instituição policial, a importância do estudo do Direito Administrativo na Ordem Pública, e isso após ter lido, em 1976, na 4.^a edição do *Direito Administrativo Brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles, a menção específica a uma Polícia de Manutenção da Ordem Pública, quando discípulo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto que, no seu *Curso de Direito Administrativo*, já dedicava uma seção inteira à Segurança Pública⁵.

Surgiu, por iniciativa de Carlos Magno Nazareth Cerqueira, então Secretário de Estado da Polícia Militar do Rio de Janeiro, um livro pioneiro no Brasil, cuidando de modo específico do Direito Administrativo da Ordem Pública⁶, reunindo monografias de responsabilidade de administrativistas do porte de Caio Tácito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior e Sérgio de Andréa Ferreira, além da nossa, e com primorosa apresentação de Miguel Seabra Fagundes. Até então, o único livro conhecido a respeito do tema ora desenvolvido era o do francês Paul Bernard, que o publicou com o título *La Notion d'Ordre Publique en Droit Administratif*⁷, dedicando a primeira parte de sua obra ao enfoque da noção da ordem pública em matéria de polícia administrativa (“*La notion d'ordre publique en matière de police administratif*”).

O tema da ordem pública, em especial, integra o Direito Administrativo, porque ao Estado cabe preservá-la através de sua Polícia, que sempre exercerá uma atividade de típica administração pública, como poder público.

A idéia de Estado, aliás, é inseparável da idéia de polícia, e o poder de polícia, que é um poder instrumental da Administração Pública, é o fundamento da ação de polícia, como afirma José Cretella Júnior, invocando a lição de Rafael Bielsa⁸.

⁵LAZZARINI, Álvaro et alii. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, 2. ed, Rio de Janeiro: 1987. Prefácio, p. IX.

⁶LAZZARINI, Álvaro et alii. *Obra e ed. cit.*, 229 p.

⁷BERNARD, Paul. *La notion d'ordre publique en droit administratif*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias. 286 p.

⁸CRETELLA JÚNIOR, José. Conceituação do poder de polícia. *Revista do Advogado*. Associação dos Advogados de São Paulo, n. 17, abril de 1985, p. 53.

A importância dessa colocação foi reconhecida por Honoré de Balzac, a quem se atribuiu a afirmação de que “*Os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna*”⁹. Ela é eterna porque as nações podem deixar de ter suas Forças Armadas, mas não podem prescindir de sua polícia, da Força Pública, para preservar a ordem pública, na realização do bem comum¹⁰.

Na realização do bem comum, de fato, o Estado deve ter a sua Polícia, a sua Força Pública, que não cogitará, tão só, da sua segurança ou da segurança da comunidade como um todo, mas sim, e de modo especial, da proteção e da garantia de cada pessoa, abrangendo o que se denomina de segurança pública o sentido coletivo e o sentido individual da proteção do Estado.

A célebre e bicentenária Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, data de 26 de agosto de 1789, no seu artigo 12, tudo isso já firmou, ou seja, a garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita uma força pública; esta força é, pois, instituída para favorecer a todos e não para ser utilizada particularmente por aqueles a que está confiada¹¹.

2 ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, no artigo 144, *caput*, estabelece que “*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*”, indicando, em seguida, quais os órgãos que cuidam da segurança pública, certo que, no seu parágrafo 5.º, atribuiu às Polícias Militares, como polícia ostensiva, a competência constitucional de Polícia de Preservação da Ordem Pública.

O constituinte de 1988, na rubrica “Da Segurança Pública”, inseriu essa norma no Capítulo III do Título V, que cuida “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, com o que priorizou esse aspecto da “Ordem Pública”, de vez que aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil é garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos expostos no artigo 5.º da Constituição de 1988.

⁹LE CRÈRE, Marcel. *La Police*, 3. ed., Paris. Presses Universitaires de France, 1896, p. 3: (“*Les gouvernements passent, les sociétés périssent, la police est éternelle*”).

¹⁰LAZZARINI, Álvaro et alii. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, ed. cit., p. 19.

¹¹FENET, Alain. *Les Libertés Publiques en France*, Paris: Presses Universitaires de France, 1976, p. 35: “*La garantie des droits de l’homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l’avantage de tous, et non pour l’utilité particulière de ceux auxquelles elle est confiée*”.

Daí porque comporta examinar o que é ordem pública e o que é segurança pública. As locuções têm gerado confusões, mesmo porque encerram conceitos jurídicos indeterminados, como serão examinados em seguida.

O vocábulo “ordem”, na *Enciclopédia Universal Ilustrada Europeo-Americana*¹² dentre outros, tem o significado de acertada disposição das coisas, no que importa uma pluralidade real ou ideal de seres, partes ou propriedades, razão de Santo Tomás, sob o aspecto teleológico, ter definido ordem, dizendo ser ela a reta disposição das coisas para o seu fim.

Vejamos, porém, ordem pública no estudo jurídico-administrativo, mesmo porque compete ao Estado preservar a ordem pública, através do seu setor de Administração Pública, que é atribuído ao Poder Executivo no qual se situa a Polícia Militar (artigo 144, § 5.º, da Constituição Federal de 1998). Lembremos que a Administração Pública é disciplinada por um conjunto de princípios jurídicos que formam o moderno Direito Administrativo.

Jean Rivero¹³ começa por advertir que não se pode confundir o sentido de ordem pública dado pelo direito privado com o sentido em matéria de polícia administrativa, ou seja, no Direito Administrativo. As palavras são idênticas. Porém, ordem pública – no dizer do grande mestre francês – é coisa completamente diversa segundo diga respeito ao direito privado¹⁴ ou, então, ao direito público, que rege a polícia administrativa, malgrado ponto de vista em contrário que possam ter ilustres publicistas.

¹²Obra cit., Tomo XL, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, Espanha, verbete Ordem, p. 119-195: “*El orden consiste en la acertada disposición de las cosas. El concepto de orden, por lo tanto, importa pluralidad real o ideal de seres, partes o propiedades*”, razão de Santo Tomás ter definido ordem “*diciendo que es la recta disposición de las cosas a su fin*”, salientando após que “*Comprendese por esto que el orden público es la base fundamental de toda organización social y política. Cuando aquél falte, no puede existir el Derecho ni, por lo tanto, seguridad de las personas ni de la propiedad, con lo qual faltará la tranquilidad, la paz social, y la vida de los pueblos quedarán a merced del más fuerte*”.

¹³RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*, Tradução do original francês por Rogério Ehrardt Soares, Coimbra: Livraria Almedina, 1981. p. 480.

¹⁴Vicente Ráo (*O Direito e a vida dos Direitos*, 3. ed. anotada e atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, p. 181), com efeito prelecionou que “*Em algumas relações de direito privado, que são tais porque sua constituição depende, diretamente ou indiretamente, da vontade das partes, os efeitos sociais, ou de caráter geral, predominam e vencem os interesses individuais. Nesses casos, à vontade geral manifestada pelas normas de direito objetivo, que, destarte, se qualificam como normas de ordem pública, das quais os romanos diziam: **privatorum conventio juri publico non derogat**. Não é possível indicar a priori, por via de definição ou conceito geral, todas as normas de ordem pública. É da natureza de cada disposição, da natureza das relações contempladas e das razões sociais determinantes de cada norma, que esse caráter resulta. Certo é, contudo, que no direito moderno, o legislador tende a imprimir esse maior grau de eficácia à disciplina de um número sempre crescente de relações, que, outrora, eram regidas pelas normas meramente dispositivas do direito privado*”.

Importante, porém, se torna assinalar que a noção de ordem pública só pode ser nacional¹⁵. Ela, reconhecidamente, é por demais incerta, porque varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país, de uma para outra época¹⁶.

A noção de ordem pública, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta, no dizer de Salvat, citado em acórdão do Supremo Tribunal Federal¹⁷, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, os quais uma sociedade considera estreitamente vinculado à existência e conservação da organização social estabelecida. A noção, portanto, obedece a um critério contingente, histórico e nacional.

Atento às lições de Waline, Rivero, Paul Bernard e Vedel, José Cretella Júnior anotou que a noção de ordem pública¹⁸ é extremamente vaga e ampla, não se tratando apenas da manutenção de uma certa ordem moral, o que é básico em Direito Administrativo, porque a ordem pública é constituída por um mínimo de condições

¹⁵Roberto De Ruggiero (*Instituições de Direito Civil*, V.I, tradução da 6. ed. italiana por Ary dos Santos, ed. revista e adaptada por Antônio Chaves e Fábio Maria De Mattia. São Paulo: Saraiva, 1971, p. 172) atestou que *"Como a doutrina quase unanimemente ensina, deve distinguir-se o conceito de ordem pública interna, referente às normas que têm império absoluto e coativo sobre os cidadãos e às quais não se admite derrogação, do de ordem pública internacional, referente a uma outra série de normas que respeitam ao mesmo tempo a nacionais e estrangeiros e que, sendo por regra comum aos povos cultos, são um obstáculo ao reconhecimento do direito estrangeiro, no qual porventura são admitidos institutos jurídicos que a elas se opõem. Não basta, por outras palavras, que um instituto jurídico não seja acolhido por uma legislação para que isso constitua, sem mais, obstáculo ao reconhecimento do direito estrangeiro que o admite, mas sim que seja contrário ao sentimento mais espalhado e comum da sociedade internacional (por exemplo: a poligamia e escravidão); nem é suficiente que a norma seja de natureza obrigatória para os cidadãos para impedir que se discipline com outra diversa a relação jurídica entre estrangeiros (como por exemplo as que se referem ao estado, à capacidade das pessoas e às sucessões); é preciso que ela seja tal que não se possa admitir sem grave perturbação da ordem interna e ofensa aos bons costumes, um regulamento diverso mesmo para os estrangeiros. A esfera de ordem pública para efeitos do direito internacional é assim mais restrita que a de ordem pública para efeitos de direito interno, mas não é possível fazer mais rigorosa delimitação de modo abstrato e teórico, dada a própria natureza do conceito de ordem pública, que é essencialmente mutável e contingente. A determinação, em cada caso, deve deixar-se ao prudente arbítrio do juiz."*

¹⁶SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário n.º 14.658, de São Paulo. *Revista dos Tribunais*, v. 219, p. 581.

¹⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Sentença Estrangeira n.º 1.023, da Suíça, *Revista dos Tribunais*, v. 148, p. 771.

¹⁸CRETELLA JÚNIOR, José. *Dicionário de Direito Administrativo*, 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, verbete Ordem Pública, p. 370.

essenciais a uma vida social conveniente, formando-lhe o fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranqüilidade, revestindo, finalmente, aspectos econômicos (luta contra monopólios, açambarcamento e carestia) e, ainda, estéticos (proteção de lugares e monumentos).

Lembremos, a propósito, que até mesmo o conceito de ordem administrativa está compreendido no de ordem pública, como transcrito na introdução a este estudo.

Quem cuida da ordem pública, evidentemente o faz no exercício da atividade de polícia administrativa, atividade própria de Administração Pública que será detalhada na devida oportunidade.

Louis Rolland¹⁹, bem por isso partindo de textos legais franceses, concluiu que, realmente, é a polícia administrativa que tem por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança e a salubridade pública, finalizando com a afirmação de que assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, porque, a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo.

Blaise Knapp²⁰, por sua vez, na perspectiva de administrativista suíço, asseverou que a ordem pública compreende a ordem pública propriamente dita, a saúde, a segurança, a moralidade e a tranqüilidade públicas, assim como a boa-fé nos negócios. Acrescenta, ao depois, o seu conceito de ordem pública propriamente dita como sendo a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado.

Finalmente, para não nos alongarmos, merece destaque Paul Bernard²¹, na sua clássica obra sobre *La Notion d'Ordre Public em Droit Administratif*, quando atesta ser tradicional o entendimento de que a ordem pública é a ausência de agitações, ausência de desordens ("*l'absence de troubles*"), noção esta que, aliás, está se alargando, como parece consagrar a jurisprudência à vista dos três elementos citados por Louis Rolland e retro-transcritos.

¹⁹ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif*. 9 ed., Paris: Librairie Dalloz, Paris, 1947, p. 399.

²⁰KNAPP, Blaise. *Précis de Droit Administratif*. Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main: 1980, p. 20.

²¹BERNARD, Paul. *La notion d'ordre public en Droit Administratif*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1962. p. 12 e 25.

Podemos concluir, assim, que a ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo essencialmente de natureza material e exterior, aliás, como sustentou Louis Rolland, invocando a autoridade científica de Hauirou.

Vemos, portanto, que a noção de ordem pública abarca a de segurança pública. Mas se vaga e ampla é a de ordem pública, não menos o será a de segurança pública.

Entendemos ser a segurança pública um aspecto da ordem pública, ao lado da tranqüilidade e da salubridade públicas. Entendemos assim porque a ordem pública é efeito da causa segurança pública, como também o é da causa tranqüilidade pública ou ainda é efeito da causa salubridade pública.

Cada um desses aspectos que Louis Rolland afirmou serem os aspectos da ordem pública, e teve o apoio incondicional de Paul Bernard, cada um deles é, por si só, a causa do efeito da ordem pública, cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública.

O nosso entendimento do que é segurança pública – e que vai interessar ao estudo da extensão da denominada polícia de segurança pública – é ser ela o estado anti-delitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais²², com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a²³.

Como o afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁴, a segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo esta objeto daquela.

Essas atividades próprias de segurança pública decorrem do Poder de Polícia, que

²²PESSOA, Mário. *O Direito da Segurança Nacional*. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, 1971, São Paulo. p. 7.

²³DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*, Rio de Janeiro: Forense, verbete Ordem Pública, 1963. p. 1.417.

²⁴FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. Revisão doutrinária dos conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública. *Anais do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares*, Belo Horizonte: Editora Bervalle, fevereiro, 1987. p. 49.

é um poder instrumental da Administração Pública, merecendo ser recordada nesta oportunidade lição deixada por Carlos Siqueira Netto, na Escola Superior de Guerra, em conferência realizada em 26 de junho de 1978, quando ressaltou que:

“O Poder de Polícia é utilizado no campo do desenvolvimento, como o seu Poder de Contenção. Significa a expressão a faculdade de vedar abusos de direitos individuais ou impedir o exercício anti-social desses mesmos direitos em função do Bem Comum, como fim último do Estado e da Sociedade. Cuida-se de verdadeiro mecanismo de frenagem que se justifica por pretender a construção de uma nova sociedade inspirada nos ideais do Bem Comum que, além de contemplar o Bem-estar, define um modelo de sociedade que permite pleno desenvolvimento das potencialidades humanas ao lado de exemplar compreensão e prática dos valores espirituais”²⁵.

Carlos Siqueira Netto, nessa sua aludida conferência, também asseverou que a evolução do Poder de Polícia, no quadro do Estado Contemporâneo, alcançou a própria Segurança Nacional, para cuja realização não bastam, apenas, medidas de natureza política, embora insuficientes as de cunho eminentemente administrativo, no Estado Social, principalmente, em razão da própria vida urbana que provocou mudança substancial na forma de viver de segmentos substanciais da população.

Devemos lembrar que

“A Expressão Psicossocial do Poder Nacional estuda o Homem, as suas relações em sociedade e o produto dessas relações, vale dizer, ocupa-se dos fenômenos sociais, culturais e psicológicos na cena nacional, que não se enquadram nas demais expressões do poder. Assim se alcançou as questões históricas, a ciência e a tecnologia, a vida espiritual e tudo mais que diga respeito ao Homem e sua organização social”²⁶.

Deve, assim, refletir uma população hígida, de padrões culturais elevados, com suas necessidades básicas satisfeitas e conseqüentemente com capacidade de atuar em termos de opinião pública, conforme antiga, mas atual lição da Escola Superior de Guerra-ESG²⁷.

Daí por que, como já concluímos em anterior trabalho²⁸, o Poder de Polícia, como

²⁵SIQUEIRA NETO, Carlos. Conferência na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 26 de junho de 1978, revista *Convívium*, Ano XVII, 1978, v.21, apud LAZZARINI, Álvaro, *Do Poder de Polícia*, revista *Julgados dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo*, Lex Editora, São Paulo, setembro/outubro de 1989, v.63, p. 13-23.

²⁶ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA - ESG. *Manual Básico*. Rio de Janeiro, 1993, p. 126.

²⁷ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA - ESG. *Manual Básico - M75*. Rio de Janeiro, 1975, p. 234.

²⁸LAZZARINI, Álvaro. *Manual de Ensino Fundamental - Direito Administrativo*. Subseção de Publicações da Academia de Polícia Militar do Barro Branco - APMBB, São Paulo, 1982, p. 94.

mecanismo de frenagem de direitos e liberdades individuais, influi na Expressão Psicossocial do Poder Nacional, do qual é função a Segurança Nacional. Assim, o regular e eficiente exercício do Poder de Polícia deve ser incentivado como fator de Segurança Pública e, também, como fator preponderante de Segurança Nacional, por importar a premente necessidade básica da população de sentir-se com segurança e bem-estar, para que o homem possa processar as suas atividades do modo mais perfeito possível. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando, a ordem, o progresso do Estado.

Lembre-mos, com Joaquim Cardozo de Mello Neto²⁹ quando escreveu sobre a ação social do Estado, que:

*“O serviço de segurança é um serviço típico do Estado: a insegurança não é apenas uma causa de lentidão do desenvolvimento social, é uma causa da lentidão no desenvolvimento social, é uma causa de retrogradação e de perecimento da colectividade. A distribuição da justiça é outro serviço essencial do Estado: *justitia fundamentum regni*”.*

3 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Na concretização do Poder de Polícia, que é um dos mais importantes capítulos, senão o mais importante capítulo do moderno Direito Administrativo³⁰, encontramos uma dicotomia, ou seja, existência de uma atividade que se denomina de Polícia Administrativa e a que se denomina de Polícia Judiciária.

Essa dicotomia sempre gerou confusões ao legislador, confusões aos intérpretes da lei e, em especial, aos administrados que querem ver órgãos policiais agindo, independentemente de suas competências impostas pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 144. Pior, ainda, que a dicotomia gerava e gera crises entre órgãos policiais de largas tradições, isto é, a denominada Polícia Civil, nos Estados que a têm estruturada, e a Polícia Militar, que está estruturada em todos os Estados e no Distrito Federal. Exemplo disso, como adverte o Desembargador Alcides Amaral Salles³¹, é a prema-

²⁹CARDOZO de MELLO NETO, José Joaquim. *A Ação Social do Estado*_Seção de Obras do *O Estado de São Paulo*, 1917, p. 7.

³⁰CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977. p. 335.

³¹Amaral SALLES, Alcides. Juizados Especiais Criminais - Breves Considerações, *Tribuna da Magistratura*, Órgão Oficial da Associação Paulista de Magistrados, fevereiro de 1996, ano VIII, nº 66, p. 4.

tura crise, no Estado de São Paulo, a respeito de quem é autoridade policial para os efeitos do artigo 69 da lei federal n.º 9.099, de 20 de setembro de 1995, que disciplina o artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988, cuidando dos Juizados Especiais Criminais para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo.

Cumpre, bem por isso, salientar que ambas as atividades exteriorizam típica manifestação administrativa, ou seja, de Administração Pública, embora uma delas possa ter o qualificativo de judiciária, nada tendo, porém, com manifestação judiciária do Poder Judiciário, ao qual não se integra como órgão.

Kiyoshi Harada³², aliás, mostra que “*A Constituição Federal, em vários de seus dispositivos, se refere à manifestação desse poder de polícia (arts. 145, II, 170, 174, 182, 192, 193, etc.)*”, tudo a indicar que a manifestação desse poder administrativo não se encerra na só atividade de polícia judiciária que a cultura brasileira aceita como sendo só ela, ou seja, só exerce polícia a polícia civil, na sua atuação de polícia cartorária, na apuração das infrações penais, exceto as militares.

Daí tomar-se necessária a distinção, para evitar-se o quanto possível atos abusivos de autoridades policiais, civis ou militares, lembrando a propósito o princípio da competência administrativa, bem sintetizado por Caio Tácito³³ no sentido de que “*Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito*”.

Recordemos, mais uma vez, conforme a mesma lição de Caio Tácito, que

“A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. (...) A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”.

Começemos por observar, no campo jurídico, que a polícia administrativa é preventiva, regida pelos princípios e normas do Direito Administrativo. A polícia judiciária é repressiva, exercendo uma atividade tipicamente administrativa de auxiliar da repressão criminal (a repressão criminal é exercida pelo órgão competente do Poder Judiciário, que detém o monopólio da jurisdição), motivo pelo qual, embora manifestação de atividade administrativa do Estado, a polícia judiciária é regida pelas normas e princípios jurídicos do Direito Processual Penal.

³²HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Editora Atlas, 1996. p. 20.

³³TÁCITO, Caio. *O abuso de poder administrativo na Brasil* (Conceito e remédios). Edição do Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959, p. 27.

Continuemos a observar a atividade policial, quando, então encontraremos o mesmo órgão policial agindo de modo eclético, isto é, age preventiva ou repressivamente, porque, necessária e automaticamente, passa da atividade policial preventiva para a atividade policial repressiva, dado que ocorreu ilícito penal, que não se conseguiu evitar. Há, nessa hipótese, o que passou a ser conhecido por repressão imediata, situação que deve ser considerada pelas repercussões jurídicas que ela enseja, em matéria de competência para a prática do ato de polícia.

Necessário anotar que aí estamos abordando só a dicotomia polícia administrativa e polícia judiciária no que elas têm por objeto o ilícito, evitando-o a primeira e auxiliando na repressão a segunda. A polícia administrativa, porém, é bem mais ampla, pois tem por objeto não só a prevenção do ilícito penal, cabendo-lhe também a prevenção e a própria repressão administrativa de toda uma gama de outros ilícitos não penais, como os de polícia de trânsito de veículos terrestres ou moto-aquáticos, os de polícia das construções, os de polícia sanitária, etc., enfim conforme a atividade policiada esteja sujeita à disciplina das leis respectivas (toda vez que uma lei impõe uma determinada restrição ao administrado, ela concede o correspondente Poder de Polícia à Administração Pública para possibilitar a concretização da restrição).

Bem por isso não é o rótulo que ostente o órgão policial que qualifica a atividade. O que a qualifica em polícia administrativa (preventiva) ou polícia judiciária (repressiva ou auxiliar) será, e isto sempre, a atividade de polícia em si mesma desenvolvida.

Portanto, a linha de diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária é bem precisa, porque, sempre será a ocorrência ou não de um ilícito penal³⁴. A atividade de polícia administrativa que tenha por objeto a não ocorrência do ilícito penal, no que exerce atividade preventiva, é de polícia administrativa, enquanto a que tenha por objeto auxiliar a Justiça Criminal na repressão ao ilícito penal é de polícia judiciária.

O ramo da polícia administrativa que tem por objeto evitar o ilícito penal denomina-se polícia de segurança pública, que nada tem com atividade de polícia judiciária. Polícia judiciária, ao certo, não é e nem pode desenvolver atividade de polícia de segurança pública, que é preventiva, sob pena de subversão do já enunciado princípio da competência administrativa no sentido de que *“não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito”*³⁵.

³⁴LAZZARINI, Álvaro et alii. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, ed. cit p.36. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 5.ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 1994. p. 96.

³⁵TÁCITO, Caio. Obra, ed. e p. citis.

José Cretella Júnior³⁶, após examinar as lições de Ranelletti e Guimarães Menegale, concluiu que a polícia de segurança tem por objeto prevenir a criminalidade em relação à incolumidade pessoal, à prosperidade, à tranquilidade pública e social.

Esse o conceito de polícia de segurança pública que devemos aceitar. Recordemos o que examinamos a respeito de ordem pública e de segurança pública. Na oportunidade consideramos segurança pública com um estado anti-delitual, que é o aspecto ou elemento do conceito maior de ordem pública. A polícia de segurança, bem por isso, tem por objeto prevenir a criminalidade.

Carlo Consonni Folcieri³⁷, por sua vez, isso deixa bem certo no verbete “Polícia Judiciária”, que escreveu para o *Novíssimo Digesto Italiano*. Distinguiu-a da Polícia de Segurança, porque,

“enquanto compreensiva de toda atividade discricionária de prevenção no resguardo de qualquer lei limitadora da liberdade e penalmente sancionada, a polícia em sentido lato tem sempre caráter de atividade administrativa constantemente usada. Ao lado do esboçado conceito de polícia administrativa, em sentido genérico, deve-se ter presente um outro que se pode dizer da polícia em sentido estrito e que, compreendendo apenas a atividade de prevenção referente às leis administrativas sancionadas penalmente, divide-se em tantas partes quanto são as leis a que serve de atuação. A principal das referidas partes é a polícia de segurança, orientada a proteger os bens supremos de ordem pública, da paz e da tranquilidade social; considerada a sua importância preponderante entre os vários ramos da polícia administrativa muitas de suas normas contêm uma série de princípios gerais aplicáveis a qualquer outra ramo (polícia sanitária, polícia industrial, polícia comercial)”.

Carlo Consonni Folcieri ainda acrescenta que a polícia de segurança tem por objeto

“uma atribuição complexa geral e opera com uma vasta atividade de observação e de coerção para garantir a conservação do direito, dos bens e das instituições sociais. Ela é mantida pelo uso de meios de execução e opera com procedimentos e métodos dinâmicos e com amplos poderes discri-

³⁶CRETELLA JÚNIOR, José. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 59, Saraiva, 1981, verbete Polícia Administrativa. p. 183-185.

³⁷CONSONNI FOLCIERI, Carlo. *Novíssimo Digesto Italiano*, v. XIII, verbete Polícia Judiciária. Tradução do Desembargador Geraldo Arruda, Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Lex Editora, v.89, p. 34-37.

cionários, pois age para impedir a violação da ordem e da segurança pública. A polícia judiciária, ao invés, tendo finalidade específica atinente à reintegração do direito violado, desenvolve de regra atividade preordenada àquela do órgão jurisdicional e é vinculada no exercício das suas funções à observância das rígidas normas estabelecidas pela lei processual penal. À função de polícia judiciária, — que se concretiza em uma atividade voltada para a realização do escopo processual, bem que seja de natureza administrativa, — não se pode, portanto, recusar uma qualificação processual. De fato a dita polícia é ligada à administração da justiça penal de modo a constituir uma direta emanção dela, indiscutivelmente coordenada à esfera jurisdicional”.

Por não compreender só a polícia de segurança que é exercida pelas autoridades de segurança pública e está a garantir a preservação da ordem pública, Aldo M. Sandulli³⁸ sustenta ser a polícia de segurança nada mais do que uma parte da polícia administrativa.

Desse modo quem só detenha competência de polícia judiciária, hipótese da Polícia Civil (artigo 144, parágrafo 4.º, da Constituição Federal de 1988), não pode exercer atividades próprias de polícia de segurança, devendo, bem por isso, limitar-se à apuração das infrações penais³⁹ nos termos da lei.

Quanto à Polícia de Preservação da Ordem Pública (de Manutenção da Ordem Pública, na semântica constitucional anterior), prevista no artigo 144, parágrafo 5.º, da Constituição Federal de 1988, podemos aceitar o ensinamento de que a polícia de segurança pública como exteriorização de polícia administrativa dela faz parte na exata medida em que previne a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas, procurando evitar a prática delituosa em sentido amplo (crimes e contravenções penais), no que exercita a atividade de polícia de segurança pública.

³⁸SANDULLI, Aldo M. *Manuale di Diritto Amministrativo*. 12. ed., Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1974. p. 675.

³⁹O artigo 144, parágrafo 4.º, da Constituição Federal de 1988, deixa certo que a Polícia Civil tem a só competência constitucional de polícia judiciária, que não pode ser ampliada por norma infraconstitucional, devendo, portanto, limitar-se à apuração das infrações penais, exceto as militares. Ela, no entanto, não tem a exclusividade de polícia judiciária comum, conforme discorremos em nossos *Estudos de Direito Administrativo*, que integra a *Coletânea Jurídica da Magistratura*, da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 98-101). A Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que disciplina o artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988, dispensa, expressamente, a figura do inquérito policial da competência da Polícia Civil, substituindo-o por um “termo circunstanciado” lavrado pela autoridade policial que atendeu a ocorrência envolvendo infração penal de menor potencial ofensivo e que não é necessariamente delegado de polícia civil, conforme se posicionou a Comissão Nacional de Juristas, coordenada pela Escola Nacional da Magistratura, na interpretação do artigo 69 da referida Lei Federal.

A Polícia de Preservação da Ordem Pública está, também, investida de competência de polícia judiciária, quando cuida da repressão imediata à infração penal, que não conseguiu evitar, restabelecendo, de pronto, a desordem causada pela infração penal.

Atua, nessa hipótese, que é própria e exclusiva da atividade da Polícia Militar, como auxiliar do Poder Judiciário, sob a regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente. À autoridade judiciária deve fornecer, na repressão imediata, um primeiro material de averiguação e exame, o mesmo ocorrendo quando da falência operacional dos outros órgãos policiais, como nas hipóteses de greves de servidores desses órgãos ou ineficiência no cumprimento de suas atividades.

Isso bem apreendeu o legislador infraconstitucional quando editou a Lei Federal n.º 9.009, de 26 de setembro de 1995, prevendo seu artigo 69, que:

“A autoridade policial⁴⁰ que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários”,

com a supressão prevista no seu artigo 77, parágrafo 1.º, do que Joel Dias Figueiredo Júnior e Maurício Antônio Ribeiro Lopes⁴¹ afirmaram ser o “*bolorento inquérito policial*” e nós⁴², em estudos sobre Juizados de Instrução e Juizados Especiais Criminais sempre dissemos ser o “*anacrônico inquérito policial*”.

4 ÓRGÃOS POLICIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Constituinte de 1988 procurou valorizar o principal aspecto ou elemento da ordem pública, ou seja, a segurança pública. Procurou, também, guardar a correta grandeza entre a ordem pública e a segurança pública, sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, seu elemento, sua causa.

⁴⁰GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Juizados Especiais Criminais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996. p.96-97: “Qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias federal e civil, que têm a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados (art. 144, § 1.º, inc. IV, e § 4.º), mas também a polícia militar”.

⁴¹FIGUEIREDO JÚNIOR, Joel Dias e RIBEIRO LOPES, Maurício Antônio. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 327.

⁴²LAZZARINI, Álvaro. Juizado de Instrução. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília-DF, ano 26, janeiro/março de 1989, n.º 101, p.197-206. Juizados Especiais para o Julgamento das Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo. *Revista de Processo*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, a.15, abril/junho/1990, n.º 58, p. 99-109.

Lembrems que o conceito de segurança pública, como universalmente aceito, é mais restrito do que o de ordem pública, esta a ser preservada pela Polícia Militar (artigo 144, parágrafo 5.º, de Constituição Federal de 1988), à qual se atribui, além das atividades de polícia ostensiva de segurança, as referentes às que cuidam da tranqüilidade pública e da salubridade pública.

O constituinte de 1988, outrossim, patenteou no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que a segurança pública é dever do Estado, razão de ser direito e, igualmente, responsabilidade de todos.

Para desempenhar as atividades correlatas, o constituinte de 1988 fixou a competência restritiva de cada órgão que enunciou, dando, só agora, dignidade constitucional a órgãos policiais até então inexistentes em termos constitucionais, ou seja, à Polícia Rodoviária Federal, à Polícia Ferroviária Federal e à Polícia Civil Estadual.

A Constituição da República Federativa do Brasil, assim, passou a prever que a segurança pública, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (artigo 144, *caput*), será exercida pelas Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, devendo ser lembradas, por assemelhação, as Guardas Municipais, porque integram a previsão do aludido artigo 144, no seu parágrafo 8.º, não como órgãos destinados à segurança pública e sim como guardas do patrimônio dos municípios que as constituíram para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Devemos observar, outrossim, que a previsão constitucional é taxativa, não podendo, portanto, ser criados outros órgãos policiais com incumbência de exercer atividades de segurança pública, em quaisquer dos níveis estatais, o que impede, por isso mesmo, que órgãos autárquicos, fundacionais ou paraestaduais, não previstos na norma constitucional, exercitem atividades de segurança pública.

Observemos, também, que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de segurança pública, porque, estas, repitamos, dizem respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas imediatas.

A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, como previsto no artigo 144, parágrafo 5.º, final, da Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional de cada unidade federada.

A gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à tranqüilidade pública e à salubridade pública, ambas integrantes do conceito de ordem pública, como desenvolvido em nossos estudos sobre o Direito Administrativo e pre-

venção de Incêndios⁴³ e sobre Poder de Polícia e o Corpo de Bombeiros⁴⁴.

Essa competência, como também as responsabilidades dela decorrentes não foram previstas para os municípios e, muito menos, para entidades de direito privado, inclusive as de natureza paraestatal, como sejam os Corpos de Bombeiros Voluntários, que, se existentes, assim o são à margem da lei, por não previstos na previsão constitucional de 1988. A nossa Carta Fundamental de 1988, lembremos, cometeu as atividades às só entidades que nominou expressamente, ou seja, aos Estados, Distrito Federal e Territórios⁴⁵.

A Constituição de 1988, devemos entender, tratou de distribuir corretamente as atribuições decorrentes do Poder de Polícia. Foi, porém, tímida quando deixou de prever órgão de Polícia Fazendária, importantíssimo para a conjuntura nacional nos denominados crimes do colarinho branco. Ela preferiu dar essas atribuições, na órbita da união, à Polícia Federal, que, hipertrofiada na sua esfera de competência, prevista no seu artigo 144, parágrafo 1.º, não tem apresentado condições humanas e materiais para atendê-la, em que pese o esforço dos seus integrantes, que vinham sendo amparados, até pouco tempo atrás, por excelente esquema de *marketing*, em especial junto às emissoras de televisão.

5 GERENCIAMENTO DE CRISES ENTRE ÓRGÃOS POLICIAIS

Sabemos, portanto, quais os órgãos policiais com legitimidade administrativa para atuar na República Federativa do Brasil, dentro de sua esfera de competência administrativa.

Importante, em relação a eles, é deixar claro aos seus integrantes e ao povo em geral que a ordem cronológica apresentada no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, em absoluto, não indica um escalonamento hierárquico, que implicaria supremacia de um sobre outro órgão ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente órgão na referida previsão do artigo 144.

Os sete órgãos policiais, aliás, pertencem a entidades estatais diversas, como diversas são as linhas hierárquicas, quando pertencentes a uma mesma entidade estatal, tudo a demonstrar que cada um deles, consoante os princípios jurídicos que infor-

⁴³LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*, ed. cit., p. 335-354.

⁴⁴LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*, ed. cit., p. 355-377.

⁴⁵LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*, ed. cit., p. 375.

mam o Direito Administrativo, a partir da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, tem esfera de competência administrativa bem definida no seu artigo 144.

Bem por isso, em razão de sua investidura no órgão policial a que pertença, os seus agentes públicos, que o Direito Administrativo classifica na espécie agente administrativo⁴⁶, têm a correspondente autoridade policial, conforme tratamos longamente nos livros de Direito Administrativo⁴⁷.

Essa temática da autoridade policial diz respeito ao Direito Administrativo e não ao Direito Processual Penal, porque, como examinamos, todo policial é agente administrativo da Administração Pública, e esta é regida pelo Direito Administrativo. Todo polícia é autoridade no sentido técnico-jurídico do termo⁴⁸.

A temática da autoridade policial é importante dentro da de ordem pública, e o seu desconhecimento gera crises entre os órgãos policiais, ou seja, conflitos positivos ou negativos de competência, com graves conseqüências para a ordem pública e, portanto, para a segurança pública, como, por exemplo, agora, que a Lei Federal n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, se refere a autoridade policial para as providências previstas no seu artigo 69⁴⁹.

É, porém, na área de atuação da autoridade policial e nos seus estritos limites constitucionalmente previstos – a Constituição Federal de 1988, em tema de segurança pública e ordem pública, não recepcionou a legislação infraconstitucional anterior —, que essas pessoas físicas, que operam em nome do Estado no desempenho da atividade policial, devem exercer o Poder de Polícia, que legitima a sua ação.

Aquela autoridade policial que entenda de exercer atribuição não decorrente da esfera de competência constitucional do órgão policial que integra e serve, ao certo, estará se havendo com excesso de poder ou desvio de poder, porque, convém recordar,⁵⁰

⁴⁶LAZZARINI, Álvaro et alii. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, ed. cit., p. 52 e sgtes.

⁴⁷LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*, ed. cit., p. 263-280.

⁴⁸CRETELLA JÚNIOR, José. Artigo publicado na *Revista de Direito Administrativo*, v.162, p. 33.

⁴⁹A crise surgiu no Estado de São Paulo, a partir do nosso artigo Juizado Especial e autoridade (*Folha de São Paulo*, 03.11.1995, p.2), que ensejou crítica de Bismael B. Moraes, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, no artigo Conceito de Autoridade (*Folha de São Paulo*, 18.11.1995, p. 2) e cartas de leitores apoiando-nos ou não. Confirma-se a nota de rodapé nº 38.

⁵⁰TÁCITO, Caio. Obra e ed. cit., p. 27.

“A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”.

A não observância dessa regra de competência administrativa leva a inevitáveis crises entre os órgãos policiais que necessitam ser gerenciadas, conforme os princípios jurídicos do Direito Administrativo.

Elas decorrem, pelo que podemos observar, da superposição de meios, dispersão de esforços, busca de notoriedade ou vedetismo por policiais, enfim falta de profissionalismo em prejuízo do povo e da própria instituição policial a que servem.

Nas raízes da divergência, podemos encontrar objetivamente uma mistura de desconhecimento da lei, sentimentos corporativistas e até classistas, busca de publicidade pessoal e, em ano eleitoral, inevitavelmente, fins políticos. Todos esses fatores, aliás, são perfeitamente contornáveis desde que haja firme decisão por parte das autoridades governamentais de fazer cumprir a Constituição Federal de 1988⁵¹.

Essas crises a serem gerenciadas, em verdade, tipificam os denominados conflitos de atribuições internos que, na arguta observação de José Cretella Júnior⁵² e no prisma do Direito Administrativo, ocorrem a todo momento, com

“luta ou choque de competência entre duas autoridades do mesmo Poder, em matéria administrativa. São dois agentes públicos que se julgam competentes – um conflito positivo de atribuição – ou se julgam incompetentes – conflito negativo de atribuição – para o desempenho de determinado serviço público ou para o exercício de certa função. Ou para a edição de ato administrativo. Cabe ao superior hierárquico desses dois funcionários de mesmo nível a resolução do conflito, cessa a disputa, porque o superior decidiu de plano a quem cabe a tarefa. Se os funcionários forem de níveis diferentes, sobe-se na escala hierárquica, até chegar-se ao superior comum aos dois e a este cabe dirimir o conflito de atribuições suscitado”.

⁵¹LAZZARINI, Álvaro. A Constituição Federal de 1988 e as Infrações Penais Militares. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a.27, n.º 108, p. 147-154.

⁵²CRETELLA JÚNIOR, José. Conflito de Atribuições no Direito Administrativo, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.291, p. 56-57.

Do mesmo sentir a lição de Mário Masagão⁵³, que, ao tratar do Poder Hierárquico e cuidar de suas consequências como instrumento de Administração Pública, ensina que “*Os conflitos de atribuições entre órgãos subordinados ao poder executivo são resolvidos pelo primeiro superior hierárquico comum aos conflitantes*”, obviamente observados os preceitos, constitucionais e infraconstitucionais, de regência da competência administrativa desses órgãos.

Podemos afirmar, portanto, que ao Chefe do Poder Executivo ou ao seu Secretário de Estado da Segurança Pública cabe a vontade política de pôr cobro a qualquer conflito de atribuição entre os dois segmentos da polícia estadual, assim, gerenciando a crise entre os órgãos policiais subordinados.

Para isso deverão observar, estritamente, o princípio da legalidade, porque, no Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 1.º, os governantes também têm as suas decisões políticas sujeitas aos limites da lei, ou seja, não têm carta branca para tudo fazer, a não ser aquilo que esteja dentro dos limites da lei.

Lembremos que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 144, parágrafo 6.º, prevê a subordinação aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios das polícias militares e corpos de bombeiros militares, juntamente com as polícias civis. Eles devem assumir, assim, a responsabilidade não só diante dos órgãos policiais que lhe estão subordinados, mas em especial perante o povo que os elegeu e que almeja uma efetiva segurança pública, dentro dos padrões da legalidade.

O conflito de atribuição, porém, complica-se quando ocorre crise entre órgãos de entes estatais diversos, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O gerenciamento da crise, nessa hipótese, caberá ao Poder Judiciário se não chegar a um entendimento entre os Governos envolvidos e litígio houver, devendo mais uma vez o litígio ser solucionado à luz dos princípios que informam o Direito Administrativo.

O exemplo das Guardas Municipais é bem marcante, em especial após o II Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado nos dias 29 e 30 de agosto de 1991, na cidade de Americana, Estado de São Paulo, onde, após graves críticas às Polícias Militares, concluíram que é urgente a participação dos municípios, com as suas Guardas, no combate à criminalidade, razão de criarem uma entidade de direito privado denominada de “Conselho Nacional das Guardas Municipais”.

⁵³MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*, 6. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n.º 516, p. 321.

Caberá, no caso, ao Distrito Federal ou ao Estado envolvido na crise, ou aos órgãos públicos ou particulares que tenham legitimidade para fazê-lo (art. 5.º, incisos XXI e LXX, letra “b”, 103 e 129, III, todos da Constituição Federal de 1988), ajuizar ação judicial adequada para dizer da inconstitucionalidade ou ilegalidade das leis ou atos administrativos que concretizarem tal intenção das Guardas Municipais, agora submetidas ao que denominaram de seu “Conselho Nacional”.

Recordemos que a melhor doutrina entende, uniformemente, que a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o Município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar⁵⁴.

Nesse sentido, igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem sido pacífica⁵⁵ no sentido da incompetência das Guardas Municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante e, até, mesmo a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal.

Outro exemplo, e este grave, foi a delegação de parcela de Poder de Polícia a entidade de direito privado municipal, que passou a invadir, com pleno apoio do Governador do Estado de São Paulo, atribuição indelegável da Polícia Militar na área do serviço de policiamento de trânsito. Explicando melhor: em razão de convênio do Estado de São Paulo com o Município de São Paulo, empregados celetistas da Companhia de Engenharia de Tráfego-CET, uma sociedade de economia mista do Município de São Paulo, foram autorizados a autuarem veículos que trafegam ou estacionam nas vias públicas da Capital Paulista, estando, até mesmo, a dirigir o tráfego desses veículos, devidamente uniformizados (são os denominados “amarelinhos” ou “marronzinhos”, conforme a cor de seus uniformes, ou as denominadas “moças da zona azul”, que atuam e autuam no estacionamento da “Zona Azul”). O exemplo da

⁵⁴SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6. ed., 1990, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 653, e *O Município na Constituição de 1988*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 11; MUKAI, Toshio. *A administração pública na nova Constituição brasileira*, São Paulo: Editora Saraiva, p. 42; GASPARINI, Diógenes. Parecer, Fundação Faria Lima-CEPAM; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 7. ed. Forense: Rio de Janeiro, p. 358; BEZNOS, Clóvis. Guarda Municipal, “Cadernos de Direito Municipal”, *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, V. 78, p. 178; CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, v. VI, p. 342.

⁵⁵Acórdão unânime da Quinta Câmara Criminal, na apelação criminal nº 24.767-3/5, de Americana, em 03 de março de 1994, relator Desembargador Cunha Bueno, revista *A Força Policial*, órgão oficial de informação e doutrina da Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, ano de 1994, janeiro/março, nº 1, p. 136-140; Acórdão unânime da 2.ª Câmara Criminal, na apelação criminal nº 96.007-7/10, de Araras, relator Desembargador Weiss de Andrade, revista *A Força Policial*, n. cit. p. 141-143.

cidade de São Paulo começou a vicejar, existindo tal prática, pelo menos, na cidade paulista de Campinas, como também em Belo Horizonte-MG, tudo a merecer controle jurisdicional dos atos jurídicos do direito privado desses empregados de paraestatal municipal, embora não se possa dizer que tecnicamente haja uma crise entre órgãos estaduais e órgãos municipais, estes de direito público ou de direito privado, por não instaurado um conflito de atribuições, uma vez que os órgãos estaduais, por decisão do Governador do Estado, não exercem o serviço de trânsito delegado ao município e os órgãos municipais, públicos ou privados, o executam, embora violando a legislação federal de regência⁵⁶.

6 CONCLUSÃO

O estudo permite concluir que o Direito Administrativo está consubstanciado em um conjunto de princípios jurídicos que informam e disciplinam as atividades da Administração Pública existentes em qualquer dos poderes do Estado e não só Poder Executivo.

Essas atividades da Administração Pública devem ser executadas segundo uma ordem administrativa, a qual está compreendida na noção maior da ordem pública.

A ordem pública integra o Direito Administrativo, porque ao Estado cabe preservá-la através de sua polícia, que nunca deixa de exercer uma atividade tipicamente administrativa, de Administração Pública como poder público, mesmo quando essa atividade seja denominada de polícia judiciária.

A idéia de Estado, aliás, é inseparável da idéia de polícia. A polícia tem por fundamento e por razão de ser o Poder de Polícia, que é um instrumento da Administração Pública para realizar os seus fins, na busca do bem comum. O Poder de Polícia, assim, é um Poder Administrativo, considerado como um dos mais importantes capítulos do Direito Administrativo.

A ordem pública, necessário esclarecer, é um conceito jurídico indeterminado, porque varia no tempo e no espaço. Tem-se, porém, por aceitável o conceito de que a ordem pública é a ausência de desordens, ou seja, de atos de violência contra as pessoas, seus bens e o próprio Estado.

Esse posicionamento da ordem pública no Direito Administrativo é diverso daquele que se deve ter da ordem pública no Direito Privado. De qualquer modo, ordem pública só pode ser considerada no plano nacional, ou seja, há uma ordem pública interna que não se confunde com aquela que possa ser denominada de ordem pública internacional.

⁵⁶LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*, ed. cit., p. 311-334.

No Direito Administrativo, a segurança pública, a tranqüilidade e a salubridade pública são os únicos elementos ou aspectos da ordem pública. Cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública.

A ordem pública, assim, é uma situação de fato oposta à desordem, sendo essencialmente de natureza material e exterior.

A segurança pública, principal aspecto da ordem pública no enfoque constitucional brasileiro que lhe dedicou um capítulo consubstanciado no art. 144, *caput* e parágrafos, da Constituição de 1988, é um estado anti-delitual que deve perfar-se com medidas de polícia preventiva, inibidoras de práticas ilícitas penais em geral, no que a polícia exerce típica atividade de polícia administrativa, regida pelos princípios e normas de Direito Administrativo.

Quando, apesar das medidas inibidoras, ocorrer o ilícito penal, a atividade de polícia administrativa (preventiva) deixa de operar, tendo início, então, a atividade de polícia judiciária, voltada não à prevenção do ilícito penal e sim de sua apuração, agora segundo as normas e princípios do Direito Processual Penal, embora o órgão competente para esse exercício continue a ser órgão da Administração Pública e não do Poder Judiciário.

A ordem pública, contudo, sendo violada em razão do ilícito penal, deve ser restabelecida de imediato e automaticamente pelo órgão de polícia administrativa que tenha a competência constitucional de "preservação da ordem pública". Cuida-se da "repressão imediata", que tem o seu fundamento no art. 144, § 5.º, da vigente Constituição da República, porque, se não se conseguiu preservar a ordem pública, o órgão policial que detém a exclusividade dessa competência constitucional deve restabelecê-la imediata e automaticamente.

A temática em exame envolve também a da autoridade policial, cujo conceito é de Direito Administrativo e não de Direito Processual Penal, como se pretendia. Agente público, com as suas espécies, seus deveres e suas prerrogativas, é matéria de Direito Administrativo. Toda polícia, civil ou militar, nos limites da investidura legal, portanto, é autoridade policial no sentido técnico-jurídico do tema.

Na preservação da ordem pública, quando houver crise entre as autoridades policiais, é o Direito Administrativo que fornece os princípios e normas que devem ser observadas para o gerenciamento da crise, ou seja, para a solução do conflito de atribuições entre autoridades policiais de que nível hierárquico for.

Quando elas integram o mesmo Poder da entidade federada, deve caber ao primeiro superior hierárquico comum aos conflitantes a solução do conflito; quando de poderes diversos ou, então, de entidades federadas diversas, o gerenciamento da

crise decorrente do conflito, observados os princípios e normas do Direito Administrativo, só poderá ser dirimido pelo órgão competente do Poder Judiciário, através de processo judicial adequado.

O Direito Administrativo da Ordem Pública, portanto, como especialização do moderno Direito Administrativo, pode ser conceituado como conjunto de princípios jurídicos que informam e disciplinam as atividades de polícia administrativa dentro das competências previstas para qualquer dos Poderes do Estado.

Abstract: Administrative law of public order

This paper analyses the theme of public order from the viewpoint of administrative order in general, that is, the normal execution of public services, the regular proceeding of public work and the due exercise of administration functions by constituted authorities. It also focuses on public security, the concepts of administrative police and judiciary police and their position in the Federal Constitution.

Key words: *public order, public security, administrative police, judiciary police.*

O REGULAMENTO DISCIPLINAR E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

MÁRCIO LUIS CHILA FREYESLEBEN

Promotor de Justiça da 1.^a AJME-MG

Resumo: Estuda a questão dos regulamentos disciplinares, tendo em vista o disposto no inciso LXI do art. 5.^o da Constituição Federal, concluindo que os regulamentos disciplinares das Forças Armadas, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, e ainda os códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar são leis, como requer a Constituição de 1988.

Palavras-chave: regulamentos disciplinares.

A Constituição Federal, em seu art. 5.^o, inciso LXI, determina expressamente que:

“ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.

Todos sabem que as transgressões disciplinares a que se refere o inciso LXI, do art. 5.^o, da CF/88, estão contidas nos regulamentos disciplinares das Forças Armadas (Marinha, Decreto n.^o 88.545, de 26.07.83; Exército, Decreto n.^o 90.608, de 04.12.84; Aeronáutica, Decreto n.^o 76.322, de 22.09.75), das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, (em Minas Gerais, Decreto n.^o 23.085, de 10.10.83).

Surge, então, uma grande questão a ser enfrentada: os regulamentos disciplinares, editados a partir de decretos do Poder Executivo, são leis no sentido imprecado pelo inciso LXI, do art. 5.^o da CF/88?

Tal indagação se justifica, pois, como sabemos, decretos e decretos-leis, a rigor, não são leis em sentido formal, porém atos administrativos emanados do Poder Executivo, com força de lei (lei em sentido material). Leis, em sentido formal e estrito, somente podem ser consideradas as que foram aprovadas pelo Congresso Nacional, que obedeceram ao devido processo legal legislativo, com a sanção e a promulgação do Poder Executivo.

Os referidos diplomas, inclusive o Código de Processo Penal Militar, Decreto-Lei n.^o 1002, de 21 de dezembro de 1969, se tivessem sido editados na vigência da CF/88, seriam inexoravelmente inconstitucionais. No entanto, foram elaborados na vigência da CF/69 (CF/67, para alguns), sendo certo que aquela Carta Magna conferia força e qualidade de lei aos decretos-leis n.^o 1.001/69 e 1.002/69 e aos decretos n.^o 88.545/83 (RDM), n.^o 90.608/84 (RDE), n.^o 76.322/75 (RDAER) e n.^o 23.085/83 (RDPM-MG), assim como também conferia força e qualidade de lei aos decretos que editaram os regulamentos disciplinares das demais Polícias e Corpos de Bombeiros Militares.

Creemos, todavia, que os regulamentos disciplinares, assim como o CPM e o CPPM são, sob o pálio da CF/88, insofismavelmente, **leis ordinárias**, para todos os efeitos.

Tenha-se em mira que a entrada em vigor de uma Constituição traz a lume uma nova ordem de normas e princípios, aos quais todo o ordenamento jurídico infra-constitucional necessita amoldar-se. Com o advento de uma nova Constituição

“uma grande parte das leis promulgadas sob a antiga Constituição permanece, como se costuma dizer, em vigor. No entanto, esta expressão não é acertada. Se estas leis devem ser consideradas como estando em vigor sob a nova Constituição, isto somente é possível porque foram postas em vigor sob a nova Constituição, expressa ou implicitamente, (...) O que existe, não é uma criação de Direito inteiramente nova, mas a recepção de normas de uma ordem jurídica por uma outra; tal como, p.ex., a recepção do Direito romano pelo Direito alemão. Mas também essa recepção é produção de Direito. Com efeito, o imediato fundamento de validade das normas jurídicas recebidas sob a nova Constituição (...) já não pode ser a antiga Constituição, que foi anulada, mas apenas o pode ser a nova. O conteúdo destas normas permanece na verdade o mesmo, mas o seu fundamento de validade, e não apenas este, mas também o fundamento de validade de toda a ordem jurídica, mudou. Ao tornar-se eficaz a nova Constituição, modifica-se a norma fundamental, quer dizer, o pressuposto sob o qual o fato constituinte e os fatos em harmonia com a Constituição podem ser pensados como fato de produção e de aplicação de normas jurídicas” (Hans Kelsen, *Teoria Pura de Direito*, p. 224, 2.^a ed. brasileira, 1987, Ed. Martins Fontes).

Na prática,

“o fenômeno da recepção da ordem normativa vigente sob a égide da antiga Carta, e compatível com a nova, dando-lhe nova roupagem ou fundamento de validade, tem por finalidade precípua dar continuidade às relações sociais sem necessidade de novas leis ordinárias, o que seria, além de difícil, custoso, quase impossível” (Maria Helena Diniz, *Norma Constitucional e seus Efeitos*, p.43, 2.^a ed., 1992, Saraiva).

A supremacia da Lei Maior gera a “compatibilidade vertical” do ordenamento jurídico (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 46, 7. ed., RT, e, assim:

“com o advento de nova Constituição, a ordem normativa anterior, comum, perde seu antigo fundamento de validade para, em face da recepção, ganhar novo suporte. Da mesma forma, aquela legislação, ao ser

recebida, ganha a natureza que a Constituição nova atribui a atos regentes de certas matérias. Assim, leis anteriores tidas por ordinárias podem passar a complementares; decretos-leis podem passar à natureza de leis ordinárias; decretos podem obter características de leis ordinárias” (Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, p.39, 10. ed., 1993, Ed. “M”).

Em síntese,

“o que se quer dizer é que o fato de uma norma ter sido aprovada por um ato inferior à lei, mas que sob o regime antigo tinha força de lei, não é óbice para que continue em vigor debaixo da Constituição nova que exija lei formal para tanto”(Celso Ribeiro Bastos, in *Curso de Direito Constitucional*, p. 116, 12. ed., 1990, Saraiva).

Bastará, portanto, consultar a CF/88, notadamente seu art. 22, I, art. 124, parte final, e art. 124, para concluir, com um mínimo de hermenêutica, que o Decreto-Lei n.º 1.001/69, bem como o Decreto-Lei n.º 1.002/69 são, sob a égide do ordenamento renovado, leis ordinárias: *“Lei ordinária é toda aquela que não traz o adjetivo complementar ou delegada, e que não se lhe exige maioria absoluta para a sua aprovação”* (Celso Ribeiro Bastos, in *Curso de Direito Constitucional*, p. 309, 12. ed., 1990, Saraiva).

Os regulamentos disciplinares da Marinha, Exército e Aeronáutica, decretos n.º 88.545/83, n.º 90.608/84 e n.º 76.322/75, foram editados a partir da Lei n.º 6.880, de 09.12.80, que, em seu art. 47, determina:

“Os regulamentos disciplinares das Forças Armadas especificarão e classificarão as contravenções e transgressões disciplinares e estabelecerão as normas relativas à amplitude e aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento militar e à interposição de recursos contra as penas disciplinares”.

Os decretos foram expedidos pelo Presidente da República com fundamento na CF/69, art. 81, inciso III, que rezava ser de sua competência privativa *“sancionar”, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”*. (Grifo nosso)

Os regulamentos disciplinares das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal buscam respaldo no Decreto-Lei n.º 667, de 02.07.69, art. 18, que expressamente lhes dá fundamento legal: *“As Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação”*.

No Estado de Minas Gerais, o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar, Decreto n.º 23.085/83, foi editado com base na Lei estadual n.º 4.775/68, cujo art. 2º, inciso 1º, preceituava: “*O Executivo deverá, por decreto, baixar o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar, atendidas as normas legais vigentes*”, e na CE/67, art. 76, inciso X, que determinava competir, privativamente, ao Governador “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedindo decretos e regulamentos para a sua fiel execução*”. (Grifo nosso)

Os regulamentos disciplinares das Forças Armadas e das Forças Auxiliares tinham, por obra do ordenamento então vigente, força de lei e, ao serem recepcionados pela nova ordem constitucional, sofreram o efeito da novação, para receberem novo fundamento de validade. Hoje, as transgressões disciplinares devem ser regulamentadas por lei ordinária (art. 5º, LXI, CF/88) e, portanto, os regulamentos disciplinares passaram a ter natureza de lei ordinária, sendo absolutamente correto asseverar que somente poderão ser alterados, modificados ou revogados por lei ordinária, pois é esta a sua natureza.

À guisa de especulação, o Decreto n.º 88.545/83, RDM, sofreu alterações de alguns de seus dispositivos, provocadas pelo Decreto 1.011, de 22.12.93. Com efeito, após a CF/88, o RDM passou a ter força e natureza de lei ordinária, não sendo admissível que uma lei venha a ser modificada por um decreto. É inconstitucional.

Sem razão, no particular, o Prof. Jorge Alberto Romeiro que, ao defender a vigência dos regulamentos disciplinares sob a égide da CF/88, argumenta que a expressão “lei” do inciso LXI, do art. 5º, compreende os regulamentos, avisos e portarias (*Curso de Direito Penal Militar*, p. 11, nota de pé de página n.º 18, parte geral, edição de 1994, Saraiva).

A doutrina e a jurisprudência invocadas pelo Prof. Romeiro para dar suporte à sua exegese (Carlos Maximiliano, *Comentário à CF de 1948*, e acórdão da 2ª turma do STF, datada de 17.06.1951), tinham valor em sua época, porém, hodiernamente, contrariam o princípio da reserva legal consagrado pela atual Constituição.

Não há sombra de dúvida de que “*a palavra lei, para a realização plena do princípio da legalidade, se aplica, em rigor técnico, à lei formal, isto é, ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição*” (arts. 59-69) (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 363, 7. ed., RT). As únicas exceções ao princípio são permitidas às leis delegadas (art. 68 da CF/88) e às medidas provisórias convertidas em lei (art. 62 da CF/88), porquanto sejam atos constitucionalmente “equiparados” à lei formal, “*os quais, contudo, só podem substituir a lei formal em relação àquelas matérias estritamente indicadas nos dispositivos referidos*” (José Afonso da Silva, *op. cit.*, p. 363).

O ordenamento pátrio está repleto de exemplos que corroboram o efeito da recepção e da novação. O Código Penal Comum foi editado pelo Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, porque à época a Constituição assim permitia. No entanto, a alteração de sua parte geral só foi possível através de uma lei ordinária, a Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984, porque a CF/69 pedia lei ordinária para a regulamentação de matéria penal comum.

Temos, outrossim, a Lei das Contravenções Penais, Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de dezembro de 1941, que, pela mesma explicação, é lei ordinária.

Outro precioso exemplo é o Código de Águas, Decreto n.º 24.643, de 1934, que foi produzido ao tempo em que os decretos do Poder Executivo tinham força de lei, da mesma forma que ocorreu com os regulamentos disciplinares. Hoje, as matérias são disciplinadas por lei, daí sua natureza legal.

Por conclusão, os regulamentos disciplinares das Forças Armadas, os regulamentos disciplinares das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar são leis ordinárias, como requer a CF/88.

Portanto, *legem habemus*.

Abstract: Disciplinary regulations and the 1988 federal constitution

This is a study of disciplinary regulations according to what is determined by sub-section LXI of Article 5 of the Federal Constitution, coming to the conclusion that the disciplinary regulations of the Armed Forces, of the Military Police and of the Military Fire-Brigades, as well as the Military Penal Code and Military Penal Process Code, are laws, as required by the 1988 Constitution.

Key words: *disciplinary regulations.*

HELIOÓPOLIS – O VÔO À BEIRA DOS LIMITES

CARLOS EDUARDO FALCONI

Capitão PMESP, Piloto de Helicóptero do Grupamento de Radiopatrulha Aérea.

Resumo: Analisa a atuação de helicópteros do Grupamento de Radiopatrulha Aérea da Polícia Militar do Estado de São Paulo no incêndio na favela denominada Heliópolis, na Capital do Estado.

Palavras-chave: Uso de helicóptero, fogo, salvamento e operação resgate.

Manhã do dia 17 de junho de 1996. Era um dia nublado que, por volta das 6h e 30m mal acabara de nascer. Como rotineiramente fazemos, naquele dia cheguei ao nosso hangar no Campo de Marte, vesti meu macacão de vôo e respectivos acessórios e me dirigi até minha aeronave, a fim de fazer o pré-vôo¹. Como sempre, as aeronaves já estavam devidamente inspecionadas pelos mecânicos de serviço e prontas para a operação daquele dia, que aparentava ser mais um dia normal, sem grandes diferenças dos anteriores.

Estava escalado como Comandante de Aeronave² da Equipe “A”³, motivo pelo qual fazia o pré-vôo do Águia Seis, preparando-o para a execução do vôo de trânsito⁴. O Tenente Peixoto, Comandante de Operações e meu segundo piloto, procedia o *briefing*⁵ ao tripulante e passageiros não habilitados, no caso um oficial do Comando de Policiamento de Trânsito e um engenheiro da Companhia de Engenharia de Tráfego-CET, da Prefeitura do Município de São Paulo.

Neste ínterim, o Capitão Monte Oliva, Comandante de Aeronave da Equipe “B”, fazia o pré-vôo do Águia Dois, enquanto o Tenente Médico Galetti e o Sargento Enfermeiro Pimentel checavam todos os *kits* de emergência e equipamentos médicos da aeronave. O Tenente Beni estava na sala de rádio, nossa Central de Comunicações, pois fora chamado pelo Tenente Joseval, chefe da equipe de tripulantes operacionais, para acompanhar o desenrolar de uma ocorrência com possível existência de vítimas em um prédio em chamas na favela de Heliópolis, zona sul da cidade de São Paulo.

¹ Inspeção realizada na aeronave, por mecânicos e pilotos, antes do vôo.

² Funções a bordo dos helicópteros do GRPAe: Comandante da Aeronave (primeiro piloto), Comandante de Operações (segundo piloto) e Tripulantes Operacionais (observadores aéreos, mecânicos, médicos e enfermeiros).

³ As equipes são divididas de acordo com as missões: “A” atende o policiamento aéreo (apoio em ocorrências, trânsito, rodoviária, buscas etc), “B” atende o resgate (missões aeromédicas) e “C” atua complementarmente.

⁴ Vôo diário realizado nos períodos matutino e vespertino, nos horários de *rush*, objetivando melhorar a fluidez do tráfego, através do fornecimento de informações.

⁵ Instruções e recomendações transmitidas aos tripulantes e passageiros antes de qualquer vôo ou missão.

A informação foi passada pelo Comandante Luchesi⁶, piloto da aeronave da Rede Globo, a qual fazia seu rotineiro voo de reportagem para aquela emissora de televisão, juntamente com a repórter Eleonora Paschoal e o repórter cinematográfico Edson Silva. Disse que, no local, havia várias vítimas e o fogo era muito intenso, sendo que até aquele momento não havia nenhuma viatura do Corpo de Bombeiros e o trânsito estava complicado na região. Notou-se que o mesmo estava muito emocionado ao passar as informações.

Prontamente, às 7h e 20 min, foi acionado o alarme, fazendo soar duas vezes a sirene, indicando que se tratava de ocorrência de resgate, quando decolou o Águia Dois, cerca de um minuto depois.

Tendo em vista a possibilidade de o Águia Seis ser utilizado em apoio a essa ocorrência, uma vez que havia informações não confirmadas de vítimas no teto do prédio em chamas, solicitei ao Tenente Peixoto que acompanhasse a fonia do Águia Dois, na sala de rádio, orientando os mecânicos na preparação do material que poderia ser usado para o potencial salvamento, adiando o voo de trânsito.

Para mim, esse foi um momento de ansiedade, uma vez que passou em meus pensamentos que as únicas vezes em que helicópteros foram usados no Brasil em incêndios em edificações elevadas foram nas tragédias dos edifícios Andrauss e Joelma. Comecei a pensar, apesar de nada confirmado ainda, como fazer para tirar as pessoas de cima de um prédio com os meios e técnicas de que dispúnhamos. Não sabia a real extensão das chamas nem qual seria a reação da aeronave nessa situação. Nada escrito existia, nem ainda existe, sobre esse tipo de emprego do helicóptero. O que eu tinha de informação eram apenas especulações e suposições. Afinal, naquela época o Grupamento de Radiopatrulha Aérea nem sequer estava nos planos da Corporação.

Finalmente, por volta das 7h e 27 min, veio a confirmação, seis minutos após a decolagem do Águia Dois. Informaram que nossa decolagem deveria ser o mais rápido possível, uma vez que havia mais de vinte pessoas na última laje do prédio em chamas, sem a menor possibilidade de descerem com o auxílio dos bombeiros, já que era impossível o acesso ao local, devido ao fato de o fogo ser muito intenso.

Sobre a situação, esclareceu o Tenente Beni, pelo rádio:

“Ao chegarmos ao local, já havia várias viaturas do Corpo de Bombeiros, e a aeronave da Rede Globo filmando tudo. O Capitão Monte Oliva aproximou-se da laje do prédio, que estava com muita fumaça, quando então vimos várias pessoas sobre ele. Com a nossa aproximação, a fumaça dispersou e as vítimas conseguiram respirar. O Cap Monte Oliva verificou que o AB⁷ estava jogando água no segundo

⁶ Cel Res PM Sérgio Luchesi, ex-comandante do Grupamento de Radiopatrulha Aérea.

⁷ Viatura de grande porte equipada com tanque de capacidade aproximada de 4.000 litros de água e uma bomba d'água acoplada ao motor.

andar (o prédio tinha cinco andares), pois não viram as pessoas no teto, devido à fumaça. Imediatamente acionei o COBOM⁸ e solicitei que jogassem água no teto, pois havia várias vítimas, cerca de vinte. Em fração de segundos, o fluxo da água foi desviado e percebi que, pelo menos naquele momento, as vítimas estavam salvas, pois não agüentariam mais nem um minuto. Elas foram de encontro à água e se molharam desesperadamente, enquanto que, do chão, saía muita fumaça devido à vaporização pela alta calor. Não sei quanto tempo elas agüentam. Venham logo com tudo o que puderem para fazer o salvamento, pois não podemos sair daqui.”

Conforme as orientações do Tenente Joseval, nosso mais experiente tripulante operacional, mandei instalar o material para o Rapel ⁹/ McGuire¹⁰ e colocar o Cesto¹¹ dentro da aeronave.

Chegando ao local, analisaríamos a situação e decidiríamos quais os meios e métodos seriam utilizados.

Decolamos por volta das 7h e 35 min. e quatro minutos após estávamos no local do sinistro. No caminho solicitei às aeronaves da imprensa que se afastassem do local para facilitar nossa operação e não haver a menor possibilidade de se criar uma situação de falta de segurança devido à proximidade com as mesmas, o que fizeram prontamente, desejando-nos boa sorte.

A cena presenciada é indescritível. De longe se via a enorme nuvem de fumaça, tão densa que chegou realmente a preocupar. Chegando mais perto, avistamos o Águia Dois fazendo um vôo pairado próximo ao canto superior esquerdo do edifício em chamas, mantendo-se a cerca de dez metros das labaredas. As chamas saíam por todos os cantos do edifício e, no último pavimento, quase que “abraçavam” o prédio.

O prédio ficava num dos cantos da enorme favela. Tinha cinco andares e seu esqueleto de concreto parecia muito frágil naquele momento. Paredes só se viam

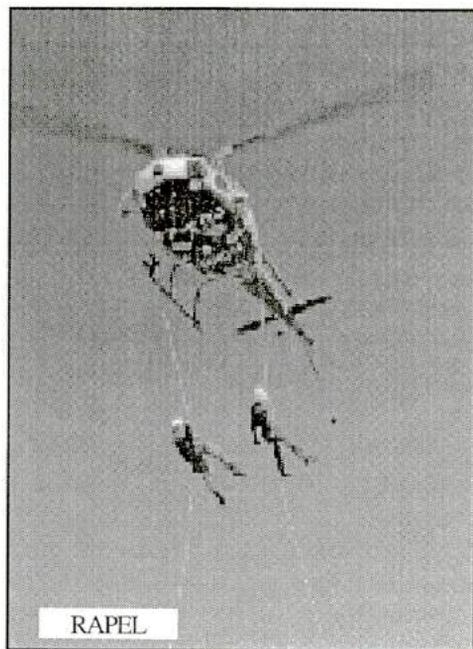
⁸ Centro de Operações do Bombeiro.

⁹ Técnica utilizada para as descidas controladas de homens em locais de difícil acesso, partindo de uma plataforma fixa (no caso o helicóptero no vôo pairado), onde são utilizados cabos e dispositivos ou esquemas para a frenagem durante a descida.

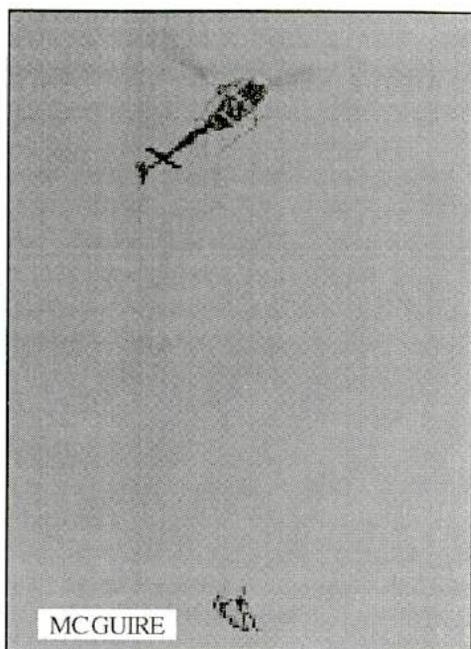
¹⁰ Técnica que leva o nome do sargento americano que a idealizou. Consiste no transporte de pessoas ancoradas na extremidade de cabos, normalmente tripulantes especializados, possibilitando aos mesmos ter acesso às vítimas para resgatá-las do local isolado.

¹¹ Equipamento desenvolvido no GRPAe, idealizado a partir de um filme americano, que consiste numa gaiola de náilon com dois aros de alumínio que, quando suspensa, tem a forma cônica. Conectada ao gancho do helicóptero, permite o transporte de até quatro pessoas com segurança.

algumas, de madeira e papelão, colocadas pelos “moradores”, uma vez que tudo já tinha sido consumido pelo fogo. Do segundo andar para cima, tudo era só concreto e ferros retorcidos no meio do fogo e fumaça intensos.



RAPEL



MCGUIRE



CESTO

Próximo ao canto superior esquerdo, onde estava o *Águia Dois*, avistamos as pessoas aflitas, desesperadas, tentando se molhar na pouca água que o Corpo de Bombeiros conseguia jogar. Eram mais de vinte seres humanos. O Capitão Monte Oliva não podia sair dali, uma vez que, por acaso, verificou que a proximidade da aeronave afastava o fogo daquele lado. Por esse motivo, todas as pessoas se juntaram ali. Caso ele saísse, o fogo imediatamente atingiria aquelas pessoas. No entanto, minha aproximação ficaria muito restrita, pois a laje era pequena e nossas aeronaves correriam o risco de colidirem.

Pela fonia, o Capitão Monte Oliva me informou:

“Falconi, não posso sair daqui, porque o fogo está sendo mantido afastado devido à ação do vento do rotor¹². Se eu me afastar daqui, certamente o fogo vai atingir as pessoas e elas vão acabar morrendo queimadas. Vá depressa, pois não sei quanto tempo poderemos ficar nesse pairado¹³, pois a aeronave está muito instável !”

Vimos várias crianças, e me lembro de ter visto uma senhora grávida, em estágio bem avançado. Essa senhora tentou saltar lá de cima, mas um senhor a segurou. Todos pulavam como se estivessem proibidos de pisar no chão, o qual fervia de tal modo que a água jogada pelos bombeiros mal tocava o piso e já se evaporava, gerando muita fumaça.

Disse o Tenente Beni, após a operação:

“Um momento que não esqueço foi quando uma mulher tentou pular. O Tenente Galetti (médico) gritava e gesticulava compulsiva e desesperadamente para alguém segurá-la. O Capitão Monte Oliva aproximou ainda mais a aeronave quando, então, a mulher foi segura por um homem e estava salva”.

Lembro que naquele momento cheguei a pensar que não seria possível fazer mais nada. Perguntei ao Capitão Monte Oliva, piloto muito mais experiente, como estava se comportando a aeronave naquele calor. Ele disse:

“Falconi, o helicóptero está bastante instável e exigindo bastante a potência do motor. Estou com o NG¹⁴ entre 97 e 98 %. Acho que é melhor você usar o McGuire.”

Porém, decidi tentar antes uma aproximação com a aeronave, como se estivesse com o Cesto, com o objetivo de testar sua reação, uma vez que este equipamento é mais fácil de operar, mais rápido para instalar e é capaz de retirar mais pessoas ao mesmo tempo, se comparado com o McGuire.

Infelizmente, não foi possível. Constatei que o calor era muito intenso e, na distância necessária para colocar o Cesto no topo do prédio (cerca de seis metros), corria-

¹² Disco formado pelo movimento circular das pás do helicóptero.

¹³ Vôo estacionário sobre um determinado ponto, tomando por base referências (horizontais, verticais e laterais) em relação ao solo.

¹⁴ Abreviatura utilizada para indicar o Regime do Gerador de Gases no grupo turbo motor(turbina), proporcional à potência a ele exigida.

mos o risco de as chamas atingirem a aeronave, com conseqüências desastrosas.

Nesse mesmo momento, informou o Tenente Beni pelo rádio:

“Peixoto, não sei de que maneira, mas um bombeiro conseguiu chegar no topo do prédio. Ele está tentando acalmar as pessoas e está conseguindo controlar a situação.”

Pousei, então, em um prédio em frente ao que estava em chamas, para proceder a instalação dos cabos e preparar a aeronave para o Mc Guire. Tripulavam a aeronave o Tenente Joseval e o Sargento Adão. Solicitei ao Tenente Joseval que fosse embarcado, devido a sua experiência. Precisaríamos, portanto, de mais um tripulante para ser levado no Mc Guire com o Sargento Adão. Imediatamente, por solicitação do Tenente Peixoto, o Sargento Januário (do Corpo de Bombeiros) se apresentou para a arriscada missão. Nesse momento o Tenente Peixoto me falou:

“Falconi, pedi a um Sargento do Corpo de Bombeiros que fizesse o Mc Guire juntamente com o Sargento Adão. Ele nunca atuou em uma missão real, mas já o orientei sobre como proceder. O Adão está um pouco nervoso, mas disse que vai enfrentar a situação. Todos já foram orientados também pelo Joseval, e está tudo pronto para decolarmos.”

Era a primeira vez que uma missão desse tipo seria realizada. A mesma consistia em içar os dois sargentos por meio de cabos conectados à parte interna da aeronave e colocá-los em cima do prédio. Cada qual iria com um cinto extra para conectar, com segurança, mais duas pessoas, repetindo-se a operação até tirarmos todos do prédio. Os cabos escolhidos foram os de cinqüenta metros, uma vez que permitiria realizar um voo pairado de longa duração, exigindo o máximo de potência da aeronave, devendo mantê-la o mais distante possível do fogo e da fumaça.

Lembro do momento da decolagem do *playground* daquele prédio, cerca de dez minutos após (7h e 50 min.). A aeronave subia, subia e o cabo parecia não ter fim. As pás passavam muito próximas ao edifício. Finalmente, o cabo esticou e o Tenente Joseval deu “livre deslocamento”. Iniciei deslocamento à frente.

A teoria foi muito boa e o procedimento adotado, já treinado em outras situações sem a presença de fogo, foi o correto. No entanto, foi muito difícil a condução da aeronave até o local. O ar em torno do edifício era muito rarefeito e turbulento, devido ao calor. A visibilidade era muito prejudicada devido à fumaça, restringindo muito o uso de pontos de referência para fazer o pairado. Fiquei muito preocupado com aquelas vítimas e com a segurança da operação.

Após fazer a perna base¹⁵, já na aproximação final para a colocação dos tripulantes no teto do edifício, iniciou-se um pêndulo¹⁶ longitudinal e depois circular, motivo pelo qual tive que arremeter¹⁷ e fazer novo circuito, uma vez que a situação não permitia mais ganhar velocidade. Novamente ocorreu o pêndulo e novo circuito foi necessário. Comecei a ficar impaciente, pois não conseguia tirar o pêndulo, mesmo com toda a calma passada pelos tenentes Joseval e Peixoto. O ar estava muito turbulento e quente, e os parâmetros da aeronave chegavam a todos os limites operacionais. Suava bastante, e a responsabilidade que imputei a mim aumentou, afinal aquelas pessoas estavam dependendo de nós.

Na terceira tentativa, finalmente, conseguimos colocar os tripulantes no teto do edifício.

A fumaça, por várias vezes, tirava minha visibilidade e, constantemente, tinha que mudar meus pontos de referência. O calor era, mesmo naquela altura, insuportável. Os parâmetros ficaram mais próximos ainda dos limites.

O Tenente Joseval passava a todo instante as informações necessárias: “aeronave à frente”, “aeronave à esquerda” etc., até que, em determinado momento, disse que os dois tripulantes estavam ancorando¹⁸ as duas primeiras vítimas, ambas crianças.

Disse, depois, o Sargento Adão:

“Tenente, nunca estive numa situação tão difícil. Ao mesmo tempo que queria salvar aquelas pessoas, via que poderia morrer se o senhor cometesse alguma falha. As pessoas viram em nós sua tábua de salvação. Todos queriam ser os primeiros a serem socorridos e tive até de agir com energia, dizendo que a prioridade eram as crianças, depois mulheres e homens adultos. Houve até uma certa confusão, mas tudo acabou correndo bem. Selecionei as duas crianças menores e que estavam aparen-

¹⁵ Uma das fases do circuito de tráfego durante o procedimento de pouso, que é composto de perna do vento (quando a aeronave está se deslocando a favor do vento, perna base (curva de 180° mantendo ângulo constante, após a perna do vento) e aproximação final (quando a aeronave se coloca contra o vento para pouso).

¹⁶ Oscilação da carga colocada externamente à aeronave, podendo ser longitudinal, lateral e circular. O último é o mais perigoso por ser o mais difícil de ser revertido, devendo o piloto arremeter ou ganhar velocidade, nessa situação.

¹⁷ Abandonar a operação de aproximação.

¹⁸ Ato de conectar o equipamento de salvamento da vítima ao equipamento do Tripulante Operacional.

temente piores. Coloquei uma delas em meus braços ancorada ao meu equipamento, o mesmo fazendo o Sargento Januário. Quando dei o sinal ao Tenente Joseval para abandonarmos o local, o senhor não imagina o alívio que senti, apesar de saber que deveria estar lá novamente para tirar as outras vítimas.”

Depois de ancoradas as crianças, o Tenente Joseval, finalmente, após “horas de ansiedade”, as quais duraram exatamente cinco minutos, deu “livre aeronave para cima” e “livre deslocamento”. Durante aqueles cinco minutos, cheguei a pensar em abortar a missão, pois estava muito crítica, mas algo superior me acalmava. Pensei nos tripulantes que estavam arriscando suas vidas, sabendo que um pequeno erro em minha ação nos comandos e qualquer vacilo em superar aquelas dificuldades poderiam causar uma tragédia.

Nesse meio tempo, devido à ação do vento das duas aeronaves e à chegada de uma viatura do Corpo de Bombeiros com uma escada alta o suficiente para jogar água no prédio, é que foi possível também àquele bombeiro, devidamente equipado com capa, capacete, bota e proteção respiratória, chegar ao topo, o qual passou a coordenar a seqüência das pessoas que seriam socorridas pelos helicópteros.

Enquanto desembarcávamos as duas primeiras vítimas no estacionamento do prédio em frente, a fim de serem atendidas pelo pessoal do Resgate, o Capitão Monte Oliva saiu do local para pegar o Cesto que havíamos deixado no *playground* do mesmo edifício. Essa parte nós não vimos, porém ele me disse depois:

“Você não imagina com que aflição eu estava enquanto vocês não chegavam. Eu estava vendo as vítimas pulando feito pipocas na frigideira e não podia fazer nada. Até tentei aproximar a aeronave no teto, mas foi impossível. Vi então que não poderia mais sair dali, pois o pairado provocou o afastamento do fogo que abraçava a laje. Quando vi as dificuldades enfrentadas por você ao fazer o salvamento com o Mc Guire, achei que várias pessoas morreriam. Porém, o fogo foi diminuindo aos poucos com a chegada de mais água e a ação do vento do seu helicóptero. Então, para ganhar tempo, resolvi instalar o cesto e tentar resgatar algumas vítimas, enquanto você fazia a operação com o Mc Guire.”

Verifiquei então que o mesmo já estava em aproximação final para o topo do prédio, com o Cesto. Não entendi muito bem como o faria, uma vez que ele não tinha nenhum tripulante a bordo para fazer o lançamento, afinal tripulavam a aeronave, além dele, o segundo piloto, o oficial médico e o sargento enfermeiro. Depois o Tenente Beni me explicou:

*“Resolvemos pousar no **playground** e instalar o Cesto. O Capitão Monte Oliva me perguntou se eu seria capaz de fazer o lançamento e eu, claro, disse que sim. O Sargento Pimentel, prontamente se ofereceu para ir no Cesto. Fizemos a instalação, um pequeno **briefing** e decolamos. Só depois fui ver como a situação era difícil. Fiquei deitado no piso da aeronave, e a sensação foi muito estranha, pois nunca tinha feito aquilo antes, apesar de ter participado, como segundo piloto, em várias situações e saber perfeitamente como proceder. No entanto a situação assim o exigiu. Vi que a responsabilidade foi transferida toda para mim no que dizia respeito à orientação da aeronave, à vida do Sargento Pimentel e à vida das vítimas colocadas no Cesto.”*

Disse depois o Sargento Pimentel:

“Nunca estive numa operação com Cesto, nem dentro dele. Mas, a confiança que temos em Deus e na perícia dos pilotos, me deixou tranqüilo. Só não esperava que o Cesto, apesar de não pendular, girasse tanto. Achei que ia cair do topo do edifício na hora que desci do Cesto, pois eu estava muito tonto. Cheguei até a tropeçar. Ao colocar o pé na laje, minhas botas foram encobertas pela água fervente; foi quando senti a real situação daquelas pessoas. Colocamos mais três pessoas no Cesto, as que estavam piores, de acordo com minha avaliação de enfermeiro, entre elas a senhora grávida que quis se jogar lá de cima. Percebi, então, que vários bombeiros já estavam conseguindo chegar ao teto e começaram a evacuá-las pela escada, protegidos pela água lançada pelo caminhão de bombeiros. Dei, então, o sinal ao Tenente Beni para decolarmos.”

Como os bombeiros já haviam conseguido chegar à laje e começavam a retirar as vítimas, uma vez que o fogo já havia baixado, o Capitão Monte Oliva resolveu pousar e suspender a operação de Cesto com seu helicóptero. O risco já não mais compensava, e a situação já estava sob controle dos bombeiros, apesar de ainda muito intenso o fogo. Continuou, então, com o apoio da equipe médica, na remoção dos feridos.

Enquanto o Capitão Monte Oliva fazia o salvamento com o Cesto, fiquei no pairado observando e avaliando a situação, quando o Tenente Peixoto, que já foi do Corpo de Bombeiros, notou que o combate ao incêndio estava prejudicado, pois os bombeiros não tinham acesso à parte dos fundos da favela, para onde o fogo se propagava. O vento estava levando as labaredas para os barracos próximos e ao outro prédio em construção, também invadido e não evacuado.

Que fique claro que isso não foi uma falha dos bombeiros, uma vez que a favela tem muitas ruelas estreitas e a distância da rua mais próxima, pela qual seria possível terem acesso as viaturas de bombeiros, era muito grande.

Também nos foi comunicado que a água das viaturas AT¹⁹ estava acabando e os hidrantes mais próximos, existentes no local, não estavam funcionando, o que aconteceu, provavelmente, devido ao fato de o local ter sido invadido, e as obras não terem sido concluídas. Tentaram coletar água do prédio em frente, mas a vazão era insuficiente.

Apesar de já não haver vidas humanas potencialmente em risco, a não ser no caso de as chamas atingirem o outro prédio, decidi me deslocar com o Águia Seis ao Campo de Marte para instalar o Bambi Bucket.²⁰

O Águia Cinco, tendo como Comandante o Tenente Henrique, como segundo piloto o Tenente Gaspar e Tripulante Operacional o Sargento Minozzi, já tinha decolado com equipamentos de salvamento Rapel / McGuire e Cesto para apoiar, se necessário. Eles compunham a Equipe "C". Enquanto eu me deslocava para apanhar o Bambi Bucket, o Tenente Henrique começou a procurar algum manancial próximo ao local do incêndio que permitisse a coleta rápida de água.



FIGURA 4 -BAMBI BUCKET

As aeronaves da imprensa, que não perdiam nenhum detalhe, se prontificaram a também procurar, no entanto, quem acabou encontrando foi a própria tripulação do Águia Cinco. Tratava-se de um reservatório da SABESP próximo à divisa com Diadema. O Tenente Gaspar plotou o local através do GPS²¹ e passou as coordenadas para nós, no Águia Seis.

¹⁹ Viatura de grande porte, equipada com tanque de capacidade aproximada de 8.000 litros de água, cuja função principal é o transporte de água para o local do sinistro.

²⁰ Equipamento canadense desenvolvido para combate a incêndios; consiste num cesto de nylon conectado ao gancho do helicóptero. Através desta técnica, coleta-se a água e, através de acionamento elétrico feito pelo piloto, alija-a sobre o fogo.

²¹ Global Positioning System (Sistema de Posicionamento no Globo), aparelho navegador/localizador que usa satélites existentes na órbita terrestre para dar informações de latitude/longitude (coordenadas geográficas).

Sugeri, então, que o *Águia Cinco* também retornasse à base para pegar outro *Bambi Bucket* para auxiliar nos lançamentos, diminuindo, assim, os intervalos entre os mesmos.

Chegando ao Campo de Marte, solicitei à Torre aproximação direta para o pátio do hangar da Polícia Militar, procedimento não rotineiro. A Torre Marte imediatamente autorizou, uma vez que foi informada da emergência.

Os mecânicos já estavam a postos, com o *Bambi Bucket* regulado para 100% (580 litros), uma vez que estava com apenas 30% de combustível e o peso permitia. Depois de dois minutos, devido à presteza dos mecânicos, o mesmo já estava instalado. Solicitei à Torre decolagem imediata com carga externa (o *Bambi*) e, após autorizado, retornamos ao local, chegando lá por volta das 8h e 40 min.

Cerca de dez minutos depois, o *Águia Cinco* decolou com o *Bambi Bucket* a 70% (cerca de 410 litros), visto o mesmo estar com limitação de peso, pois estava com cerca de 50% de combustível.

Encontrei, sem problemas, o local para abastecimento do *Bambi Bucket* graças às coordenadas geográficas fornecidas anteriormente. Efetuamos cinco lançamentos cada um, alternadamente, acabando por extinguir, quase que totalmente, o fogo e afastando de vez o perigo de o mesmo atingir as circunvizinhanças.

Enquanto fazíamos a extinção do fogo, o *Águia Dois* retornou à sua missão inicial de fazer o socorro de vítimas que aguardavam para serem removidas ao Hospital Heliópolis, com os cuidados de nossa equipe médica.

Retornamos todos ao Campo de Marte, a tempo de ver os comentários das várias emissoras de televisão, cujos jornalistas não se cansavam de tecer elogios à atuação de nossa Corporação. A operação foi divulgada ao vivo nas principais emissoras televisivas do território nacional e para todo o mundo através da CNN e diversas outras empresas internacionais.

Em momento algum tivemos expoentes de atuação, executando todas as ações de maneira coordenada, não se desperdiçando um segundo sequer de tempo. Tudo funcionou como um relógio: enquanto uma aeronave fazia uma coisa, a outra fazia outra, todos se comunicando e se entendendo perfeitamente. Pela primeira vez, numa única operação, foram tão diversificadas as técnicas e meios para o combate a um incêndio em edificações elevadas, além dos convencionais.

Existe o risco real do emprego da aeronave próximo ao fogo ou em ambientes próximos devido a vários motivos técnicos²². Angustiava-me saber que a única solução seria arremeter o mais rápido possível, a fim de salvar minha tripulação embarcada e não causar estragos maiores. No caso de Heliópolis, se isso acontecesse, teríamos que primeiro cortar os cabos ou alijar o cesto, para depois arremeter, sendo este o principal risco que correram os tripulantes, verdadeiros heróis.

Com relação às cenas presenciadas por mim e por todos os que participaram da operação, as mesmas nunca mais serão esquecidas, cenas que mostraram momentos de verdadeiro horror e angústia, por não se ter certeza do quê e como fazer para controlar a situação. Sempre vou lembrar aquelas crianças chorando, daquelas pessoas gritando e gesticulando para nós, aquela senhora que tentou pular e foi salva por aquele homem que, muito calmo, a segurou. Lembro-me de todos saltitando de tão quente o chão e de um senhor que ficou o tempo todo agachado, até ser retirado por um bombeiro, enquanto o outro helicóptero ficava no pairado no meio do fogo e da fumaça. Coisas que só vemos em filmes.

Nada foi tão emocionante e gratificante quanto a retirada das primeiras vítimas, após todas as tentativas frustradas de aproximação com pêndulo. Achei que não iria conseguir, mas depois de pousar, aquela tremedeira nas pernas acabou e pude respirar aliviado ao ver que tudo dera certo. Naquele momento, tivemos que ultrapassar vários limites dos helicópteros e principalmente pessoais, o que fizemos com absoluto sucesso. Tão apreensiva foi a operação realizada com o McGuire, a operação de lançamento de água sobre o fogo com o Bambi Bucket, normalmente tensa, chegou a ser até uma atividade agradável.

Gostaria de referenciar e agradecer aqui a atuação dos sargentos Adão e Januário (do Corpo de Bombeiros), que ficaram no Mc Guire, salvando as primeiras vítimas e do Sargento Pimentel, que desceu no Cesto, salvando mais três vítimas. Esses profissionais são os verdadeiros heróis que arriscaram suas vidas, uma vez que, pelo bem daquelas pessoas, se expuseram às chamas, enfrentaram o risco particular das operações de Cesto e McGuire sem hesitar e se submeteram a ficar à mercê dos comandantes das aeronaves, os quais pouco poderiam fazer caso as mesmas perdessem a sustentação, a não ser alijá-los.

²² O ar fica turbulento devido às correntes ascendentes que existem no local; fica também rarefeito, diminuindo a sustentação e conseqüentemente exigindo maior potência do motor. A sustentação diminui, uma vez que é diretamente proporcional à massa de ar existente e à velocidade da superfície aerodinâmica. Como a tendência da aeronave é se deslocar para o local mais quente (que tem menor resistência ao movimento), no caso de a aeronave começar a descer, o piloto aplica instintivamente o coletivo aumentando a potência. Com isso o ângulo de ataque das pás aumenta e ocorre o fenômeno do "stol de ponta de pá", que é a perda de sustentação, pois a mesma faz com que a camada de ar que passa por ela se desloque a partir da extremidade do disco do rotor. Resumindo, quanto mais potência se aplica, mais sustentação se perde.

No dia seguinte ao ocorrido, a equipe de reportagem da Rede Globo compareceu à nossa Sede, no Campo de Marte, somente para nos agradecer e cumprimentar pela atuação. Recebi pessoalmente a equipe, quando a repórter Eleonora Paschoal deu o seguinte depoimento:

“ Vocês são demais! Estávamos fazendo um sobrevôo sobre o Osasco Plaza Shopping, onde, aliás, vocês tiveram uma brilhante atuação, fazendo umas tomadas para verificar se estavam fazendo alguma obra no local, com as imagens ao vivo. Ao terminarmos, o Luchesi perguntou para onde iríamos e, não sei o motivo, pedi para irmos para a Zona Sul, ver a favela da Vila Prudente. Quando lá chegamos, fomos afastando a aeronave para melhorar o ângulo das tomadas. Em determinado momento, o repórter cinematográfico Edson Silva avistou, na direção do Ipiranga, uma fumaça muito grande e resolvemos verificar o que era. Qual nossa surpresa quando, mais próximos do local, na favela Heliópolis, avistamos um fogo imenso. Solicitei à Central da Emissora para colocarmos as imagens ao vivo no ar, a fim de que alguém, Bombeiros, Policiamento, CET, Grupamento Aéreo, etc. as visse e tomasse as melhores providências. Enquanto isso, o Luchesi tentava fazer contato pela fonia aeronáutica com o Solo Águia²³, quando solicitou que mandassem imediatamente uma aeronave para o local e acionassem o Corpo de Bombeiros que, até o momento, não havia conseguido chegar. O trânsito estava complicado demais. Depois de termos conseguido o contato com vocês, chegando mais perto, avistamos aquelas pessoas correndo de um lado para o outro. A impressão que eu tinha é de que podíamos pegá-los com a mão, mas era mera ilusão. Emocionei-me muito nesse momento, e é uma cena que nunca mais vou esquecer. Senti-me totalmente impotente ante a situação e achei que as vítimas iriam morrer, pois ninguém chegava ao local. Havia um civil com uma mangueira de jardim, do edifício em frente, jogando água e várias pessoas gesticulando e gritando, desesperadas.

O Edson Silva chegou até a dizer que não poderia mostrar ao vivo aquelas imagens de terror, mas era preciso, pois poderíamos ajudar em alguma coisa no planejamento da operação de salvamento.

²³ Nome operacional da Sala de Rádio do Grupamento de Radiopatrulha Aérea.

Quando a emissora colocou no ar nossas imagens, já estávamos lá há cerca de quinze minutos. Ninguém chegava, e comecei a entrar em desespero. Foram minutos que pareceram eternos até vocês chegarem, quase junto com uma viatura do Corpo de Bombeiros. Ficamos torcendo muito e, no meio aquela situação confusa, não entendi muito bem o que seria feito, quando vi que o helicóptero de vocês se colocou próximo ao fogo, afastando as labaredas do teto, como se fosse um enorme ventilador. Achei isso sensacional, uma idéia magnífica. Menos de cinco minutos depois chegou o outro helicóptero e se aproximou mais ainda do teto, no meio do fogo e da fumaça, de tal modo que não podíamos nem vê-lo direito de onde estávamos. E o resto você já sabe, pois estava lá.

Minha sensação de impotência ia aos poucos desaparecendo à medida que vocês atuavam. Tudo era perfeitamente coordenado, como se vocês tivessem ensaiado aquilo. Ficamos sabendo que nada semelhante no mundo havia sido feito anteriormente. Ficamos maravilhados com a atuação de vocês e dos bombeiros. O tempo todo vocês nos passavam informações da situação, através do Luchesi, as quais transmitíamos ao vivo para a televisão. Fiquei muito gratificada por isso, pois de impotente ante a situação passei a me sentir útil novamente. A maior recompensa foi ver, no final, que ninguém havia morrido pelo fogo, a não ser aquelas crianças intoxicadas que não saíram a tempo do prédio.

O trabalho de vocês foi fantástico. Já havia visto vocês operarem todos aqueles equipamentos isoladamente em outras ocasiões. A criatividade, a sensibilidade, a rapidez nas decisões acertadas me deixou extasiada. A troca de informações entre vocês e as aeronaves da imprensa foi bárbara.

Vocês são realmente heróis, pois não é qualquer um que teria a coragem de fazer o que fizeram. Sempre que precisarem contem com a gente, e que Deus os proteja!”

Dentre os vários ensinamentos que certamente assimilei naquele fatídico dia, um deles é que nada é absolutamente verdadeiro, a não ser que se prove na prática. Nunca sabemos realmente quais são nossos limites, apesar de sempre respeitá-los.

Acabamos, todos, cravando na história de nossa gloriosa Corporação mais uma página de um relevante serviço prestado à comunidade paulista, que serviu de exemplo ao Brasil e ao mundo. Certamente, sem a presença Divina, nada poderíamos ter feito.

Abstract: A flight over borderline.

This is an analysis of the performance of helicopters belonging to the "Grupamento de Patrulha Aérea" (Air Patrol Grouping) of the Military Police of the State of São Paulo during the fire in a slum called Heliópolis, in the State capital.

Key words: *use of helicopters, fire, rescue and salvage operation.*

INFORMAÇÃO

O ADVOGADO DOS CONJURADOS

JOÃO ALBERTO DE CARVALHO

Bacharel em Direito. Membro da Academia Mineira Maçônica de Letras- Cadeira n.º 12

Resumo: O artigo enfoca a atuação do Dr. José de Oliveira Fagundes, natural do Rio de Janeiro e formado em leis por Coimbra. Advogado da Santa Casa de Misericórdia, foi nomeado para defender os réus da Conjuração Mineira, difícil e ingrata tarefa que cumpriu com zelo e competência.

Palavras-chave: Conjuração Mineira, defesa, advogado.

1. Quem se lembra, hoje, de José de Alencar como advogado, político, jornalista, deputado e Ministro da Justiça do Império e, segundo alguns tratadistas, o primeiro advogado que impetrou um *habeas corpus* no Brasil? Hoje, não se lembra de José de Alencar senão como romancista, o escritor que lançou as bases para a formação de uma consciência literária caracteristicamente nacional. Imortalizado também como o patrono da Cadeira 23 da Academia Brasileira de Letras, escolhido por Machado de Assis. Ocupa, hoje, a Cadeira 23, Jorge Amado.

Que tem isso que ver com o advogado dos Conjurados? Apenas para dizer que este não passou à História senão como o advogado dos Conjurados, para honra de nossa classe, ao contrário de tantos outros que, como Alencar, se distinguiram em outras atividades, o que não é nenhum desdouro para nossa profissão, mas exemplo da versatilidade do espírito humano. Em todas as profissões, há aqueles que são lembrados e aqueles que são esquecidos, até, muitas vezes, injustamente.

No que se refere ao Dr. José de Oliveira Fagundes, quis o destino que se lhe gravasse o nome nas páginas da História, como o defensor dos Conjurados. É dele que nos passaremos a ocupar.

2. José de Oliveira Fagundes é o seu nome. Pouco se sabe a seu respeito. Natural do Rio de Janeiro, filho de João Ferreira Lisboa, segundo apurou Inocêncio Francisco da Silva (*Dicionário Bibliográfico Português*, vol. V, Lisboa, 1860). Esses dados foram tirados do assentamento de sua matrícula na Universidade de Coimbra, onde se formou em leis em 1778, tendo sido contemporâneo de Gonzaga, Alvarenga, Padres José de Oliveira Lopes e Joaquim Veloso de Miranda. Regressando ao Brasil, foi admitido nos auditórios do Rio de Janeiro e na Santa Casa de Misericórdia como advogado de partido.

No registro de admissão do Dr. José de Oliveira Fagundes no quadro de Irmão da

Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro (Livro n.º 1, fls. 152) consta o seguinte:

“O Dr. José de Oliveira Fagundes, filho de João Ferreira Lisboa e de sua mulher, Dona Firmina Inácia de Oliveira, natural desta cidade, e casado com D. Rita Matildes de Vasconcelos, morador na rua do Ouvidor, foi admitido por Irmão desta Irmandade, em 10 de agosto de 1790, sendo Provedor o Capitão Francisco de Araújo Pereira, que lhe deferiu o juramento e mandou fazer este termo que assinou. Eu, Francisco Gomes Barroso, escrivão atual, que o subscrevi. (a) Francisco de Araújo Pereira” (Autos da Devassa, 2ª edição, vol. 7, nota de Herculano Gomes Mathias, supervisão da edição).

Tarquínio José Barbosa de Oliveira, revisor e anotador da 2.ª edição dos *Autos da Devassa*, também fornece dados sobre o Dr. José de Oliveira Fagundes:

“Nasceu ele no Rio, cerca de 1752, cursou leis em Coimbra (1773-1778), formando-se a 26.7.1788. Em 1779, ainda se achava na Côrte, tendo sido testemunha em várias habitações “de genere” e “de moribus” de colegas seus perante o Desembargo do Paço. Ao tempo da Inconfidência, era advogado nos juízos inferiores e de partido da Misericórdia, qualidade em que foi nomeado pela Alçada (31.10.1791) para defesa dos réus, prestando juramento na mesma data. (...) Prova do prestígio, adquirido na defesa dos conjurados, aparece nos anos subseqüentes em cargos eletivos no Senado da Câmara do Rio de Janeiro, inclusive como 2.º vereador no exercício de 1795. (...) Em 1790, aparece no “Almanaque Histórico do Rio de Janeiro”, advogando junto à relação, ao lado de Silva Alvarenga e outros” (Autos da Devassa, 2.ª ed., vol. 9, pág. 269).

A partir de 1799, nada mais se sabe da vida do Dr. José de Oliveira Fagundes.

Esses, seus escassos dados biográficos. Interessante o nome Fagundes, já que o pai se assinava João Ferreira Lisboa e a mãe, Firmina Inácia de Oliveira. Desta lhe veio o Oliveira, mas donde o “Fagundes”?

3. Em 29.10.1791, foram ao Autos da Devassa conclusos com todas as devassas e apensos ao Desembargador Conselheiro Chanceler da Relação, Sebastião Xavier de Vasconcelos Coutinho. Em 25.10.1791, os réus não eclesiásticos foram pronunciados por despacho do Chanceler e Juiz da Comissão. Em 26.10.1791, foram indicados os Desembargadores para juízes da Devassa, nomes que foram confirmados e nomeados pelo Conde de Resende, vice-rei. Em 31.10.1791, foram os autos sumários intimados aos réus e assinado o prazo de cinco dias para dizerem de feito e de direito.

Nessa mesma conclusão, foi nomeado advogado dos réus pelos Juízes da Alçada o Dr. José de Oliveira Fagundes, nos seguintes termos:

“... e lhes nomeiam por advogado ao da Santa Casa de Misericórdia José de Oliveira Fagundes, que o será também dos três réus falecidos na prisão, para o que assinará este termo de curador e juramento; e concedem licença a todos os advogados que quiserem ajudar a defesa dos réus, que possam fazer alegações que lhes parecerem, juntando-se aos Autos debaixo do sinal do advogado nomeado. Rio de Janeiro, 31 de outubro de 1791.”

Ainda em 31.10.1791, foram os réus intimados do acórdão. Também em 31.10.1791, ao advogado e curador José de Oliveira Fagundes foi deferido o juramento dos Santos Evangelhos, sob o qual prometeu cumprir o de que fora encarregado e que aceitava a curatela, do que foi lavrado e assinado o respectivo termo.

Em 2.11.1791, teve o advogado vista dos Autos com todos os apensos. Em 23.11.1791, portanto 21 dias depois, o advogado José de Oliveira Fagundes devolveu os Autos com os seus embargos, conforme o seguinte TERMO DE DATA:

“Aos vinte e três dias do mês de novembro de mil setecentos e noventa e um, nesta cidade do Rio de Janeiro, e casas de minha residência, pelo advogado José de Oliveira Fagundes me foram dados estes Autos, com seus embargos, por parte dos réus deste processo, os quais ficam juntos; do que para constar, fiz este termo; e eu o Desembargador Francisco Luís Álvares da Rocha, Escrivão da Comissão e Alçada, o escrevi.”

Vê-se, pois, pela prova dos Autos, que apesar de lhe ter sido assinado o prazo de cinco dias para oferecer embargos, na verdade o defensor e curador dos conjurados os teve sem seu poder durante vinte e um dias.

Em 24.11.1791, foram os autos conclusos ao Desembargador Sebastião Xavier de Vasconcelos Coutinho, com os embargos apresentados, compreendendo estes 51 folhas.

Permitiu-se a todos os advogados, que o quisessem, ajudar na defesa dos réus, contando que o fizessem sob a assinatura do Dr. José de Oliveira Fagundes. Se teve auxiliares, não se sabe. A harmonia do seu trabalho, no fundo e na forma, está a indicar que foi somente dele a elaboração da peça de defesa, admitindo-se apenas a colaboração de Gonzaga nos “provarás” que a este se referem, embora a redação guarde perfeita sintonia com o todo.

4. Os Embargos, peça longa e fundamentada, demonstram erudição e proficiência, entremeados de farta jurisprudência e doutrina em que se apoiou o Dr. Fagundes, com citações dos penalistas mais em evidência na época.

Pela primeira vez, no processo, tiveram os réus um advogado a defendê-los. Teve este, todavia, de empreender a defesa sem poder arrolar testemunhas, juntar documentos ou requerer quaisquer outras provas, atendo-se tão somente ao que continham os Autos, isto é, as provas colhidas nas duas devassas pelos juízes da Alçada, inquirindo os réus e centenas de testemunhas.

Começa o defensor dizendo que não devem desanimar os réus a rigorosa prisão em que se acham, a natureza do delito por que se lhes formou o sumário as cruéis penas com que a lei os manda punir e a débil inteligência do Patrono que se lhes nomeou, sem o talento necessário para tão importante defesa. Protestava por parte dos réus e dele próprio, Patrono, que os réus não estavam incursos nas penas que a lei impunha a tão atroz delito. Ainda que parecesse que os réus estivessem incursos nas penas da Ordenação, Livro 5, Título 6.º, alguns se achavam totalmente escusos e inocentes, e de menor gravidade o delito de outros. Não se podia negar à vista das devassas e dos apensos que alguns dos réus tiveram a fatuidade de conversarem, sem horror, sobre o levante e conjuração contra o real e supremo poder de sua Majestade e contra o Estado. Também constava dos autos que aquelas criminosas e péssimas conversações não se procuraram executar por meio e preparo algum, porque não havia uma só testemunha que jurara ter diligenciado algum dos réus a execução das mesmas, nem isso se afirmou nas denúncias que se deram no Rio e em Vila Rica, nem consta dos seqüestros, buscas e exames exatíssimos que se fizeram aos réus e a muitas outras pessoas, sem aparecerem vestígios de preparos, nem ainda disposição para eles, não passando tudo de um criminoso excesso de loquacidade e entretenimento de quiméricas idéias, que se desvaneciam logo que cada um dos réus se separava, prova evidente de não haver deliberação de ânimo para a execução da confederação e levante por que se lhes formou o sumário. Tal circunstância mostra que não houve verdadeiro conato de delito nos réus que assistiram às criminosas conversações e nos que, tendo notícia delas, as não delataram logo, e, mais, na opinião dos melhores doutores, não bastam os conventículos, não se seguindo outro fato e malefício.

Nas Devassas e apensos manifestava-se a falta de verdadeiro conato. Não se seguiram preparo e disposição alguma àquelas sacrílegas e danadas conversações. Esses mesmos réus, que assistiram às ditas conversações, retiraram-se para suas casas e fazendas, em grande distância uns dos outros, e nelas se demoravam por muitos meses, sem promoverem o efeito das ditas conversações, que por isso mesmo se deviam reputar somente por maledicência, falta de modéstia, leviandade e insânia. Pedia a equidade e ditava a boa razão que não sejam punidos com o mesmo rigor o que só pecou por palavras e o que perpetuou e consumou o delito, havendo tão notável diferença entre um e outro caso, quanta vai da palavra à obra, da potência ao ato, da cogitação à consumação, do ficto ao verdadeiro, do abstrato ao concreto.

Nenhum dos réus, nem todos juntos, eram capazes, pelo seu ânimo, opulência e costumes, de conseguir que se executasse o que se conversava nos conventículos por leveza, insânia e loquacidade, sem a mais leve esperança e fundamento de o verem praticado.

Estava assim delineada a defesa dos réus, baseada no argumento de que tudo não passou de mera cogitação, de meras conversações, de não ter hávido em nenhum momento início de execução do pretendido levante. Na verdade, não lhe restava outro caminho.

Examinando a posição de cada réu no processo, salientou a diferença de procedimentos e responsabilidades, mostrando que a participação de alguns fora insignificante ou mesmo nula. De outros, cuja ação fora mais definida, tratava-se mais de turbulência e temeridade do que de delito. Defender a conjuração ou exaltar o ideal libertador dos réus seria perdê-los ainda mais e um perigo para o próprio patrono.

Fagundes só viu como viável e defensável a desfiguração do caráter e da atuação dos réus, diminuí-los, desmerecê-los, negar-lhes prestígio, premido que foi pela necessidade da defesa. Não estava diante de um crime, mas de uma conspiração contra o Estado. Cabia-lhe, pois, examinar a situação de cada um dos réus, à vista dos autos, a participação ou não participação no fato incriminado. Naquele momento, não podia ser objeto de sua preocupação o que diria a posteridade. Seu dever era tentar livrar os réus da forca próxima, não erigir estátuas. Muitos historiadores não entenderam esse aspecto da questão e criticam o Dr. Fagundes por atribuir qualidades negativas principalmente a Tiradentes, esquecendo ou ignorando que estava ele usando uma técnica de defesa, aliás a única possível nas circunstâncias.

Frei Raimundo da Anunciação Penaforte, em seu “Últimos Momentos dos Inconfidentes”, assim se refere ao defensor dos conjurados:

“Revolveu as entranhas desta causa para ver se encontrava os princípios influxivos e mostrá-los mais minuciosos nos seus influxos do que na verdade apareciam; mas afinal implorou a clemência da soberana, único refúgio em crime tão atroz e tão bem provado, como pelos mesmos réus com miudeza pueril confessado. Pueril miudeza, digo, porque a mínima circunstância e as palavras mais indiferentes que houve e se disseram, nas suas conversações secretas, substanciaram a sua confissão jurídica” (Autos da Devassa, 2. ed., vol. 9, pág. 164).

Naquela época de despotismo, uma simples palavra proferida no recesso do lar contra o rei ou seus representantes constituía condenação por si só bastante para levar seu autor às masmorras, quando não ao cadafalso.

Tiradentes era réu confesso. Havia atribuído a si, impavidamente, a maior parte da responsabilidade na conjuração. Daí ter Fagundes, como único argumento de defesa, alegado a insanidade de Tiradentes, apelando habilmente para a sua suposta falta de importância no panorama político e social de então.

Alegou que se achava

“sem a menor dúvida provado ser Tiradentes conhecido por loquaz, sem bens, sem reputação, sem crédito para poder sublevar tão grande número de vassallos quantos lhe seriam indispensáveis para o imaginário levante contra o Estado e alto poder de Sua Majestade em uma capitania como a de Minas Gerais, cercada de outras de grandes e extensas povoações, cujos habitantes e vassallos se honram do nome português e de serem legítimos descendentes dos que, na paz e na guerra, sempre foram fiéis executores das reais ordens. (...) Tudo quanto ele cogitava e proferia a respeito do levante era um furor do entendimento, que tinha perdido a ordem e regularidade natural, (...) confessando ser ele quem ideara tudo, sem que fosse movido de alguma outra pessoa desesperado por ter sido preterido quatro vezes, parecendo-lhe que tinha sido muito exato no serviço, e eis aqui a falta de pejo e ignorância da modéstia, e levandade, e insânia lembrada pelos Imperadores Teodósio, Arcádio, e Honório na referida Lei Única (...) e eis aqui também as circunstâncias, e qualidades da pessoa, que manda atender na Lei 7, § 3.º fl. ad Legem Juliam Majestatis, para se perdoar ao temerário como insano”.

Pedi, pois, se perdoasse a Tiradentes por insanidade, única excludente de culpabilidade no direito português de então aplicável à espécie e capaz de livrar Tiradentes da força.

Os conjurados estavam incursos no crime de lesa-majestade. Eis como o definia o Livro 5.º, título 6.º, das Ordenações do Reino:

“Lesamajestade quer dizer traição cometida contra a pessoa do Rei ou do seu real Estado, que é tão grave e abominável crime, e que os antigos sabedores tanto estranhavam, que o comparavam à lepra; porque assim como esta enfermidade enche todo o corpo, sem nunca mais se poder curar, e empece ainda aos descendentes de quem a tem, e aos que com ele conversam, pelo que é apartado da comunicação da gente: assim o erro de traição condena o que a comete, e empece e infama os que de sua linha descendem, posto que não tenham culpa”.

Era, pois, um crime político, como o é ainda hoje o crime de conspiração. E a Alçada era um Tribunal político, constituído especialmente para julgar um crime contra o Estado.

O Dr. Fagundes alegou enfaticamente em diversos “provarás” de seus embargos “*que não houve verdadeiro conato de delito*”. “Conato” vem do latim *conatus*, *i*, ou *conatus*, *us*, que significa tentativa. Daí a expressão latina *conatus proximus*, designando os atos iniciais na execução do crime, e *conatus remotus*, que exprime a fase preparatória na execução do crime, nenhuma dessas hipóteses tendo ocorrido na conjuração. Esta ficou apenas no terreno da cogitação, da concepção. No caso, tratava-se, na verdade, de um crime político, uma conspiração, em que só o desígnio de cometê-lo já configura o delito, o que o Dr. Fagundes habilmente contornou.

Quando aos demais réus, o defensor analisou suas participações, uma a uma, ora exculpando-os, ora atenuando-lhes a culpa, mas sempre demonstrando que não houve nem tentativa do levante, não passando tudo de meras cogitações, sem ânimo de rebelião e de inconfidência.

Na defesa de José Álvares Maciel, alegou não merecer crédito o que dele dissera Tiradentes, isto é, de fazerem o levante, concluindo que José Álvares Maciel devia ser contemplado também no número daqueles réus ignorantes, insanos e temerários.

Quanto a Gonzaga, sustentou-lhe a inocência na defesa mais longa dos Embargos. A maioria dos autores atribui ao próprio Gonzaga a elaboração de sua defesa sob a assinatura do Dr. Fagundes. Nada menos de 14 páginas, primorosamente articuladas. Todas as provas colhidas pelos juízes foram exaustiva e meticulosamente examinadas, confrontadas e contestadas. Destacou o depoimento de Tiradentes, em que este declarou que ignorava ser o réu Gonzaga ciente do levante, e que não tinha razão para o desculpar, quando se acusava a si mesmo e aos mais réus, acrescentando que o réu Gonzaga era seu inimigo.

Na apreciação final, conclui que no caso de que se tratava não houve ato próximo ou remoto, porque não constou de diligência, preparo e disposição alguma para se conseguir o efeito das loucas cogitações e conversas, não podendo por isso verificar-se verdadeiro conato do delito, que ainda quando consta, nunca é só bastante para a imposição da pena ordinária, ainda nos delitos graves.

Na madrugada do dia 19 de abril de 1792, proferiram os juízes da Alçada o seu acórdão, desprezados os Embargos do Dr. Fagundes, com a condenação dos réus.

O Dr. Fagundes voltou a insistir na defesa mediante embargos ao acórdão. Confirmada a decisão, voltou com novos embargos, os de restituição de presos e miseráveis, no prazo concedido de meia hora, recurso que não teve melhor sorte. Pedia a condenação em degredo dos onze réus condenados à morte.

Conhecida a carta de clemência da Rainha, a Alçada proferiu novo acórdão, alterando o primeiro, o que ensejou ao Dr. Fagundes segundos embargos de restituição

de presos, estes não de todo recusados: a Alçada introduziu algumas modificações benéficas no acórdão anterior. Estava concluída a tarefa do Dr. José de Oliveira Fagundes.

Por seu trabalho, pagou-lhe a Santa Casa de Misericórdia a quantia de duzentos mil réis, exatamente em 21 de abril de 1793, um ano depois da execução de Tiradentes.

5. Os que têm escrito sobre a Conjuração geralmente reconhecem a correção, a eficiência e o árduo trabalho do Dr. Fagundes.

“Cumpriu plenamente o seu dever”, disse dele Pedro Calmon e Joaquim Norberto de Souza.

“O defensor dos réus foi hábil e inteligente” (João Camilo de Oliveira Torres).

“O trabalho apresentado por Oliveira Fagundes é digno da maior admiração” (Almir de Oliveira).

“A defesa exercitou-se com liberdade, com bravura, com exemplar dignidade profissional. (...) Seu esforço foi extraordinário e deve ser reconhecido como exemplar. (...) Sua atitude foi uma notável demonstração de coragem pessoal e profissional” (Dr. Wilson Veado).

“O advogado Fagundes fez, em vinte e um dias, cento e vinte articulados, aos quais deu a denominação de embargos. (...) O advogado Fagundes agiu admiravelmente. (...) Engrandeceu a nobre classe dos advogados” (Vicente Racioppi).

Lúcio dos Santos, Oiliam José e outros são também da mesma opinião.

Dos autores que li, somente Augusto de Lima Júnior deprecia o trabalho do patrono dos conjurados. Embora conceda que ele *“redigiu uma longa e hábil defesa”*, contraditoriamente acusa-o de ter obedecido *“aos desejos da Alçada”*. Chama-lhe *“o ensaiado advogado”*. Adianta que seu trabalho *“já estaria pronto desde muito”*. E diz mais: *“Evidentemente um dos papéis nessa tragicomédia coube ao advogado José de Oliveira Fagundes com as simulações de embargos e defesas, previamente ajustados à vontade do desembargador Sebastião V. Coutinho”*. Ainda: *“O Dr. José de Oliveira Fagundes não passou, pois de um comparsa do desembargador Sebastião de Vasconcelos Coutinho e isto não escapou à consciência da posteridade, que sempre lhe negou qualquer importância nesse drama de 1792”*. Na verdade, com todo o respeito, é essa uma opinião sem nenhum apoio nos fatos.

Encerramos este trabalho, repetindo o historiador José Alves de Oliveira:

*“Mas aqui estou eu, ilustre Dr. Oliveira Fagundes, para lhe dizer que seu trabalho, se não recebeu a justa compreensão de alguns, está sendo admirado e louvado por seus colegas de profissão, que se honram de ver entre seus manes o esfumado perfil de quem, numa ocasião e numa causa de excepcional significação e importância, tanto soube dignificar o **munus** do advogado. Pode descansar, na certeza de que sua imagem será sempre a de um exemplar profissional da advocacia”.*

Abstract: The Conspirators's lawyer

This is an account of Dr. José de Oliveira Fagundes's work as a lawyer. Born in Rio de Janeiro and graduated in Law from the University of Coimbra, he worked as a lawyer of the hospital Santa Casa de Misericórdia and was appointed to represent the defendants of the so-called Conjuração Mineira, a conspiracy that took place in the State of Minas Gerais. Dr. Fagundes carried out this hard and troublesome task with great zeal and competence.

Key words: *public order, public security administrative police, judiciary police.*

A IMPORTÂNCIA DOS EXÉRCITOS

GILBERTO PROTÁSIO DOS REIS

Capitão da PMMG. Membro do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais.

Resumo: Analisa, quanto a seu significado para a era da globalização, os reflexos do mais marcante episódio da batalha entre os habitantes de Florença e Pisa, no século XV, de cuja lição se formou um dos principais temas do livro *O Príncipe*, de Maquiavel.

Palavras-chaves: globalização, importância dos exércitos.

Num momento em que o mundo respira globalização, o desafio de garantir a soberania e a preservação de fronteiras geográficas adquire conotações diferentes daquelas do tempo em que a Guerra Fria ditava o rumo e o ritmo da maioria dos acontecimentos políticos e econômicos do mundo. Apesar de os conflitos armados entre povos - as guerras - estarem hoje restritos praticamente a algumas regiões do Oriente Médio e da África, não parece ainda sensato afirmar que o clima predominante da paz mundial sobreviveria a uma total ausência dos Exércitos.

Esse preâmbulo contextual é válido para que se possa compreender a importância de que a soberania brasileira esteja sendo assegurada por Forças Militares, destacadamente pelos integrantes do Exército, que têm na figura de Duque de Caxias seu maior expoente.

Um breve retorno a um episódio ocorrido na Itália do século XV talvez ajude a ilustrar melhor esse raciocínio. Pode-se, neste caso, tomar como exemplo o contexto em que viveu um dos mais conhecidos e polêmicos pensadores que a humanidade já conheceu, lido por muitos e citado por muito poucos, devido ao estigma que recaiu sobre sua principal obra, intitulada *O Príncipe*.

Trata-se de Nicolau Maquiavel, nascido em Florença, a 3 de maio de 1469. Os historiadores não costumam deter-se na adolescência desse grande pensador, limitando-se a comentar as experiências que o levaram a escrever um manual para governantes, cujo título foi citado nas linhas anteriores, e que traz, dentre outras, reflexões de como assegurar a estabilidade e a soberania dos Estados.

Ao longo dos tempos, esse pequeno livro de Maquiavel tem sido lido e aplicado a ações negativas, daí resultando o adjetivo “maquiavélico” para qualificar pessoal de índole desleal. Contudo, não se deve atribuir ao autor os desvios praticados por aqueles que não souberam interpretá-lo. Interessa, neste caso, lembrar o que resultou na conclusão de Maquiavel sobre “*a necessidade de organização de uma milícia nacional, formada por soldados locais disciplinados*”.

O século XV chegava ao final. O panorama na Itália era de crise econômica e política. Não havia uma unidade nacional, pelo fato de que as cidades tinham *status* de países, ou seja, eram cidades-Estado, apesar das afinidades de idioma e outras características comuns que, alguns séculos depois, as levariam a se solidificarem num só país. Por causa dessa divisão, a Itália estava em franca desvantagem, se comparada a países como Espanha, Portugal e França, que já se encontravam mais bem estruturados política e economicamente.

O mundo ainda vivia o impacto da queda de Constantinopla, maior centro comercial da época, diante dos turcos, em 1453. Respirava-se também a euforia da descoberta do caminho marítimo para as Índias, ocorrida em 1498, como rota alternativa para se compensar o bloqueio de Constantinopla. Esse avanço garantiu a primazia de portugueses e espanhóis no comércio com o Oriente.

A fraqueza militar e política da Península Itálica, marcadamente no começo do século XVI, veio dificultar a expansão marítima e a acumulação de capital. Diante do fato de que as cidades italianas não estavam organizadas num único bloco e por isso não se comportavam no conjunto como país em pouco tempo duas delas, Florença e Pisa, entraram em conflito. A primeira detinha a supremacia militar na região, enquanto sua adversária era, como as demais cidades da Itália, apoiada por potências estrangeiras.

A lição que levou Maquiavel a refletir sobre a importância de uma força nacional militarizada e disciplinada foi extraída do mais forte episódio desse conflito: a condenação e execução do comandante das tropas florentinas, Paolo Vitelli, por não haver desferido o ataque final à cidade de Pisa, mesmo depois de vitórias significativas.

Às portas da comunidade considerada inimiga, negou-se a dizimá-la, talvez num momento de lucidez sobre as origens comuns que possuíam ele e seus adversários.

No julgamento, alegou razões de conveniência militar, negando todas as acusações de que teria se vendido aos pisanos. Em meio a protestos contra a condenação, foi executado. O fato teve grande repercussão. E motivou, pela primeira vez, um dos temas constantes da obra *O Príncipe*, de Maquiavel: a necessidade de organização de uma força militar nacional, constituída por soldados locais disciplinados, para garantir a soberania política do país. Para ele, essa era a única alternativa, que seria assegurada por militares leais e convictos de estarem lutando pela causa da pátria.

O fim dos conflitos internos da Itália e a conseqüente unificação das cidades-Estado, para torná-la um país forte e soberano – sonho que Maquiavel acentuou durante toda sua vida – só ocorreu muito depois da morte do polêmico estudioso florentino. No entanto, a lúcida reflexão dessa célebre figura do pensamento universal permanece atualíssima, mesmo às portas do terceiro milênio, num mundo em que ganham força políticas de desarmamento das superpotências, e em que parece cada vez mais remota a possibilidade da eclosão do terceiro conflito bélico em proporções mundiais.

Não é a onda de tranqüilidade que garante a paz. Pelo menos, não ainda. De modo análogo, no campo da Segurança Pública, se o delito não ocorre, é precipitado afirmar-se que deixou de acontecer porque naquele dia o delinqüente esta indisposto. Guerras bastante recentes, se consideradas no contexto das que a humanidade já viveu – como a das Ilhas Malvinas, do Golfo Pérsico, as do Oriente Médio e a de Angola, na África, para onde foram deslocadas forças da ONU, inclusive com a participação de integrantes da Polícia Militar de Minas Gerais – demonstram que ainda é cedo para se falar em paz irrestrita no planeta.

Dáí a importância dos exércitos, não para que tropas sejam mandadas à batalha, mas para que os povos não se vejam tão sujeitos às loucuras de líderes irresponsáveis, como Adolph Hitler, Mussolini e Saddam Hussein. Para aqueles que não acreditam no poder do diálogo como inteligente solucionador de conflitos, os exércitos – quando empregados conscientemente – podem funcionar, no mínimo, como dissuasores de desrespeitos à soberania de outras nações.

Obviamente, países como o Brasil cabem nesse raciocínio. Seu Exército – lembre-se de que na época de Maquiavel não havia ainda consolidadas forças aéreas nem marítimas, o que permite entender-se o vocábulo no sentido amplo – atua na preservação dos limites geográficos, defendendo o Brasil, garantin-

do-lhe a ordem interna nos casos previstos constitucionalmente, apoiando decisões do Governo Federal, comportando-se, em síntese, como a força leal e disciplinada a que Maquiavel tão sabiamente se referiu e classificou como *imprescindível*.

Abstract: The importance of armies

*This is an analysis of the consequences of the most remarkable episode of the battle between the population of Florence and that of Pisa, in the 15th century, which gave origin to one of major themes of Machiavel's **The prince**, as to its meaning in the age of globalization.*

Key words: *globalization, importance of the army.*

Referência Bibliográfica

XAVIER, Lúcio. (Trad.). *Nicolau Maquiavel: Vida e Obra*. São Paulo: Nova Cultural, 10 ed. 1996, 287 p.

SEGURANÇA PÚBLICA E SEQUESTROS NO RIO DE JANEIRO: 1995-96

CÉSAR CALDEIRA

Resumo: O presente trabalho versa sobre a atuação policial na prevenção e repressão da extorsão mediante seqüestro durante os primeiros dois anos da administração Marcello Alencar, no Rio de Janeiro. Faz uma reflexão sobre a construção social da imagem da cidade do Rio de Janeiro como local ideal para investimentos empresariais e situa a política de segurança pública, iniciada com a chamada Operação Rio, que visa a restabelecer a “lei e a ordem” adequadas ao projeto-cidade. Trata, também, de quem responde pelas ações oficiais na área de segurança pública do ponto de vista de seus gestores e críticos, dando especial atenção à mobilização pública em torno do problema dos seqüestros na caminhada “Reage Rio”. Por fim, apresentam-se os resultados preliminares de um levantamento sobre a chamada “indústria de seqüestros” no Rio de Janeiro.

Palavras-chave: segurança pública, seqüestros, Rio de Janeiro 1995-96.

1 A CIDADE DO RIO COMO PROJETO ¹

O Rio de Janeiro vem definindo seus rumos como uma “cidade internacional”².

¹ Ler, à propósito desta introdução, Manuel Castells e Jordi Borja, As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, julho de 1996, p. 152-166.

² Ler, Milton Santos. “A aceleração contemporânea: tempo-mundo e espaço-mundo”, Santos, Milton et alii (org.) *O mapa do mundo. Fim de século e globalização*, Hucitec-Anpur, São Paulo, 1993. Observação: o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro se refere ao conceito de “cidades globais”, ver: *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio*, IPLAN-RIO, Rio, janeiro de 1996, p. 18. Ler também, por exemplo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, “Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida e sem rumo?”, *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, julho de 1996, p. 167-172. Segundo o Autor, o projeto de cidade “se reduz aos objetivos de criar uma plataforma de serviços para atrair os capitais internacionais”, op. cit. p. 177. Para o urbanista, as mudanças econômicas e sócio-espaciais da metrópole do Rio de Janeiro indicam que a globalização pode reforçar as tendências de dualização e fragmentação já presentes no quadro de desindustrialização regressiva, a qual gera também aumento de desassalariamento e crescente precarização dos assalariados. Para uma visão alternativa e moderadamente otimista do futuro da cidade ler a entrevista com o economista Carlos Lessa, coordenador do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, em *Mutações Sociais*, nº 9, *Revista do CEDAC*, nov.-dez., 1994, p. 28-32. Para uma discussão sobre os efeitos da globalização, ler, por exemplo, Anthony Giddens, *As conseqüências da modernidade*, Editora da UNESP, São Paulo: 1991. Para uma discussão sobre políticas de *city marketing*, em Curitiba, ler Ana Clara Torres Ribeiro e Fernanda Sanchez Garcia, *City marketing: a nova face da gestão da cidade no final de século in Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, organizado por Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, Hucitec-ANPOCS, São Paulo, 1996, pp.168-181.

Os resultados das eleições estaduais de 1994³ e as municipais de 1996⁴ consagraram discursos políticos que afirmam a reurbanização, a imposição da ordem e segurança pública, o embelezamento da cidade como atributos de uma cidade moderna e competitiva, adequada para atrair investimentos⁵. Empresários⁶, políticos⁷ e

³ Foi eleito governador Marcello Alencar (PSDB), derrotando o candidato brizolista Anthony Garotinho (PDT).

⁴ Foi vitorioso o arquiteto urbanista Luís Paulo Conde (PFL), candidato do prefeito César Maia (PFL), presidente do Conselho Administrativo do IPLAN-RIO e responsável pelas reformas urbanísticas do Rio Cidade e Favela Bairro. Foi derrotado o candidato Sérgio Cabral Filho (PSDB), apoiado pelo governador Marcello Alencar.

⁵ Nesse sentido foi derrotado um discurso, tipicamente ligado aos pedetistas, que afirmava prioritariamente objetivos sociais, mesmo que, na prática, visasse a captar clientela política. O discurso privatista, neoliberal, marcou as administrações estaduais e municipais no período 1995-6. O Governo Marcello Alencar apregoou ter lançado o primeiro programa de desestatização no País e ter tornado o Estado do Rio um dos principais alvos dos investidores estrangeiros. A inauguração pelo Pres. Fernando Henrique da fábrica da Volks, em Rezende, em 1.º de novembro de 1996, é apresentada como exemplo de tendência à modernização industrial apoiada em investimentos externos. O Porto de Sepetiba é anunciado como o vértice comercial do Mercosul, por onde circularão as mercadorias, capitais e serviços da Região Sudeste, transformando aquela cidade num centro de negócios internacionais. O Rio, por sua vez, terá o Teleporto, que ambiciona ser o mais moderno pólo empresarial da América Latina. Uma área de 250 mil metros quadrados, junto à Avenida Presidente Vargas, no centro do Rio, foi urbanizada pela Prefeitura que pretende recuperar seu investimento com a venda futura de 14 edifícios de escritórios, ligados por fibras óticas e ideais para abrigar serviços com forte demanda por telecomunicações. Estas são algumas das ações e planos de um notável intervencionismo estatal para promover e atrair investimentos privados, nacionais e estrangeiros. Para uma leitura abrangente da propaganda governamental dirigida ao setor empresarial, ver: Documento Especial / Oportunidades de investimentos: As melhores opções no Estado do Rio, Jornal do Commercio, 15 e 16 /12/1996. Ver, ainda, "Sepetiba, o coração do Mercosul: estudo da FIRJAN propõe novo uso para o porto como distribuidor de carga para a região", O Globo, 30/01/97, p. 25. Ler, por fim, Rio receberá US\$ 4,4 bilhões em cinco anos: investimentos virão de agências internacionais de financiamento e serão aplicados em projetos dos governos estadual e municipal, JB, 19/11/95, p. 32.

O Prefeito Cesar Maia, nos anos de 1995-96, sitiou o carioca com obras feitas simultaneamente em 15 bairros - do Fundão à Barra da Tijuca e iniciou a construção da Linha Amarela que vai ligar a Barra a Bonsucesso. O Rio Cidade, a Linha Amarela e outros projetos da administração Maia geraram 23 302 postos de trabalho em obras, o que explica, em parte, o apoio recebido politicamente por setores populares. O município tinha no final de 1996 uma dívida de cerca de 2 bilhões de dólares. Ver: Caderno Especial: O Rio de Marcello e Cesar, JB, 13/11/1996, pp. 1-6. À propósito, o setor da construção civil foi dos que mais empregaram em 1996 no Rio (+ 7,2%). JB, 30/01/97, p. 14.

⁶ Os empresários vêm participando de iniciativas que estão definindo o projeto da cidade. É exemplo o *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*, que foi elaborado pelo Conselho da Cidade - formado de representantes da sociedade civil - a partir de um convênio entre a Prefeitura, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e a Associação Comercial do Rio. Ler "Plano Estratégico mostra resultados", JB, 22/10/96, p.23. Outros exemplos são o do lançamento da candidatura do Rio para ser sede dos Jogos Olímpicos de 2004 e a feitura do chamado "Master Plano" do Rio. Ver, JB,13/11/96, p.19. Para a documentação oficial, ler: *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio*, IPLAN-RIO, Rio, janeiro de 1996; *Relatório da Cidade 2: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*, IPLAN-RIO, Rio, outubro de 1996.

⁷ As articulações dos políticos são pluripartidárias. Existe também apoio do próprio Presidente Fernando Henrique, que tem afiançado a candidatura do Rio para ser sede das Olimpíadas, tem anualmente despachado com os seus ministros no Palácio Rio Negro, em Petrópolis e recebido pedidos de tratamento especial para o Rio de Janeiro. Ver, JB, 13/11/96, p. 19 e JB23/01/97.

organizações não-governamentais⁸ cooperam na produção de uma imagem positiva do Rio⁹. A cidade-metrópole tem problemas, mas possui recursos físicos¹⁰, econômicos¹¹, culturais¹², humanos¹³ e políticos¹⁴ para superar suas dificuldades. Esta é a base do moderado otimismo da elite empresarial e política. Aposta-se na recuperação da indústria fluminense, em novos investimentos estrangeiros e até na implantação de uma grande infra-estrutura esportiva para acolher a desejada Olimpíada de 2004¹⁵.

A atual fase (1995-96) de realização do projeto estratégico de inserção do Rio no novo mercado mundial está facilitada devido a alguns fatores. Primeiro, a diminuição notável da inflação depois do Plano Real¹⁶, de julho de 1994. Segundo, as derrotas eleitorais sucessivas dos partidos (PT e PDT)¹⁷ que se opunham ao projeto neo-

⁸ O VIVA RIO, rede que inclui empresários e lideranças sindicais e populares, tem atuado em várias campanhas, inclusive na Rio 2004, nas quais tenta afirmar uma identidade coletiva positiva do carioca. Sobre o início do VIVA RIO, ler: Zuenir Ventura, *Cidade Partida*, Companhia das Letras, São Paulo, 1994. Para um depoimento sobre o VIVA RIO, ler: Luiz Eduardo Soares, *O Mágico de Oz e outras histórias sobre a violência no Rio*, in *Violência e política no Rio de Janeiro* (Luiz Eduardo Soares e colaboradores), ISEER/Relume Dúmará, Rio de Janeiro, 1996. Ler ainda: "Marcello e Maia usam trabalho de ONGs", *JB*, 17/12/95, p. 38.

⁹ Um belo exemplo da contribuição de artistas neste processo é o *clip* promocional das Olimpíadas Rio 2004, cantando "Aquele Abraço", música de Gilberto Gil.

¹⁰ O Rio continua a ser associado com um cartão postal do Brasil, e é visto pelos cariocas como uma cidade atraente. O reconhecimento desse fato se encontra, por exemplo, na produção cinematográfica brasileira recente na qual o cenário carioca predomina. Ver *JB*, 20/08/95, p. 31. Ao lado de um dos maiores centros urbanos do País, se encontra a mais vasta floresta urbana do mundo (Floresta da Tijuca). Vales, restingas, lagos, lagoas e praias famosas completam um mapa natural de grande potencial turístico.

¹¹ O Estado do Rio é o maior produtor de petróleo (442 mil barris-dia), gás natural (com 28,20% das reservas nacionais), aço bruto e de ferro do País. Possui o segundo maior parque industrial e maior aeroporto em movimento nas áreas nacional e internacional. A partir de 1995, o Rio recuperou o segundo lugar no *ranking* do Produto Interno Bruto nacional.

¹² O patrimônio histórico e cultural da ex-capital do Brasil é também notável, destacando-se o Paço Imperial, as praças e jardins do centro do Rio e os museus e galerias de artes. Possui ainda grandes recursos de lazer, especialmente vida noturna.

¹³ As maiores universidades federais e importantes centro de pesquisa estão no Rio. A taxa de alfabetização do Rio (90%) está entre as maiores do País.

¹⁴ Com significativa bancada de deputados federais e burocratas dentro do aparelho estatal, a articulação e defesa de interesses do Rio é potencialmente alta.

¹⁵ Estima-se que seriam investidos cerca de 703 milhões de dólares na preparação para o evento. *JB*, 01/09/96, p. 27. O prefeito Luís Paulo Conde afirma que seu modelo de gestão urbana será o de Barcelona, Espanha. Ver, *JB*, 17/11/96.

¹⁶ No ano de 1995, a alta do custo de vida no Rio foi de 27,85%. Em 1996, a inflação anual dos preços ao consumidor, medida pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 11,54% no Rio de Janeiro. A menor inflação desde 1950. *JB*, 09/01/97, p. 13.

¹⁷ A vitória de César Maia (PFL) sobre Benedita da Silva (PT), na disputa pela prefeitura carioca, parece ter marcado um ponto de significativa rejeição da função social do urbanismo. O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, que estabelece as condições legais para o crescimento da cidade, foi aprovado pela Câmara Municipal em julho de 1992. Esse Plano Diretor foi amplamente discutido e possui consideráveis avanços em termos da função social da cidade. O Prefeito César Maia não realizou as determinações no Plano. Já em 1993, o Prefeito promovia o Plano Estratégico da Cidade, que passou a orientar sua Administração, ao invés de complementar o Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal. Para uma visão do que poderia ser um Plano Diretor de orientação democrático-popular, ver: *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*, Grazia de Grazia (org.), FASE, Rio de Janeiro, 1990.

liberal no Estado e no Município do Rio. Terceiro, a fraqueza do associativismo¹⁸ e a

¹⁸ Na pesquisa *Lei, Justiça e Cidadania*, realizada pela Fundação Getúlio Vargas e ISER, entre setembro de 1995 e julho de 1996, na qual foram ouvidos 1574 moradores, nos Municípios do Rio, Niterói, São Gonçalo, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, revela-se esta fragilidade do associativismo. Vejamos as perguntas:

1) É filiado a sindicato?

	Sexo				Total	
	Masculino		Feminino		Count	Col %
	Count	Col %	Count	Col %		
Sim	163	23,9%	95	10,7%	258	16,4%
Não	521	76,1%	795	89,3%	1315	83,6%

2) É membro de associação de pais?

	Sexo				Total	
	Masculino		Feminino		Count	Col %
	Count	Col %	Count	Col %		
Sim	13	1,9%	17	1,9%	30	1,9%
Não	671	98,1%	873	98,1%	1544	98,1%

3. Gostaria de se tornar membro de assoc. de moradores?

	Sexo				Total	
	Masculino		Feminino		Count	Col %
	Count	Col %	Count	Col %		
Não se aplica	39	5,7%	61	6,9%	100	6,4%
Sim	186	27,2%	176	19,8%	362	23,0%
Não	446	65,2%	641	72,0%	1087	69,0%
Não sabe	11	1,7%	11	1,3%	23	1,5%
Não respondeu	1	,2%	1	,1%		

4. É filiado a algum partido político?

Sim	22	3,2%	19	2,2%	41	2,6%
Não	662	96,8%	870	97,8%	1532	97,4%
Total	684	100,0%	890	100,0%	1574	100,0%

O associativismo religioso, no entanto, não parece estar enfraquecido no Rio de Janeiro. O potencial da dinâmica de criação de identidades coletivas e ajuda recíproca abre portas para emergência de comunidades parciais e movimentos sociais. Ver, a respeito, entre outros estudos: *Caminhos cruzados: juventude, conflitos e solidariedade*, (colaboradores: Regina Novaes, Ludmila Catela e Rozeclea Nascimento), ISER, Rio de Janeiro, 1996.

expansão da criminalidade urbana violenta¹⁹.

2 O PLANO ESTRATÉGICO DO RIO²⁰ E A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Projeto-Cidade, para ser eficaz, depende, entre outros fatores, de 1. construir e/ou modificar a imagem que a cidade guarda de si e revela no exterior (*marketing urbano*); 2. diagnosticar os problemas que precisam ser resolvidos para efetivar o projeto; 3. mobilizar atores públicos e privados (associações de empresários, organizações não-governamentais, etc.) e 4. efetivar medidas e campanhas, de imediato, para efetivar o plano.

¹⁹ A temática da criminalidade violenta teve grande importância nas campanhas eleitorais de 1992 (principalmente os arrastões nas praias que favoreceram politicamente o candidato a prefeito César Maia), 1994 (a reivindicação da Operação Rio, usada contra o candidato do brizolismo a governador, Anthony Garotinho), e 1996 (as balas perdidas, usadas parcialmente para indicar a ineficácia da política de segurança pública do governador Marcello Alencar). Para um exemplo das críticas de César Maia durante a campanha eleitoral, ler: *JB*, 07/09/96, p. 16.

A imagem que se constrói dessa criminalidade violenta é racista e classista: bandido é negro, pobre e favelado, envolvido com tráfico de drogas. A favela passa a ser vista preponderantemente como a *base de operações do crime organizado na cidade do Rio de Janeiro*. “No novo modelo de segregação espacial, favelas e periferia são marcadas pela retração do antigo tecido associativo e pela expansão de formas criminosas e perversas de sociabilidade. Tal mudança reforça a disseminação da cultura do medo que reconstrói os significados das favelas e periferia: deixam de ser territórios de coagulação de valores e signos positivos, referências de identidades coletivas, e passam crescentemente ao papel de estigmatizadores e diabolizadores dos pobres, na medida em que se busca associá-los como o lugar e a origem da chamada violência urbana”. Cf. Luiz César de Queiroz Ribeiro, *op. cit.*, p. 177.

Ler, ainda, Ana Maria Quiroga Fausto Neto, “Violência e dominação: as favelas voltam à cena”, revista *Sociedade e Estado*, vol. X, nº 2, jul.-dez. 1995, pp. 417-38.

²⁰ Para ver as recomendações feitas pelo Plano na área de segurança pública, ler: *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio*, IPLAN-RIO, Rio, janeiro de 1996, pp. 70-73. Convém, lembrar que as operações na área de segurança pública - polícia ostensiva e judiciária - são de competência do Estado Federado, e não do Município. Daí, neste artigo, tentar-se articular a dimensão de construção estratégica da cidade com a dimensão de segurança pública comandada pelo governo estadual. Para uma análise jurídica completa da questão da organização das competências na área de segurança, ler: César Caldeira, *Segurança Pública e Cidadania: as instituições e suas funções no Brasil pós-Constituinte*, *Revista Arché*, n.º 9, Ano III, 1994.

O diretor-executivo do Conselho da Cidade, Rodrigo Lopes, afirma que a segurança é a área onde o Rio encontra ainda maior dificuldade. “Os governos estadual e municipal ainda não chegaram a um consenso nessa área”. Cf. *JB*, 22/10/96.

A análise que segue está baseada, *em parte*, no documento *Nota Técnica - Violência*, escrito por Rosanna Zraick, da equipe de consultores do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, datado de março de 1995. Zraick reconhece no seu texto, na p. 3, que “Os indicadores de criminalidade utilizados neste trabalho foram extraídos dos estudos sobre violência e criminalidade realizados pelo Núcleo de Pesquisa do ISER, com apoio da FAPERJ. Esses mesmos dados foram utilizados pelo movimento Viva Rio em sua análise da violência no Rio de Janeiro, e são fruto de um cuidadoso e demorado trabalho de levantamento junto aos órgãos de segurança pública do estado”.

Um dos problemas mais importantes para a imagem da cidade e para a vida dos cariocas permanece sendo a criminalidade violenta e a atmosfera de medo coletivo vivenciado pela população²¹.

A criminalidade urbana violenta foi interpretada, na visão político-social dominante, como gerada e continuamente agravada pela atuação dos narcotraficantes, pesadamente armados e bastante violentos, que prosperaram e passaram a controlar as favelas cariocas devido à “falência” ou “ausência”²² do Estado. Para superar a crise de segurança pública, o diagnóstico apontava para a necessidade de mudança política (entenda-se, derrotar o brizolismo e seus aliados) a contenção ou destruição do ator político emergente (o narcotraficante e sua rede de “criminalidade organizada” sediada nas favelas), e a reforma modernizadora do aparato de segurança pública²³.

Esta interpretação justifica uma política de segurança linha-dura que passou a ser detalhada no período 1995-96 pelo Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

²¹ A sensação de crise na área de segurança está amplamente documentada em jornais e revistas. Para uma visão dessa crise no final do governo Moreira Franco /PMDB (1987-1990) que havia prometido acabar com a insegurança em seis meses, combatendo o crime organizado localizado nas favelas e ocupando as favelas com uma polícia forte, ler “Rio em Crise”, caderno especial da *FSP*, 05/08/90. A pesquisa DATA FOLHA publicada então mostra que 57% dos entrevistados afirmam ser a segurança e a violência os principais problemas do Rio. O custo de vida está em segundo lugar, com 17% das respostas dos entrevistados. Ver: “Carioca quer abandonar a sua cidade”, *FSP*, 05/08/90, p. 1.

²² Na Nota Técnica - Violência (supra cit.) lê-se na conclusão, p. 27: “O diagnóstico da situação do Rio de Janeiro no que se refere à violência aponta para a ausência do Estado, como principal causa dos níveis e do tipo de criminalidade que assola a cidade”. Mas, esta interpretação está presente na análise feita pela imprensa, ver, por exemplo, no editorial A morte chegou mais cedo, *FSP*, 11/01/94, p. 1-2;

²³ Ler: Luís Antônio Machado da Silva, “Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta”, revista *Sociedade e Estado*, vol. X, n.º 2, jul.-dez., 1995, pp. 493-511. Ler também, a propósito das interpretações: Magda Prates Coelho, “Crime Organizado e Pobreza: uma nova associação”, *Anais do Seminário Polícia Militar, Estado e Sociedade: os desafios da modernidade*, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1992, pp.55-69. Para um texto sofisticado e abrangente, representativo dessa interpretação dominante - e que não apóia a truculência policial-, ler Sérgio Abranches, “A alienação da autoridade: notas sobre a violência urbana e criminalidade”, *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, João Paulo dos Reis Velloso (coordenador), Joé Olympio, 1994, pp.123-57. Para uma análise crítica dessa interpretação sócio-política dominante, ler: Jorge da Silva, “Militarização da Segurança Pública e Reforma da Polícia: um depoimento”, in *Ensaios Jurídicos: o Direito em Revista*, Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica (IBAJ), Rio de Janeiro, 1996, pp. 497-519.

ro General Nilton Cerqueira²⁴. A partir dos seus escritos e declarações pode-se enumerar os seguintes pontos principais da política governamental de segurança pública:

Primeiro, a “*estratégia principal é a reativação da ação da polícia em todo o Estado do Rio de Janeiro, não mais se admitindo, como em tempos idos, áreas de exclusão à ação das Forças Públicas*”²⁵.

Segundo, a “*prioridade é combater os redutos do tráfico, capturando os bandidos e desenvolver programas de natureza cívico-social em comunidades carentes*”²⁶.

Terceiro,

“*a questão do narcotráfico, talvez a maior preocupação atual dos sistemas de segurança, ultrapassa divisas e fronteiras, tendo sido observado, no Rio de Janeiro de há muito e já em outros estados, que os narcotraficantes vêm se*

²⁴ Nilton de Albuquerque Cerqueira, 66, general-de-brigada da reserva do Exército. Deputado federal licenciado, eleito com 40 mil votos - em grande parte de policiais - pelo PP/RJ, partido que apoiou a candidatura do governador Marcello Alencar. Dirigiu a PM/RJ no período 1981-82, época em que instituiu o sistema de promoção por bravura. Chefe do Doi-Codi da Bahia durante a ditadura militar. Cerqueira foi o responsável pela morte do capitão Carlos Lamarca, líder guerrilheiro, em 1971. O “Grupo Tortura Nunca Mais” divulgou um “Dossiê Nilton Cerqueira”, datado de 19 de maio de 1995 e assinado pela sua presidente, Cecília Coimbra, que afirma que “*Em 17 de setembro de 1971, Carlos Lamarca e José Campos Barreto, também militantes do MR-8, foram assassinados a sangue frio por tropa comandada pelo major Nilton Cerqueira*”. Sobre o general, ler ainda: *JB*, 18/5/95, p. 23; *JB*, 12/5/95, p. 12.

Cerqueira substituiu o primeiro Secretário de Segurança do governo Marcello Alencar, o general da reserva Euclimar da Silva, que pediu demissão no dia 15 de maio de 1995, depois de cinco meses e meio de atuação, sem ter conseguido reverter a situação de violência no Rio e, principalmente, debelar a onda de seqüestros existente. Euclimar deixou a cargo, entre outras razões, por não ter sido consultado sobre a extinção da Divisão Anti-Seqüestro (DAS), que de mostrava então ineficaz para resolver casos de seqüestros e era objeto de inúmeras críticas. O governador disse que a escolha de Cerqueira atendia a “dois grandes desafios” do governo: a reforma das instituições policiais e o “combate em caráter emergencial” ao crime. Ver, *FSP*, 18/05/95, p. 3-1. Para um perfil completo do general Cerqueira, ler “Bala na agulha”, revista *Manchete*, 24 de junho de 1995, pp. 14-23.

²⁵ Nilton Cerqueira, “Nota aos ‘policíólogos’”, *JB*, 08/05/96, p. 9. Aqui está um bordão típico desta política: a acusação de que o ex-governador Brizola não deixava a polícia invadir as favelas. Ver, ainda, *FSP*, 19/05/95, p. 3-4, para declarações de Cerqueira no mesmo sentido no momento em que tomava posse como Secretário de Segurança. Segundo o noticiário atual, a polícia efetivamente invade as favelas. Mas o governo estadual, para realizar obras saneadoras em 53 favelas, vem pagando uma taxa extra de “segurança”, ler: “Governo paga para entrar em favelas: guias são contratados para evitar que traficantes atrapalhem obras e ameacem trabalhadores”, *O Globo*, 17/03/96, p. 18.

²⁶ Nota supra cit., *JB*, 08/05/96.

utilizando de práticas próprias de guerrilha²⁷ e de terrorismo urbano²⁸ como estratégia para fazer com que os governos recuem da repressão legal, deixando livre o caminho para sua expansão²⁹.

Quarto, *“além da repressão a traficantes e consumidores, é preciso, mais do que nunca, identificar os financiadores e os intermediários do tráfico de drogas, em larga e pequena escala”³⁰.*

Quinto, violência se combate com violência. *“O policial deve atirar primeiro do*

²⁷ Fontes do Comando Militar do Leste informaram que só em 1995 foram descobertos 15 casos de militares e ex-militares envolvidos com traficantes no Rio. Todos são ou foram das forças especiais, com curso de guerrilha. Cf. “Militares se envolveram com o tráfico”, *O Globo*, 20/12/95, pp. 1; 28. Existe também uma ligação antiga entre militares, traficantes de drogas e venda de armas. Ler, p.ex., *O DIA*, 24/11/96, p. 26; *FSP*, 18/11/96, p.3-9; *JB*, 18/11/96, p. 17; *FSP*, 28/06/95, p. 3-3.

²⁸ Os jornais noticiaram a existência de supostas “bases” assemelhadas a de guerrilheiros no morro do Andaraí, Grajaú. Ler: *JB*, 29/07/95, p. 22; *FSP*, 29/07/95, p. 1-2.

²⁹ Nilton Cerqueira, “Uma visão de realidade”, *FSP*, 26/08/96, p. 3. Ver ainda: “Rio é uma área de guerrilha, diz secretário” *FSP*, 15/12/95, p 3-3. Cidade tem áreas de risco, *FSP*16/12/95, p. 1-12; “Cerqueira diz que Rio vive guerra não declarada”, *JB*, 17/10/96, p. 26. O ex-prefeito César Maia enfatiza também o papel estratégico das bases territoriais dos narcotraficantes. *“A questão de fundo, que diferencia o Rio e torna o seu caso específico, é a existência de bases territoriais, com fronteiras ostensivamente controladas pelo crime. As bases territoriais são decisivas para o tipo de organização que o crime tem no Rio. São tão decisivas que as gangues precisam de armas pesadas para conquistar e manter territórios. As bases territoriais facilitam o tráfico, a guarda e a comercialização de drogas. Permitem a banalização dos seqüestros.(...) É grave também pensar que se trata de uma questão estadual. Não é: é uma questão federal, porque caracteriza a ruptura da unidade do Estado. A solução não é simples. Mas é só uma. Ocupar as bases territoriais dos traficantes e não sair mais delas. Simultaneamente, levar o Estado às comunidades a partir da segurança pública. Esta operação não necessariamente seria sangrenta. Basta, para isso, que se tenham efetivos e organização. A segurança pública no Rio é hoje, principalmente, segurança do Estado. Sem essa não haverá segurança do cidadão.”* *O Globo*, 12/11/95, p. 32.

Para uma crítica não conservadora ao tráfico de drogas, a sua organização e suas conexões com o exterior, ler: Marcelo Lopes de Souza, “As drogas e a ‘questão urbana’ no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos”, in *Brasil: questões atuais da reorganização do território*, org. Iná de Castro, Paulo Gomes e Roberto Corrêa, Bertrand do Brasil, Rio de Janeiro, 1996, pp. 419- 468.

³⁰ Idem, *FSP*, 26/08/96, p. 3. Ler, as considerações criminológicas do General Cerqueira em “Obsessão pela segurança”, *JB*,22/05/96, p. 11. Nesse artigo afirma que *“há uma relação estreita entre o aumento de impunidade e o deslanche da criminalidade nas áreas metropolitanas”(...)* *“Um estudo sociológico feito recentemente constatou que nos últimos 10 anos, período em que se verificou vertiginoso crescimento da criminalidade violenta no Rio e São Paulo, declinou o número de prisões e condenações”*. Leia, ainda, a defesa feita por Cerqueira da repressão policial em “Carta aberta a um jurista”, *JB*, 16/01/97, p. 11: *“O estranho é que a qualidade de vida nas favelas melhorou consideravelmente nos últimos anos, enquanto paradoxalmente a violência aumentou. Os barracos de madeira foram substituídos pelos de alvenaria, do mesmo modo que a coleta de lixo e a distribuição de água melhoraram em muitos locais, mas, coincidentemente, ocorreu a dissiminação da violência. Será que agora a iluminação mais intensa se constitui, comprovadamente, um instrumento preventivo eficaz? É o bastante para inibir bandido armado de AR-15 pronto para matar?”*

que o seu agressor (*sic*) para não morrer”, a afirmação consta de ofício enviado pelo General Cerqueira ao presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, deputado Nilmário Miranda (PT-MG). O secretário afirma que “a lei não exige que o policial espere o marginal atirar primeiro” e que “basta a iminência de agressão para a defesa ser legítima”³¹.

Sexto, levar adiante a reforma das polícias civil e militar³². A reforma modernizadora é multifacetada. Entre seus objetivos estão: combater a corrupção interna³³, valorizar os policiais combativos com gratificações por ato de bravura (mérito especial)³⁴, reequipar as corporações³⁵.

³¹ Cf. *FSP*, 01/06/95, 3-3. Ver ainda, “Cerqueira reafirma que polícia deve atirar primeiro” *FSP*, 29/05/95, p. 3-3; “Nilton Cerqueira recomendou à polícia que não socorra supostos marginais baleados em tiroteio.” Cf. *FSP*, 25/05/95, p. 3-1; “Nossa recomendação é para o policial atirar primeiro. O primeiro tiro tem que ser dado pela polícia, não pelo bandido.” Cf. *FSP*, 21/05/95, p. 1-2.

³² O General Cerqueira chegou a sugerir a extinção da Polícia Civil. Cf. “General é ameaçado ao propor fim de polícia”, *OESP*, 4/8/95, p. C7. Ver ainda, sobre mudanças na polícia civil, *O DIA*, 27/07/95, p. 13; *JB*, 6/11/95, p. 15; *FSP*, 05/12/95, p. 3-3. Ver, sobre os vários aspectos das reformas, a entrevista de Cerqueira, na revista *Manchete*, 24 de junho de 1995.

³³ Ler: “Corrupção atinge 80% da Polícia”, *JB*, 06/11/95, pp. 1e 15. Os indícios de corrupção policial são, de fato amplos e bem documentados na imprensa. Ver, por exemplo: “Celular revela ligação entre tráfico e polícia”, *JB*, 07/09/96. Rastreamento da Telerj pedido pela Justiça pegou entre 300 telefonemas feitos pelo traficante Marquinho VP, chefe do morro Dona Marta, várias ligações para a sede da Polícia.

³⁴ Em novembro de 1995, o governador Marcello Alencar criou uma gratificação para os agentes policiais que se destacam em ações - a conhecida gratificação “faroeste” (Decreto 21.753). De acordo com análise da Comissão de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do Rio, baseada em números fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública, antes da “gratificação faroeste” a média de civis suspeitos mortos em tiroteios com policiais era de dez por mês. Depois da gratificação subiu para 25. O que gera uma promoção por bravura? 1. Localização e invasão de cativo, resgate do seqüestrado e prisão dos criminosos. 2. Ações em favelas que resultem em prisão dos traficantes, apreensão de armas e fechamento de pontos-de-venda de cocaína e maco-nha. 3. Quando um policial, mesmo em inferioridade, reage contra criminosos e têm êxito. Cf. “Rio gratifica policial que mata mais: desde que o Estado criou a gratificação ‘faroeste’, número de civis mortos cresceu 150% e o de policiais, 37,5%”, *FSP*, 19/07/96, p. 3-1. Ver também a longa reportagem “PM do Rio mata cada vez mais”, *JB*, 07/04/96, pp. 1, 27-29. Esta política implantada tem recebido muitas críticas. Ver, *JB*, 05/12/96, p. 9; *JB*, 31/01/97, p. 13. Premiações foram dadas sem cumprimento de requisito de apresentação de, pelo menos, duas testemunhas insuspeitas da ação que justifica o benefício (82,5% dos 103 casos analisados, e que resultaram na promoção de 180 PMs), Cf. “Bravura sem testemunha”, *JB*, 07/07/96, p. 34. Outro aspecto que é importante: nove entre dez policiais militares mortos entre junho de 1995 e março de 1996 não estavam a serviço, segundo informação prestada pela Secretaria de Segurança. Provavelmente muitas mortes ocorreram quando os policiais estavam fazendo *bicos* como seguranças particulares. Cf. *JB*, 17/05/96, p. 24.

³⁵ Ver: *JB*, 07/09/95, p. 16. Ler ainda: “Rio compra equipamento inadequado: Secretaria de Segurança Pública gastou R\$ 7,8 milhões em material considerado ruim por oficiais da PM”, *FSP*, 07/04/95, p. 3-5.

Sétimo, recuperar “a credibilidade das instituições policiais, obter o apoio da sociedade e a redução a níveis suportáveis dos índices de criminalidade no Estado”³⁶. A participação da sociedade no combate à criminalidade deveria se dar, principalmente, através da colaboração com a polícia por meio de informações anônimas: o Disque-Denúncia³⁷. Criado com ajuda de empresários, este serviço parece ser um caso de sucesso. Entre agosto de 1995 e início de dezembro de 1996, recebeu 67.002 ligações³⁸, tendo contribuído para solução de seqüestros³⁹ e prisões de traficantes.

A política de segurança pública acima delineada tem sido saudada pelo governador como exitosa⁴⁰. Baseando-se, em grande parte, nas estatísticas da Secretaria de Segurança⁴¹, argumenta-se que diminuíram o número de homicídios, seqüestros extorsivos, roubos e furto de veículos. Por outro lado, aumentaram as apreensões de drogas, prisões em flagrante por tráfico, posse e uso de drogas. Críticas à política de segurança no período 1995-96 foram recebidas como se fossem ataques políticos, como quando feitas pelo Prefeito César Maia⁴², por pesquisadores ou penalistas⁴³, ou organizações de defesa de direitos humanos⁴⁴.

³⁶ Cf. declarações de Cerqueira, sobre prioridades como secretário de Segurança, revista *Manchete*, 24/06/95, p. 19.

³⁷ Ler: Carioca põe o crime na linha, *VEJA/Rio*, 08/11/95, pp. 8-12; “Disque-Denúncia vira central onde carioca reclama de tudo”, *JB*, 26/05/96, p. 30.

³⁸ *Jornal do Comércio*, 05/12/96, p. A-5.

³⁹ São exemplos os casos dos estudantes Marcos Chiesa e Carolina Dias Leite.

⁴⁰ Ler: “Resgate da confiança”, *JB*, seção Opinião, 27/10/96, p. 11

⁴¹ Convém citar uma declaração do próprio Gen. Nilton Cerqueira, quando já exercia o cargo de Secretário de Segurança do Rio, sobre as estatísticas de criminalidade no Rio: “As estatísticas não merecem crédito, porque não correspondem à verdade. E isso se deve, principalmente, ao fato de as pessoas não acreditando nas polícias, não registrarem as ocorrências de que são vítimas”. Cf. “Bala na agulha”, revista *Manchete*, 24 de junho de 1995, p. 18.

⁴² César Maia diz o seguinte sobre o Gen. Cerqueira: “Ele pensa que está na guerra do Paraguai. Só fala em quantos bandidos foram abatidos, quantas armas pegaram. É um relatório de guerra. Quero ver é dizer quantas pessoas foram condenadas devido à investigação da polícia. Daqui a sete meses o caos nessa área ficará claro para todos”. Cf. *JB*, 31/12/96, p. 5.

⁴³ Ler, entre outros textos do Gen. Cerqueira, “Nota aos ‘policíólogos’”, *JB*, 06/05/96, p. 9; “Carta aberta a um jurista”, *JB*, 16/01/97. Escreve o General: “A crítica dos intelectuais de polícia, os quais denominamos de policiólogos, é outro fator adverso ao trabalho policial no nosso país, em particular, e no mundo, em geral, funcionando como proteção ao crime e aumentando os lucros da indústria do crime, esquecendo-se do verdadeiro sujeito dos direitos constitucionais, o cidadão”. Cf. Nilton Cerqueira, “Uma visão da realidade”, *FSP*, 26/08/96, p. 1-3.

⁴⁴ Ler: “Cerqueira diz que ONG é coisa de vagabundo: relatório sobre direitos humanos no Rio irrita secretário de Segurança, governador e prefeito”, *O Globo*, 31/01/96, p. 12. Ler ainda, os comentários do General ao 20.º relatório anual sobre direitos humanos do Departamento de Estado norte-americano que criticou a chamada “lei faroeste”, apontada no documento como responsável pelo aumento de morte de suspeitos por policiais militares. Ver: *JB*, 01/02/97, p. 8.

O debate sobre a atual política de segurança está apenas começando⁴⁵. Por um lado, o governo estadual esforçou-se para demonstrar combatividade e recuperação de controle sobre a situação. No plano psico-social, provavelmente as expectativas mais negativas, relativas à omissão do Estado, foram revertidas. Mas a credibilidade nas instituições de segurança pública ainda é muito baixa. Pesquisas indicam, por exemplo, que: 1. o sentimento de insegurança do carioca é elevado⁴⁶ e que ele tem mais medo que confiança na Polícia Civil do Rio⁴⁷; 2. metade dos cariocas já foi roubado⁴⁸ e que 77% dos fluminenses nunca registraram queixa na polícia⁴⁹. O temor dos juízes eleitorais com a segurança nas eleições de 1996 também sugeriram que segmentos importantes da elite fluminense não estão ainda plenamente convencidos do controle policial no Estado⁵⁰. A preocupação com a segurança está bem presente no planejamento da viagem do Papa ao Rio⁵¹ e no projeto de candidatura do Rio para sede das Olimpíadas em 2004⁵². A redução do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de cerca de 300 mil imóveis situados perto de favelas e áreas de violência indica outro desdobramento da deterioração urbana⁵³. Ocorreu, por fim, um certo deslocamento nos temas tratados pela imprensa na área da segurança pública: se em 1995, a questão mais notável talvez tenha sido os casos de seqüestros extorsivos, em 1996, as chamadas “balas perdidas” e o crescente número de vítimas foram um tema constante⁵⁴.

⁴⁵ Dentre os artigos mais completos de crítica à atual política de segurança pública estão: Carlos Magno Nazareth Cerqueira, “Remilitarização da segurança pública: a operação Rio”, *Discursos Sedi-ciosos: crime, direito e sociedade*, n.º 1, 1.º semestre de 1996, pp. 141-168, e Jorge da Silva, “Militarização da Segurança Pública e Reforma da Polícia: um depoimento”, in *Ensaio Jurídico: o Direito em Revista*, Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica (IBAJ), Rio de Janeiro, 1996, pp. 497-519.

⁴⁶ Ler, “Carioca sob o domínio do medo”, *JB*, 12/11/95, p. 40-41. Na pesquisa do Data Brasil, realizada em março e maio de 1995 - 600 pessoas de diversas classes sociais, com mais de 16 anos - 54, 2% dos entrevistados responderam que “o Rio de Janeiro comparado a outras cidades do mundo é mais violento”.

⁴⁷ Para 57% dos cariocas entrevistados pela DataFolha a Polícia Civil inspira mais medo que confiança, Cf. *FSP*, 14/01/96, p. 3.3.

⁴⁸ Pesquisa JB-Petrobrás mostra que 51% entrevistados no Município do Rio de Janeiro (a média do Estado é 48%) já foram roubados. O GERP entrevistou 2.400 pessoas nos 24 principais municípios do Estado durante o mês de julho de 1996. Ler, “Rio, um estado de medo”, *JB*, 28/07/96, p. 28.

⁴⁹ Mesma pesquisa, nota supra, *JB*, 28/07/96, p. 29.

⁵⁰ “PM confirma falta de segurança”, *O Globo*, 16/09/96, p. 3.

⁵¹ Hospedagem do Papa causa preocupações”, *JB*, 16/01/97, p. 25.

⁵² *JB*, 01/09/96, p. 27.

⁵³ Críticos afirmaram que a medida consistia no reconhecimento oficial da violência. A lei atinge imóveis residenciais e comerciais, além de terrenos, de 4.626 ruas ou trechos. Ler: “Violência reduz IPTU de 300 mil imóveis”, *JB*, 07/11/96, p. 1. Ver ainda, *JB*, 08/11/96, p. 24.

⁵⁴ Foram inúmeras matérias jornalísticas relatando casos de vítimas inocentes de disparos de armas. Até o dia 28 de novembro de 1996, havia 82 vítimas, com 20 mortos e 62 feridos. Cf. *JB*, 06/12/96, p. 24. Ler ainda, “Balas perdidas agora são preocupação até da polícia”, *JB*, 03/11/96, pp. 1 e 26-27. De acordo com levantamento feito pelo *Jornal do Brasil*, em 1994, 49 pessoas foram baleadas, sendo que destas, 16 foram mortas. Em 1995, foram 41 vítimas, entre elas 14 não resistiram e morreram. Cf. “Bala perdida”, *JB*, 14/07/96, p. 27.

3 BREVE NOTA SOBRE OS PRINCIPAIS OPERADORES NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AOS SEQÜESTROS NO PERÍODO 1995-96.

O governo Marcello Alencar começa durante a Operação Rio⁵⁵. Portanto, se destacam nesse período inicial, o Comandante da Operação Rio, General Jugurtha Câmara Senna e o Comandante Militar do Leste, General Edson Alves Mey. As tropas militares disponíveis durante a Operação somavam 125.850 homens⁵⁶, que deveriam combater um contingente estimado, pela 2.ª Seção da PM-RJ, de 11.340 bandidos-traficantes⁵⁷.

3.1 1.º Secretário de Segurança Pública (01/01/95- 16/05/95)

O General-de-Brigada, da reserva do Exército, Euclimar Lima da Silva⁵⁸ foi nomeado pelo Governador Alencar como Secretário de Segurança, de um secretaria reorganizada, à qual ficaram subordinadas as chefias de Polícia Civil e de Polícia Militar⁵⁹. Suas prioridades eram: reorganizar as polícias estaduais, combater a corrupção policial e possibilitar a transferência da Operação Rio para o Estado, tirando, assim, o Exército da linha de frente das ações⁶⁰. Além dessas, destacavam-se a

⁵⁵ Para uma análise crítica, ler: César Caldeira, "Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica". Este trabalho foi originariamente apresentado no XIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em Caxambu, em outubro de 1995. O artigo que resume aquele trabalho está publicado no anuário da ANPOCS "Ciências Sociais Hoje, 1996", que tem como título *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, organizado por Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, Hucitec-ANPOCS, São Paulo, 1996. Segundo pesquisa do DataFolha, 89% dos entrevistados em novembro de 1994 desejavam a manutenção dos militares na Operação Rio, em 1995. Cf., "Cariocas querem ação do Exército também em 1995", *FSP*, 27/11/94, p. 1-7. Ler ainda, *JB*, 07/12/94, p. 21.

⁵⁶ Eram 85 mil soldados (30 mil do Exército, 40 mil da Marinha e 15 mil da Aeronáutica), mais 28.500 policiais militares, 11.500 policiais civis e 850 policiais federais. Cf. Juliana Resende, *Operação Rio: relato de uma guerra brasileira*, Scritta, São Paulo, 1995, p. 46.

⁵⁷ Seriam 4.800 traficantes-chefes, 4.400 soldados armados, 1.400 olheiros e 740 passadores de drogas. Cf. Juliana Resende, *Operação Rio: relato de uma guerra brasileira*, Scritta, São Paulo, 1995, p. 46. Outras estimativas existem: as investigações da Polícia Federal levam a crer que o chamado "Cartel do Rio" emprega 100 mil pessoas. Cf. "Tráfico emprega 100 mil pessoas", *JB*, 10/09/95, p. 29. O Serviço reservado da PM, em 1994, elencava 344 pontos de tráfico de drogas no Rio, que vendiam por mês duas toneladas de maconha e cocaína. Para uma listagem dos 15 pontos mais movimentados, ver: Resende, pp. 61-64.

⁵⁸ Lima da Silva foi secretário-executivo da Comissão Especial de Investigação da SAF (Secretaria de Administração Federal), criada para combater a corrupção no Poder Executivo federal e participou da montagem do esquema de segurança da Eco-92 (Conferência Internacional Sobre Ecologia e Meio Ambiente), ocorrida no Rio em junho de 1992. Foi para a reserva em 31 de março de 1994. Antes disso, ocupou a função de Chefe do Estado-Maior do Comando Militar do Leste, sediado no Rio. Também comandou a 1.ª Brigada de Cavalaria Mecanizada e dirigiu o Centro de Avaliações do Exército. Cf., *FSP*, 01/12/94, p. 1-10.

⁵⁹ Ver organograma da nova Secretaria de Segurança, *JB*, 13/01/95, p. 13.

⁶⁰ Ler entrevista do General Lima da Silva, *JB*, 11/12/94, p. 13

importância em aumentar o policiamento ostensivo, tornar a polícia judiciária mais atuante e “limpar”⁶¹ as favelas para que depois a política social se instaurasse. De fato, o general era o elo de ligação entre os militares que comandavam a Operação Rio “conjuntamente” com o Secretário de Segurança. Na medida que a Operação foi sendo desativada, sua importância dentro do governo Alencar foi sendo reduzida.

O delegado-chefe nesse período foi Dilermaro Amaro⁶² e o Comandante-Geral da Polícia Militar foi Dorasil Castilho Corval⁶³. A partir do final de janeiro, o Exército passou a transferir o comando de operações nas favelas e morros para a Polícia Militar⁶⁴.

3.1. a - Durante a Operação Rio, houve um recrudescimento dos seqüestros extorsivos. Atenção especial foi dedicada ao problema no início do governo Alencar. O primeiro chefe da Divisão Anti-Seqüestro (DAS) foi o delegado Agra Lopes, que havia assumido a direção após o afastamento do delegado Hélio Vígio, ainda no governo de Nilo Batista⁶⁵. Lopes permaneceu no DAS até 21 de fevereiro de 1995. Durante o período ampliou o quadro da Divisão, tendo conseguido 23 policiais para reforçar a equipe de 70 agentes⁶⁶.

O delegado Ícaro da Silva⁶⁷ substituiu Lopes. A atuação da DAS no seu período também não agradou ao governador Marcello Alencar, que havia estabelecido o comba-

⁶¹ A expressão é do Gen. Lima da Silva, que também usava a expressão “ganhar essa guerra” quando se referia à Operação Rio. Cf. entrevista supra cit., *JB*, 11/12/94, p. 13.

⁶² Na posse, o novo chefe da Polícia Civil, Dilermando Amaro, criticou o Ministério Público por “invadir” competências da Polícia Civil no trabalho de polícia judiciária e investigação policial. Foi uma referência à atuação do MP no caso da lista do bicho, livro-caixa encontrado no escritório do bicheiro Castor de Andrade, em março de 94, com mais de 200 nomes que receberiam propinas. O MP investigou o caso sozinho. Da lista constavam nomes de mais de 60 delegados e policiais civis, que estão sendo processados na Justiça. “Acho que o MP talvez tenha ultrapassado o limite de sua competência nesse caso.” Amaro, 49, era chefe do Departamento Administrativo do ex-secretário Mário Covas. Cf. *FSP*, 06/01/95, p. 1-11.

⁶³ Dorasil Corval, 46, era Coronel da PM há dois anos. Bacharel em administração e direito, fez carreira na Polícia Militar no setor de ensino e formação de quadros. Na posse disse que a PM “não precisa mudar” e que não é corrupta. Cf. *FSP*, 06/01/95, p. 1-11.

⁶⁴ Ler “PM passa a comandar ações”, *FSP*, 24/01/95, p. 1-12. Convênio assinado entre Estado do Rio e Forças Armadas policiamento do Exército será nas ruas e ‘áreas estratégicas’ Cf. “Militar não sobe morro na 2.ª fase da ação”, *FSP*, 28/03/95, p. 1-12.

⁶⁵ Cf. “DAS terá novo chefe”, *JB*, 21/02/95, p. 18.

⁶⁶ Cf. nota supra cit., *JB*, 21/02/95, p. 18.

⁶⁷ Ícaro da Silva foi diretor da Divisão de Fiscalização de Armamentos e Explosivos (DFAE).

te aos seqüestros como uma das prioridades de sua administração. Na época, o General Lima da Silva apresentou ao Ministro da Justiça, Néelson Jobim, planos de reestruturar a DAS, criando equipes de investigação que contariam até com integrantes das Forças Armadas⁶⁸. Dois episódios desagradaram particularmente o governador Alencar. O primeiro, em maio, quando a polícia de Minas Gerais entrou em território fluminense e libertou a estudante Patrícia Zamboni, 13, sequestrada em Além Paraíba (MG) no dia 24 de abril. A polícia do Rio não atuou nas investigações sobre o caso⁶⁹. Nem a família da vítima nem a polícia mineira quiseram sua ajuda. Segundo, o governador se irritou mais ainda com as críticas de parentes de Juliana Lutterbach, 13, à atuação da DAS na apuração do seqüestro da menina, encerrado à mesma época. Os parentes disseram considerar suspeita a atuação da DAS, devido a uma suposta negligência dos policiais⁷⁰. Em face da crise na DAS, Alencar decidiu extingui-la, sem consultar o Secretário de Segurança. Esta decisão precipitou o pedido de demissão de Lima da Silva, que há tempos já não se entendia bem com o governador⁷¹.

3.2 - 2.º Secretário de Segurança (17/05/95 em diante)

O General Nilton Cerqueira foi escolhido por Alencar e sua nomeação contou com apoio do Executivo federal e das Forças Armadas⁷². Em face dos problemas notórios da DAS, Cerqueira indicou logo o delegado Hélio Luz⁷³ como novo titular da divisão em 27 de maio de 1995. “A partir de agora a Anti-Seqüestro não seqüestrou mais”⁷⁴ disse Luz, que teria como uma de suas atribuições principais conduzir

⁶⁸ “Seqüestro traz ministro da Justiça ao Rio”, *JB*, 07/02/95, p. 19.

⁶⁹ Cf. *FSP*, 17/05/95, 3-1.

⁷⁰ Criticou-se a inoperância da DAS que não conseguiu localizar o orelhão de onde eram feitas as chamadas telefônicas, apesar de terem sido vinte ligações ao todo, dentre elas uma de doze minutos. Sobre o seqüestro de Juliana Lutterbach, o líder do PP, deputado Rubens Tavares, acusou a polícia de ter roubado o dinheiro do resgate de Juliana, no valor de R\$ 1 milhão. Ler: *O Globo*, 20/04/95, Rio, p. 4; 13/05/95, Rio, p. 18; 15/05/95, Rio, p. 9; 22/05/95, Rio, p. 10.

⁷¹ Cf. “Cai secretário de Segurança do Rio: general pede demissão do cargo por discordar da extinção da DAS”, *FSP*, 17/05/95, p. 3-1.; Ver ainda, *JB*, 18/05/95, p. 24. Segundo a própria DAS, 25 pessoas estariam em poder de seqüestradores no dia 19 de abril de 1995. Esse é um período em que o nome de alguns seqüestrados é guardado em *sigilo* pela DAS, como, por exemplo, uma sobrinha do médico Ivan Lemgruber. *OESP*, 20/04/95.

⁷² Cf. “Nelson Jobim aprova nomeação”, *JB*, 18/05/95, p. 24.

⁷³ “Secretário ordena devassa completa na DAS: Hélio Luz, novo titular da Divisão Anti-Seqüestro, assume e avisa que acabou a fase em que policiais participavam dos crimes”, *JB*, 30/05/95, p. 20. Ver ainda, “Secretário nomeia novo diretor para a DAS”, *FSP*, 26/05/95, 3-1.

⁷⁴ Ver, nota supra cit, *JB*, 30/05/95, p. 20.

uma devassa na DAS. Luz pretendia ainda coibir as atividades de policiais que ofereciam e cobravam por seus serviços a famílias de seqüestrados e não permitir o uso de X-9 (informantes).⁷⁵

Cerqueira inicialmente manteve os chefes das polícias Civil e Militar, nomeados pelo ex-secretário Euclimar da Silva⁷⁶. Depois de um período de avaliação, manteve o comandante da PM Dorasil Dorval⁷⁷ e resolveu substituir o delegado Dilermano Amaro⁷⁸ por Hélio Luz, para a Chefia da Polícia Civil. Durante um breve período, o substituto de Luz, delegado Elias Barbosa respondeu pelo DAS (28/06/95 à 04/07/95)⁷⁹.

3.2. a - Depois de Hélio Luz, a DAS esteve sobre a direção do delegado Alexandre Neto⁸⁰ durante quatro meses (5 de julho de 1995 a 4 de novembro de 1995). Atuou durante o seqüestro de Eduardo Eugênio Gouveia Vieira, sem sucesso. Supõe-se inclusive que tenha divulgado precipitadamente que Eduardo Eugênio teria sido libertado pela DAS.⁸¹

O delegado Paulo Roberto Maiato⁸² assumiu a Chefia da DAS no dia 5 de novembro de 1995. Saiu no dia 25 de janeiro de 96.

O delegado Antônio das Graças Francisco Ragozzo⁸³ assumiu então a Chefia da

⁷⁵ Ver, nota supra cit, *JB*, 30/05/95, p. 20.

⁷⁶ *JB*, 01/06/95, p. 25.

⁷⁷ O coronel Corval permaneceu durante todo o período deste estudo.

⁷⁸ Entre as justificativas aventadas para a substituição de Dilermano Amaro estavam: 1. a falta de liderança e desprestígio do delegado perante os policiais; 2. o aparecimento do seu nome no inquérito feito sobre o chamado "escândalo das quentinhas" pelo Ministério Público. Nada foi comprovado contra o delegado, e por isso o MP pediu o arquivamento do inquérito. Cf. "Marcello faz mudanças na cúpula da Polícia: Hélio Luz substitui Dilermano Amaro que não se adaptou à política de Cerqueira", *JB*, 28/06/95, p. 21.

⁷⁹ *JB*, 28/06/95, p. 21.

⁸⁰ *JB* 4/11/95, p. 17.

⁸¹ *FSP*, 30/10/95, p. 3-1. Ver ainda, "Demitido diretor da Divisão Anti-Sseqüestro", *O Globo*, 04/11/95, p. C-6. Alexandre Neto, 36, delegado de confiança de Hélio Luz, teve uma trajetória controversa. O ex-diretor da DAS foi eventualmente suspenso por 43 dias pelo Secretário da Segurança, Nilton Cerqueira. O motivo da suspensão foi a entrega por Neto de um revólver a um comerciante da Baixada Fluminense. A Corregedoria de Polícia Civil concluiu que Neto cedeu a arma de forma indevida. Cf. *FSP*, 14/12/95, p. 3-3.

⁸² Ver, "Diretor da DAS não acredita em resultado rápido", *JB*, 06/11/95, p. 15.

⁸³ Ex-escrivão, previamente havia trabalhado exclusivamente em delegacias do interior do Estado: Campos, Miracema, Santo Antônio de Pádua e Trajano de Moraes. Antes de assumir a DAS, comandou a Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos. *O Globo*, 27/02/96, p. 16.

DAS, permanecendo no cargo de fevereiro de 1996 até 20 de março de 1996. Tentou reduzir as atividades burocráticas na DAS e remanejou para a rua os policiais que estavam na administração. Dos 115 homens que a DAS tinha tido, ele conseguiu reduzir o efetivo para 80.

No dia 21 de março de 1996, o delegado Herald Paquett Spindola Filho⁸⁴ tomou posse como diretor da DAS. Já trabalhava na divisão há um ano, mas só com a entrada de Ragozzo passou a ocupar o cargo de chefe de operações e coordenar as investigações sobre seqüestros.⁸⁵

4 BREVE COMENTÁRIO SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA (1995-96): GESTORES, CRÍTICOS E CRISES.

Analisando-se a atuação dos gestores do aparato de segurança pública estadual no período 1995-96, constatam-se algumas continuidades. Primeiro, os dois Secretários de Segurança Pública - generais Da Silva e Cerqueira - comungaram com os objetivos gerais da política de “lei e ordem” exposta pelo candidato a governador Marcello Alencar, conduzida durante a Operação Rio e mantida durante o biênio inicial de seu governo. Os dois generais promoveram ações na área de segurança pública interna orientados por valores, crenças e concepções oriundas da **doutrina militar**.⁸⁶ Ambos partilham da percepção que estão comandando ações numa **guerra** interna. Usam de táticas militares como “blitzes”, “cercos”, “tomadas”, “ocupações” de morros e favelas onde se encontra o “inimigo” (o narcotraficante pesadamente armado). A diferença no período do General Cerqueira está em que nas ações empregam-se apenas as polícias estaduais e não mais as Forças Armadas⁸⁷. É importante frisar que essa notável militarização

⁸⁴ “DAS tem novo diretor”, *JB*, 21/03/96, p. 24.

⁸⁵ O delegado Herald Spindola permaneceu como Chefe do DAS durante o restante do ano de 1996.

⁸⁶ Para uma análise detalhada do que é chamado “militarização ideológica”, ler: Jorge da Silva, “Militarização da Segurança Pública e Reforma da Polícia: um depoimento”, in *Ensaio Jurídico: o Direito em Revista*, Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica (IBAJ), Rio de Janeiro, 1996, pp. 497-519.

⁸⁷ As megaoperações policiais continuam no início de 1997, de maneira assemelhada à Operação Rio. Por exemplo, no dia 24 de janeiro foram ocupados 100 morros e favelas do Rio por 4.000 homens das polícias Civil e Militar, e apoio da PF e da Polícia Rodoviária, para combater tráfico de drogas e apreensão de armas. Cf. *JB*, 25/01/97 p. 19; *O DIA*, 25/01/97, p. 15.

da política de segurança pública parece encontrar amplo apoio na população⁸⁸ e na imprensa⁸⁹, pelo menos por enquanto. A oposição política mais notável é do ex-prefeito César Maia que critica, principalmente, o Chefe de Polícia Hélio Luz por defender direitos humanos⁹⁰. Organizações não governamentais, em particular de defesa de direitos humanos, não fazem críticas e/ou não têm expressão pública, com

⁸⁸ Criou-se na opinião pública um entendimento de que não há outra alternativa senão o uso cada vez maior e não controlado da força militar contra os "bandidos". Existe, por outro lado, uma crise de valores na sociedade. Ler entrevista do psicanalista Jurandir Freire Costa, comentando a aprovação que foi dada pela maioria da população à execução a sangue-frio de um assaltante por um policial, nas imediações de um shopping center no Rio, em março de 1995, que foi mostrada pela televisão. *JB*, 13/03/95, p.13. Ver, ainda, na pesquisa Lei, Justiça e Cidadania, realizada pela Fundação Getúlio Vargas e ISER, entre setembro de 1995 e julho de 1996, o resultado das respostas feitas à pergunta seguinte:

Os bandidos não respeitam os direitos dos outros, por isso não merecem ter seus direitos respeitados.

Concordo totalmente	61,6%
Tendo a concordar	7,2%
Tendo a discordar	6,0%
Discordo totalmente	21,9%
Não sabe	2,6%
Não respondeu	0,8%
Total	100,0%

⁸⁹ A imprensa reflete o ascenso dos chamados Movimentos de Lei e Ordem no Brasil que ditam políticas criminais que afirmam: 1- que a pena se justifica como castigo e retribuição; 2 - que os crimes hediondos sejam punidos com a morte ou penas de privação de liberdade longas; 3- que a prisão provisória seja ampliada; 4 - que se devem abrir mais prisões de segurança máxima. Para uma introdução ao tema, ler: João Marcello Araújo Jr., "Os grandes movimentos da política criminal de nosso tempo - aspectos", *Sistema penal para o terceiro milênio*, (org.) João Marcello Araújo Jr., Revan, RJ, 1991, pp. 65-79. Ler também: João Marcello de Araújo Júnior, "As reformas parciais e o sistema penal ou nada acontece por acaso", (org.) Jaques de Camargo Pentado, *Provas ilícitas e reforma pontual*, Editora Revista dos Tribunais, SP, 1997, pp. 140-151.

⁹⁰ O tiroteio verbal é, às vezes, bem humorado. César Maia disse que mandaria "internar o Hélio Luz numa colônia de hippies", *FSP*, 06/12/96, p. 3-1.

⁹¹ Entre as exceções deve-se registrar a atuação do Grupo Tortura Nunca Mais e do Centro de Defesa de Direitos Humanos Rubens Requião. Existe ainda um trabalho importante e de qualidade que é feito pela ONG Human Rights Watch/ Americas de documentação e denúncia de violações de direitos humanos. Ler: *Violência x Violência: violações aos direitos humanos e criminalidade no Rio de Janeiro*, Human Rights Watch/Americas, Rio de Janeiro, 1996, p. 1-72. Para uma análise crítica da atuação das ONGs de defesa de direitos humanos durante a Operação Rio, ler: César Caldeira, "Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica", *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, organizado por Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, Hucitec-ANPOCS, São Paulo, 1996, pp. 50-74.

algumas poucas exceções⁹¹, além de mostrarem-se incapazes de formular alternativas de políticas democráticas de segurança pública⁹². A formulação de propostas alternativas veio, sem grande impacto político prático, do Legislativo estadual, através de uma Comissão Mista de Segurança Pública⁹³. Apenas uma revista - *Discursos Sediciosos* -, dirigida pelo ex-governador e jurista Nilo Batista, vem combatendo sistematicamente, no plano doutrinário, a política de segurança do governo Marcello Alencar⁹⁴.

4.1 - Caminhada Reage Rio

A ampla mobilização contra a violência efetuada no final de novembro de 1995 evidencia as ambigüidades e contradições entre os atores políticos e sociais que participam do debate público sobre a questão da segurança.

⁹² O VIVA RIO, liderado por Rubens César Fernandes, durante o período 95-6, fez críticas pontuais à política de segurança pública - mas, ao contrário do que parece imaginar o General Nilton Cerqueira - para posicionar-se mais como parceiro que contestador. Por exemplo, o VIVA RIO defende o policiamento comunitário. A experiência patrocinada pelo VIVA RIO em Copacabana era uma de suas principais propostas, tendo sido, inclusive, levada às autoridades militares antes da Operação Rio no manifesto "O Rio Unido contra a Violência", Cf. *FSP*; 10/08/94, p.3-3. O General Cerqueira acabou com o experimento porque causava disputa entre os policiais que gostariam de levar uma "vida boa", inclusive com agrados dos membros da comunidade-alvo, e porque retirava combatentes das ações policiais mais imediatas e do controle do trânsito. O policiamento comunitário tinha apoio dos moradores da Zona Sul; ler: *FSP*; 13/09/95, p. 3-3. O VIVA RIO e o General Cerqueira, ainda como presidente do Clube Militar, em 1994, foram incentivadores da intervenção federal na questão da criminalidade urbana do Rio, e mobilizaram-se pela Operação Rio. Para um depoimento favorável de Rubem César sobre a ação das Forças Armadas nas favelas, ler: entrevista de Rubem César Fernandes, "A vez da sociedade", *Democracia*, vol. X, nº 108, IBASE, Rio de Janeiro, nov.-dez. de 1994, p.19-20. Por fim, ambos estiveram, e estão, solidários na campanha de desarmamento no Rio.

⁹³ Essa Comissão conduziu debates - lamentavelmente não disponíveis para consulta de pesquisadores - com os principais operadores públicos e privados diretamente interessados na questão. Produziu um documento indicando "*propostas para a segurança pública do Rio de Janeiro*" que constitui um embrião de uma superação da atual política. Mas as forças políticas articuladas na Comissão não tiveram capacidade de publicizar e pressionar pelas políticas enunciadas. A Comissão Mista teve pouca atuação pública durante 1996. Junto ao ISER (Instituto Superior de Estudos Religiosos) vem conduzindo um estudo dos "autos de resistência" registrados na PMRJ entre janeiro de 1993 e março de 1996, que poderá constituir-se numa contribuição na discussão sobre violência policial.

⁹⁴ Foram lançados dois números da revista até fevereiro de 1997. Para uma proposta de política de segurança alternativa, representativa da linha da revista, ler: Carlos Magno Nazareth Cerqueira, "Políticas de segurança pública para um estado de direito democrático chamado Brasil", *Discursos Sediciosos*, ano 1, nº 2, 2º sem. de 1996, pp. 191-211.

Em primeiro lugar, o governo estadual afirmava na época que havia reestabelecido controle sobre a violência urbana, o que era desmentido pelos fatos⁹⁵.

O Secretário de Segurança ordenava que se destacassem os aspectos positivos das ações policiais, evitando-se críticas às polícias civis e militares⁹⁶, principalmente em relação aos insucessos no combate aos seqüestros extorsivos. Naquela conjuntura, imediatamente posterior às ameaças do General Cerqueira de acabar com a Polícia Civil⁹⁷, havia um clima de contestação e indisciplina⁹⁸ na corporação, além de grande insatisfação salarial⁹⁹. Esses fatores fomentavam uma crise interna na polícia, que só foi parcialmente contornada quando o governador Marcello Alencar reafirmou sua total confiança política no Secretário de Segurança¹⁰⁰. Mesmo assim, a questão salarial permaneceu na ordem do dia, dando origem, inclusive a uma das propostas

⁹⁵ Ler: Rubem César Fernandes & Leandro Piquet Carneiro, *Criminalidade, Drogas e Perdas Econômicas no Rio de Janeiro*, Núcleo de Pesquisas do ISER, Rio de Janeiro, agosto de 1995. Esse estudo argumenta que o declínio da atividade econômica no Rio é anterior ao período em que os índices de violência dispararam na década de 80. E que a recuperação da economia no Rio começou, apesar dos dados relativos à criminalidade evidenciarem que crimes de maior especialização e densidade financeira - como roubo de banco, roubo de carga e extorsão mediante seqüestro - terem aumentado no 1.º semestre de 1995 (época que abrange a Operação Rio) em relação ao 1º semestre de 1994, segundo dados da Polícia Civil do Rio de Janeiro.

Descrição dos Delitos	1.º sem. de 1994	1.º sem. de 1995	var.
Roubo de banco	114	190	66,7%
Roubo de carga	654	747	14,2%
Extorsão mediante seqüestro	37	61	64,9%

Cf. Fernandes & Piquet, op. cit. p. 42. Ver ainda, "Crescem assaltos a banco e seqüestros", *FSP*, 18/08/95, p. 3-3.

⁹⁶ Ler, "Secretário veta 'aspecto negativo' da polícia do Rio", *FSP*, 25/08/95, p. 3-4.

⁹⁷ Ler: "Cerqueira já admite acabar com Polícia Civil", 02/08/95, p. 20; "General perde a paciência: se até o final do ano a Polícia Civil não tomar jeito vai acabar", *O DIA*, 03/08/95, p. 11; "Cerqueira dá ultimato à Polícia Civil", *O Globo*, 03/08/95, p. 12. É preciso destacar que em dois meses e meio, a administração do General Cerqueira havia iniciado um número considerável de investigações como parte da "limpeza" na polícia: 87 inquéritos e 174 sindicâncias. Cf. *O Globo*, 03/08/95, p. 12. Por outro lado, nos primeiros seis meses do governo Marcello Alencar, foram exonerados 33 policiais civis subalternos e apenas um delegado. Cf. "Processo de expulsão nunca chega ao fim", *JB*, 03/08/95, p. 23.

⁹⁸ Cf. "Policiais civis se rebelam no Rio", *FSP*, 04/08/95, p. 3-1; "General é ameaçado ao propor fim de polícia", *O ESP*, 04/08/95, p. C7.

⁹⁹ Os policiais esperavam que a promessa de um aumento salarial de 53,6% feita pelo Governador fosse cumprida. Cf. *FSP*, 04/08/95, p. 3-1.

¹⁰⁰ "Governador não admite que Cerqueira deixe a Secretaria", *JB*, 07/08/95, p. 13.

mais bizarras do governador para resolver o problema da falta de recursos: o chamado “imposto caça-bandido”¹⁰¹ a ser cobrado apenas de empresários. É também nesse período que é decidida e começa a ser implementada a estratégia de premiações de policiais civis por bons serviços, como um mecanismo de pacificação interna.¹⁰²

Em suma, no período que antecede a caminhada Reage Rio, ocorre um esforço deliberado do Secretário de Segurança e do Chefe da Polícia Civil em ganhar efetivo controle sobre setores do aparato de segurança¹⁰³ e implementar minimamente uma “limpeza”. Episódios divulgados pela imprensa sinalizam que esta tarefa era (e continua a ser) muito difícil, sendo que importantes aliados na Polícia Civil talvez tenham sido alijados¹⁰⁴. Este tipo de problema interno na área estadual pode ter incentivado uma postura que encarava campanhas e mobilizações como potencialmente hostis e desestabilizadoras para chefias institucionais. Porém, havia simultaneamente interesse governamental¹⁰⁵ em obter apoio na opinião pública para legitimar sua política de segurança pública. Para as autoridades estaduais, era preciso avaliar se a campanha do Reage Rio seria percebida como uma colaboração social com o governo ou como uma contestação da sua política. Mais precisamente, as questões principais seriam como a campanha abordaria (ou omitiria) a violência policial contra os segmentos pobres e favelados da população, a participação criminosa de policiais em seqüestros e outros delitos, e a corrupção policial. Na reta final de organização da caminhada, o governador passou a criticar o evento, e particularmente, os seus

¹⁰¹ “Vem aí o imposto caça-bandido: Marcelo quer aumentar a arrecadação para aparelhar a polícia”, *O DIA*, 27/09/95, p. 1; “Marcello quer criar imposto para segurança: proposta original prevê cobrança de novo tributo apenas para empresário”, *JB*, 27/09/95, p. 20; “Bancos pagam o caça-bandido: Governador diz que imposto para melhorar a segurança deverá ser cobrado do setor financeiro, o maior beneficiado com as ações policiais”, *O DIA*, 28/09/95, p. 16.

¹⁰² Cf., *FSP*, 18/08/95, p. 3-3. Ler, ainda, “Promoções vão beneficiar 250 policiais civis”, *O Globo*, Rio, 17/11/95, p. 16.

¹⁰³ Entre as crises da conjuntura, houve a demissão, pelo governador, do diretor do CISP (Centro de Inteligência da Secretaria de Segurança), Coronel Sérgio Krau; ler: “Marcello demite assessor de Cerqueira”, *JB*, 15/08/95, p. 20.

¹⁰⁴ Sobre as sucessivas crises e demissões na Corregedoria da Polícia Civil, ler: “Briga com Luz afasta corregedor de polícia: desgastado, Manoel Vidal se reuniu com Cerqueira, pediu férias e avisou que não voltará ao cargo na cúpula da Polícia Civil”, *JB*, 16/10/95, p. 24; “Corregedor de Polícia briga com Luz e pede demissão: subcorregedor Mário Covas também deixará o cargo se pedido de Luiz Gonzaga for aceito, abrindo nova crise na instituição”, *JB*, 13/11/95, p. 13; “Cerqueira contorna a crise”, *JB*, 14/11/95, p. 20; “Gonzaga assume cargo de cúpula na Segurança”, *JB*, 21/11/95, p. 23. Ver, ainda, “Secretária, pivô da crise na polícia”, *JB*, 27/11/95, p. 16.

¹⁰⁵ O governo estadual colaborou efetivamente para que a caminhada Reage Rio fosse bem sucedida, inclusive liberando seus servidores do trabalho antes do evento e oferecendo transporte gratuito no metrô, trens suburbanos e nas barcas da Baía de Guanabara. Cf. *FSP*, 28/11/95, p. 3-1.

¹⁰⁶ Cf. “Marcello ataca Reage Rio”, *JB*, 24/11/95, p. 23; “Governador é contra a passeata”, *FSP*, 26/11/95, p. 3-1.

organizadores como o Viva Rio¹⁰⁶. A partir da descoberta de um esconderijo de cocaína na Fábrica de Esperança, projeto patrocinado pelo Viva Rio, cinco dias antes da caminhada, as autoridades passaram a sugerir a convivência das ONGs com o narcotráfico¹⁰⁷.

Em segundo lugar, o Presidente Fernando Henrique contribuiu também para a mobilização do Reage Rio. Mostrou apoio à iniciativa, recebeu seus organizadores e prometeu recursos especiais para combater a violência no Rio de Janeiro¹⁰⁸. A federalização da questão da segurança no Rio é um aspecto bastante importante na discussão pública¹⁰⁹. Em parte, devido à Operação Rio, o envolvimento direto de forças militares na segurança pública interna já havia evidenciado o interesse federal no problema. Além disso, as elites cariocas sempre apontaram a ineficácia da Polícia Federal no combate ao tráfico internacional de drogas e contrabando de armas no Rio¹¹⁰, principalmente pelo aeroporto do Galeão. Isto sem contar que a PF é tida como uma instituição marcada pela corrupção¹¹¹.

Em terceiro lugar, os organizadores da caminhada Reage Rio eram bastante heterogêneos. Entre os grupos que lideraram publicamente a mobilização destacaram-se os dirigentes de ONGs (como Rubem César, Betinho e o pastor Caio Fábio), e os empresários (como donos de jornais, publicitários, dirigentes de associações empresariais).

¹⁰⁷ “Cocaína na Fábrica da Esperança”, *O Globo*, 24/11/95, Rio, p. 18; “Cocaína abala Esperança”, *JB*, 24/11/95, p. 22; “Fábrica de Esperança pode ser fechada”, *JB*, 25/11/95, p. 1; “ONGs sofrerão devassa”, *JB*, 27/11/95, p. 16; “Cocaína: polícia acredita em convivência”, *O Globo*, Rio, 30/11/95, p. 16.

¹⁰⁸ Ler: “FH antecipa verba para o Rio: Presidente dará apoio formal à luta contra a violência no Estado, antecipando um programa especial para reforçar a segurança”, *JB*, 16/11/95, p. 16; “Reage Rio ganha apoio de FH”, *JB*, 15/11/95, p. 1.

¹⁰⁹ Veja neste sentido a Carta do Rio, preparada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro, onde se encontram propostas para uma Política Nacional de Segurança Pública. O resumo do seminário internacional “Violência Urbana: o desafio das grandes cidades”, no qual se encontra o referido documento, está em encarte especial em: *O Globo*, 15/12/95. Veja, mais precisamente, o artigo de Humberto Mota, Presidente da Associação Comercial, ao convocar para a caminhada: “A opção pela paz”, 20/11/95, p.16.

¹¹⁰ Quanto à ineficácia da ação da PF no combate ao contrabando de armas, ler a crítica feita pelo Secretário de Segurança Pública: “Críticas à Polícia Federal”, *JB*, 26/4/95, p. 18. No final de 1996, a atuação da PF parece um pouco mais positiva segundo a imprensa; ler: “Repressão reduz tráfico no aeroporto”, *JB*, 02/09/96, p. 17. Para uma análise da atuação da PF durante a Operação Rio, ler: César Caldeira, “Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica”, *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, organizado por Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, Hucitec-ANPOCS, São Paulo, 1996, pp. 50-74.

¹¹¹ Ler: “Polícia Federal exonera superintendente: delegado do Rio teria sido omissivo em suposta extorsão de brasileiros com contas bancárias ilegais nos EUA”, *FSP*, 28/6/95, p. 3-3; “Fuga de traficantes da PF custou R\$ 70 mil”, *JB*, 25/8/95, p. 18.

Pela perspectiva de Rubem César, o evento seria “*um imenso desabafo do Rio de Janeiro*”. E teria dois temas centrais para o dia seguinte: “*integração da favela à cidade e reforma da polícia*”¹¹².

Do ponto de vista dos empresários, especialmente os proprietários dos jornais¹¹³, a caminhada foi interpretada como um protesto contra a “onda de seqüestros”¹¹⁴ e uma reivindicação de maior proteção policial e repressão aos narcotraficantes nos morros e favelas¹¹⁵.

Esta discrepância de significados para a caminhada pela Paz entre dois dos principais grupos organizadores evidencia os próprios limites da aliança mobilizadora. Perante a divergência de agendas, o que se tornou ponto comum foi a demanda por mais recursos, que afinal virou slogan da passeata: “*Um milhão de pessoas por um bilhão de reais*”¹¹⁶.

Em quarto lugar, entre aqueles que criticaram a caminhada Reage Rio, além do Governador, destacaram-se o Prefeito César Maia¹¹⁷ que afirmou que o ato provocava expectativa e depois frustração pela impossibilidade de viabilizar os pleitos, e a CUT-RJ que cunhou a expressão Reage Rico para designar a caminhada.

4.2 - Reage Rio e os seqüestros extorsivos

A caminhada de 28 de novembro focalizou a atenção dos meios de comunicação de massa e da opinião pública no combate aos seqüestros, transformando-os numa prioridade política indiscutível para as autoridades governamentais, em particular, da área de segurança. Tornou-se urgente obter sucesso em termos de prisão de supostos seqüestradores. Mas, a mobilização do Reage Rio impulsionou também os ímpetus reformistas em relação às polícias estaduais. Por outro lado, o governo estadual passou a fustigar mais sistematicamente as ONGs, principalmente, o VIVA RIO¹¹⁸ questionando sua liderança e

¹¹² Cf. Entrevista de Rubem César Fernandes, *JB*, 26/11/95, p. 14. Ler ainda, “A caminhada é um basta”, *O Globo*, 17/11/95, p. 14. Ver ainda, “VIVA RIO tem propostas”, *JB*, 28/11/95, p. 19.

¹¹³ O jornal *O Globo* usou no período a figura de uma pessoa armada, com a legenda “seqüestro”, para referenciar as notícias sobre o Reage Rio. Cf. p.ex., a edição do dia da caminhada, *O Globo*, 28/11/95.

¹¹⁴ Dentre os seqüestrados mais importantes do período estavam o filho do Presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), o estudante Eduardo Eugênio GouvêaVieira Filho, e o empresário José Zeno, seqüestrado no Condomínio Novo Leblon, na Barra da Tijuca. Na época da caminhada do Reage Rio, a imprensa divulgava o crescente número de seqüestros, mesmo em relação à Administração brizolista anterior; ler: “Seqüestro cresce 23% no Rio em 95: estudo indica que cidade está mais violenta este ano; roubo a banco teve maior elevação, de 89%”, *FSP*, 13/11/95, p. 3-1.

¹¹⁵ Para um argumento sobre o significado da caminhada semelhante a este apresentado, ler: Márcia Pereira Leite, “Da metáfora da guerra à mobilização pela paz: temas e imagens do Reage Rio”, mimeo., trabalho apresentado GT 01: Cidadania, conflito e transformações urbanas, no XX Encontro da ANPOCS, Caxambu, 1996.

¹¹⁶ Ler: “Passeata pede R\$1 bi para o Rio: metade do dinheiro virá de banco internacional, outra metade depende do governo e de empresas”, *FSP*, 27/11/95, p. 3-1; Cf. *O Globo*, 18/11/95, Rio, p. 19.

¹¹⁷ Cf. “César tenta ligar pastor e Betinho a políticos”, *O Globo*, 30/11/95, Rio, p. 14.

¹¹⁸ Cf. “Marcinho VP pede ajuda ao VIVA RIO”, *JB*, 18/05/96, p. 23; “ONG contesta as acusações de Cerqueira”, *JB*, 24/05/96, p. 18; “VIVA RIO decide processar Cerqueira”, *JB*, 25/05/96, p. 24; “Cerqueira volta a atacar ONGs”, *JB*, 20/09/96, p. 28.

atuação. Em resumo, as autoridades acolheram como significado da caminhada a demanda prioritária por mais vigorosa ação policial contra traficantes e seqüestradores nas favelas e morros. Reformas nas polícias precisariam ser realizadas para torná-las mais eficazes no combate a esses criminosos.

Não foi incorporada a demanda de uma agenda social visando a superar “cidade partida” ou de se repensar qual a polícia e política de segurança pública que a sociedade civil quer. Essas discussões fundamentais parecem adiadas até a próxima grande crise, ou restrita a pequenos grupos de estudiosos e pesquisadores¹¹⁹.

Porém, a incorporação das demandas empresariais de resultados na atuação policial serviu para fortalecer o Secretário de Segurança, General Cerqueira e o Chefe de Polícia Civil, Hélio Luz que, ao longo de 1996, conseguiram remanejar pessoal e retirar obstáculos internos à implementação da política de segurança pública¹²⁰. Houve centralização de poder decisório¹²¹, e o orçamento da Secretaria de Segurança - o terceiro maior do Estado- cresceu.¹²² A exigência de “mostrar serviço” para obter premiações e promoções influiu no número crescente de prisões, que já parece ter esgotado o espaço nos presídios e delegacias¹²³. Tentou-se também acabar com os aspectos mais públicos e notáveis de impunidade policial; ou seja, havendo escândalo, conseguem-se punições. A partir dos seus próprios objetivos, a política de segurança implementada foi bem sucedida¹²⁴.

¹¹⁹O Instituto Superior de Estudos Religiosos (ISER) passou a promover um seminário intitulado “Lei e Liberdade”, a partir do segundo semestre de 1995, e que funcionou durante todo o ano de 1996, dedicado a discutir pesquisas e propostas de reformas na área de segurança pública. O resumo das apresentações feitas estão publicadas nas *Comunicações do ISER*, Rio de Janeiro. Outro evento acadêmico marcante para discussão entre pesquisadores foi o Ciclo de Debates Cidadania e Violência, organizado pela Copea / UFRJ em 1996. Para o registro desse Ciclo e seus debates, ler: *Cidadania e Violência*, (orgs.) Gilberto Velho e Marcos Alvito, Editora UFRJ/Editora FGV, RJ, 1996.

¹²⁰Várias crises ocorreram e foram superadas em 1996. Dentre elas destaca-se a de março de 1996, em que o Chefe de Polícia Hélio Luz chegou a pedir exoneração do cargo. Nessa crise desgastante pareceu evidente que a manutenção de Luz, apesar de todos os conflitos criados por suas reivindicações que incluíam aumentos salariais para policiais, era um recurso político importante para a área de segurança. Ler a respeito: “Salário faz Hélio Luz pedir demissão”, *FSP*, 08/03/96, p. 3-1; “Hélio Luz fica e ganha mais força na Polícia”, 09/03/96, pp. 1,12; “Luz permanece no cargo”, *JB*, 12/03/96, p. 15.

¹²¹Ler, por exemplo, sobre a mudança do inspetor-geral da Secretaria de Segurança Pública, em que prevaleceu a indicação de uma pessoa de confiança do Chefe de Polícia: *JB*, 17/07/96, p. 23; *JB*, 18/07/96, p. 28. Para a modificação da estrutura da Polícia Civil do Rio, ler: *FSP*, 05/12/95, p. 3-3.

¹²²Em 1995, a Secretaria, dividida em Polícia Militar e Civil obteve 668 milhões de reais; em 1996, o orçamento unificado foi de 1,4 bilhão de reais; em 1997, é de 1,5 bilhão de reais. Cf. *Jornal do Commercio*, 13/12/96, p.A-2.

¹²³Segundo o Chefe de Polícia Hélio Luz o seu maior problema são os “6,3 mil presos que temos em delegacias dos quais 3 mil estão condenados. As condições são péssimas. Haveria espaço para, no máximo, 2,5 mil presos. Eles se revezam para dormir, por falta de espaço. Tem gente que dorme de pé anarrada na grade. A Polícia Civil existe para investigar, mas grande parte de nossa capacidade de trabalho fica empastada em funções de guarda”. Entrevista com Hélio Luz, *Atenção*, nº 5, 1996, p. 61.

¹²⁴Num momento de júbilo, o Secretário de Segurança Nilton Cerqueira já chegou a dizer que resolveu o problema de segurança do Rio, com a prisão dos grandes chefões do tráfico de drogas. Cf. “Cerqueira diz que resolveu segurança”, *JB*, 08/01/97, p. 20.

O quadro geral, no entanto, mudou pouco. O combate ao tráfico de drogas e a seqüestradores se dá nas favelas e morros¹²⁵. Na Zona Sul do Rio compram-se drogas sem dificuldades com flanelinhas, camelôs¹²⁶ e outros que suprem o mercado consumidor de classe média alta¹²⁷. O jogo do bicho permaneceu funcionando regularmente durante todo o período, inclusive quando toda a cúpula delinqüente estava encarcerada¹²⁸. Em 1997, os bicheiros que lideram o setor mais organizado do crime carioca retomaram o controle do carnaval¹²⁹. Áreas da cidade continuam a existir em que carteiros e coletores de lixo, por exemplo, não têm acesso porque os traficantes não permitem¹³⁰. Seguranças particulares, predominantemente vinculados a empresas de

¹²⁵ As prisões constantes de traficantes pela polícia no período levou a uma mudança no perfil das quadrilhas. Segundo a polícia, houve crescimento em 50% de adolescentes e mulheres no comando das gangues. Cf. "Sucessão disputada a tiros no tráfico", *O Globo*, Rio, 16/02/97, p. 25

¹²⁶ "Camelô no Rio já vende cocaína", *JB*, 17/09/95, pp. 1; 29.

¹²⁷ "Traficante vende cocaína até em igreja da Zona Sul", *O DIA*, 25/09/95, p. 1; "PM fecha os olhos para o brilho de Ipanema: número de flagrantes é muito maior nas áreas pobres da cidade", *O DIA*, 23/09/95, p. 1; "A elite e as drogas: a clientela 'vip' muda perfil do tráfico do Rio", *JB* 20/12/95, p. 20. O chefe da Polícia Civil admitiu que "A polícia só atua na faixa que ganha até mil reais. Não consegue mexer com quem lava dinheiro do tráfico e do bicho", Cf. *O DIA*, 27/7/95, p.13. Ler ainda: "Polícia só prende quem é pobre", *O DIA*, 27/07/95, pp. 1; 13.

¹²⁸ Os últimos banqueiros do bicho condenados por formação de quadrilha pela juíza Denise Frossard, em sentença histórica de 1993, deixaram a cadeia no final de 1996. Cf. "Nenhum bicheiro preso", *JB*, 18/12/96, p. 21.

¹²⁹ "O bicho refaz seu bloco na avenida", *JB*, 12/02/97, pp. 1 ; 11. Ler ainda, "Bicho financia os seqüestros e o tráfico", entrevista com o jurista João Marcelo de Araújo Jr., *O GLOBO*, Rio, 20/11/95, p.15.

¹³⁰ Cf. "Violência impede acesso a serviços", *FSP*, 16/02/97, pp. 3- 1, 2.

¹³¹ Cresceu o número de seguranças particulares como um todo, mas o crescimento dos serviços de segurança clandestinos diminuiu em 23% o número vigilantes de empresas legalizadas no Rio no período 1992-96. Em 1992, havia cerca de 60 mil vigilantes registrados em 60 empresas credenciadas pela Polícia Federal. Em 1996, existiam 50 mil seguranças particulares, vinculados a 108 empresas legalizadas. O crescimento do número de empresas legalizadas deve-se, em parte, à pressão do Sindicato de Empresas de Segurança do Estado do Rio que fez 195 denúncias de empresas clandestinas só em 1995. Mas o número de seguranças clandestinos cresceu muito mais: estima-se que 100 mil seguranças clandestinos atuavam no Rio em 1996, principalmente em casas de espetáculo, bares, boates, condomínios e ruas da zona sul. Cf. "Contratações legais caem 23% no Rio", *FSP*, 17/03/96, p. 3-2. Ver ainda, denúncia de venda de proteção particular através de um telefone do 2º Batalhão da PM feita pelo *Jornal do Brasil*, nas reportagens dos dias 15/09 e 16/09/96. Sessenta por cento dos policiais entrevistados pela INFOGLOBO declararam na pesquisa que têm segundo emprego nas horas vagas. Desses, 54, 6% são seguranças, aproveitando-se da carteira e da arma dadas pela instituição. Cf. "A corrupção no cotidiano da Polícia", *O Globo*, 24/03/96, Rio, p. 18.

segurança clandestinas, continuam a proliferar por toda a cidade¹³¹, sinalizando um processo de privatização da segurança. Armas, cada vez mais sofisticadas¹³², são empunhadas por narcotraficantes.

Por fim, deve-se insistir neste ponto: não surgiram ainda na agenda pública carioca alternativas substantivas de políticas de segurança pública com maior articulação social e apelo popular. Mesmo o VIVA RIO, que foi duramente criticado pelos governantes estaduais e municipais, elenca como medidas para “integrar a cidade partida”¹³³ basicamente programas sociais oficiais do Estado (Baixada Viva, Centros Comunitários de Defesa da Cidadania), do município (Favela-Bairro) e do governo federal (Comunidade Solidária).

5 SEQÜESTROS EXTORSIVOS NO RIO: 1995-96

5.1 - História recente dos seqüestros ¹³⁴

O seqüestro político do embaixador norte-americano Charles Burke Elbrick no dia 4 de setembro de 1969 ¹³⁵, é um marco na história dessa prática delituosa no Rio. Duas organizações de esquerda – o MR-8 e a ALN – seqüestraram o embaixador e exigiram a libertação de opositores do regime militar. Dois dias depois, 15 presos políticos saíram do País. O embaixador foi solto no dia seguinte.

¹³² Sobre o fluxo de armas para o Rio, ler: “Rio é o maior comprador de armas no mercado negro”, *O Globo*, 18/09/96, pp. 1; 17-8; “Armas: Governo cobra informações de general”, *O Globo*, 09/09/96, pp. 1;16.

Sobre as armas sofisticadas que são usadas no Rio, ler: *FSP*, 05/01/97, 3-3.

¹³³ Cf. Ler: Rubem César Fernandes & Leandro Piquet Carneiro, *Criminalidade, Drogas e Perdas Econômicas no Rio de Janeiro*, Núcleo de Pesquisas do ISER, Rio de Janeiro, agosto de 1995. p. 54.

¹³⁴ Uma versão condensada e cobrindo um período diferente de seqüestros extorsivos (01/01/95 - 31/05/96) desse texto foi publicada na revista *Archê*, ano V, nº 13, 1996, pp.101-125 com o título “Seqüestros no Rio”. O presente texto foi reescrito ou revisto. Foram também refeitas tabelas , excluídas as anteriormente publicadas.

¹³⁵ No ano seguinte, o embaixador da então Alemanha Ocidental, Ehrenfield von Holleben, foi também seqüestrado por razões políticas no Rio de Janeiro. A década de 70 não é, entretanto, marcada por numerosos seqüestros extorsivos. Estão fora do escopo do presente artigo os seqüestros praticados por autoridades policiais e militares contra adversários políticos do regime militar, realizados principalmente após o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

Na década de oitenta, o número de seqüestros no Estado do Rio de Janeiro aumentou consideravelmente: foram 24 casos de extorsão mediante seqüestro¹³⁶. Estes seqüestros não têm mais fundo ideológico e político. São seqüestros com intuito de lucro.

Apesar do crescimento dos seqüestros no Estado do Rio, este número era ainda inferior ao total do Estado de São Paulo: 38 casos de seqüestro na década de oitenta.

¹³⁶É crime contra o patrimônio previsto no Código Penal brasileiro, no artigo 159. Corresponde ao vocábulo inglês *kidnapping*. Não deve ser confundido com rapto, termo que, em linguagem jurídica, só se refere ao seqüestro para fins libidinosos.

Art. 159. Seqüestrar pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate:

Pena - reclusão, de 6 (seis) a 15 (quinze) anos, e multa.

§ 1º Se o seqüestro dura mais de 24 (vinte e quatro) horas, se o seqüestrado é menor de 18 (dezoito) anos, ou se o crime é cometido por bando ou quadrilha:

Pena - reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa.

§ 2º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:

Pena - reclusão, de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) anos, e multa.

§ 3º Se resulta a morte:

Pena - reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa.

Atenção: O Presidente Fernando Henrique sancionou no dia 2 de abril de 1996 uma lei que reduz de um a dois terços a pena do cúmplice de seqüestro que denunciar o crime, facilitando a libertação do seqüestrado. A lei, cujo projeto foi do ex-senador Francisco Rollemberg (PFL-SE), entrou em vigor alterando o artigo 159 do Código Penal.

A Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que dá nova redação ao art. 1º da Lei 8.072 de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, reafirma que extorsão mediante seqüestro, e na forma qualificada é considerado crime hediondo. A Lei 8.072/90 havia introduzido duas modificações básicas ao art. 159 do Código Penal: a) agravamento do mínimo legal, com referência à pena privativa de liberdade, quer no tocante ao crime básico, quer no que tange às suas formas qualificadas; b) exclusão da pena pecuniária. Ficou a seguinte redação:

Art. 159 -

Pena - reclusão, de oito a quinze anos.

§ 1º -

Pena - reclusão de doze a vinte anos.

§ 2º -

Pena - reclusão, de dezesseis a vinte e quatro anos.

§ 3º -

Pena - reclusão, de vinte e quatro a trinta anos.

Observe-se que a exclusão da pena de multa deu origem a uma regra penal mais favorável que tem aplicação retroativa. Assim, a pena pecuniária não poderá ser aplicada aos seqüestros extorsivos praticados antes da Lei 8.072/90 e ainda não julgados, nem poderá ser executada se já tiver sido aplicada. Cf. Alberto Silva Franco. *Crimes Hediondos*. 3ª edição, revista e aumentada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1994, p. 268.

A Constituição de 1988 faz restrições, no art. 5.º, XLIII, a direitos e garantias que ela própria afirma ao estabelecer que *“a lei considerará inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.”* A Constituição afirma que serão alcançados pela Lei dos Crimes Hediondos, os autores e todos os que concorrerem, por ação e por omissão, para a prática desses delitos. Mas o texto usa uma noção de omissão muito ampla para ser penalmente relevante. *“Esse “poder fazer algo” que não foi feito, para evitar a prática delituosa só terá interesse, de conotação penal, quando é também imposto ao omitente, o “dever fazer algo” para obstar a concretização delituosa. A omissão só tem relevância penal quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado ou uma situação de ingerência, em obstar o advento do resultado típico. Só, portanto, nas hipóteses fáticas em que cabia, ao omitente, com base nas fontes geradoras de um especial dever de agir, o papel de garantia do bem jurídico, é que se pode vislumbrar, no seu procedimento, uma omissão criminosa”.* Alberto Silva Franco, obra supra citada, p.31.

A Lei 8.072/90 estabelece que os crimes hediondos são insuscetíveis de anistia, graça e indulto (art. 2.º, I) e de fiança e liberdade provisória (art. 2.º). A pena por *“extorsão mediante seqüestro”* será cumprida integralmente em regime fechado (art. 2.º, § 1.º) e em presídio de segurança máxima (art. 3.º).

Jurisprudência:

a) *“A efetiva obtenção do benefício ou proveito, neste como no crime de extorsão simples, é irrelevante para a configuração jurídica da infração penal, podendo apenas, ser considerada como medida da pena” (JTACrim 81/501).*

b) *“A extorsão mediante seqüestro é crime pluriofensivo, uma vez que envolve ofensa à liberdade individual e ao patrimônio. Consuna-se, porém, com a efetivação do seqüestro, independentemente da obtenção da vantagem indevida. Trata-se de crime permanente, iniciando-se a execução com o seqüestro” (RT 595/374).*

TABELA 1 - SEQÜESTROS NO BRASIL NA DÉCADA DE 80



Fonte: Gomes 1993¹³⁷

Dez anos atrás, o Estado de São Paulo tinha 9 entre os 12 doze seqüestros registrados no Brasil.¹³⁸ Em 1989¹³⁹ ocorreu o pico da onda de seqüestros na década de 80: registraram-se 40 seqüestros. É nesse ano que, no Rio de Janeiro, surge a chamada “indústria de seqüestros” (15 casos). Em 1988/89 se deu também uma difusão dos seqüestros por outros estados da federação brasileira, principalmente na Bahia (6), Minas Gerais (4) e Paraná (4).

Na década de 80, foram registrados 94 casos de seqüestros extorsivos:40% deles ocorreram no Estado de São Paulo e 26% no Rio. No entanto, o fato é que na década seguinte a “ indústria dos seqüestros” veio a se instalar no Estado do Rio de Janeiro,

¹³⁷ Tabela criada a partir dos dados apresentados em: Gomes, José Carlos. *Seqüestro e Vitimização*. Monografia defendida no Curso Superior de Polícia (CSP). São Paulo, 1993.

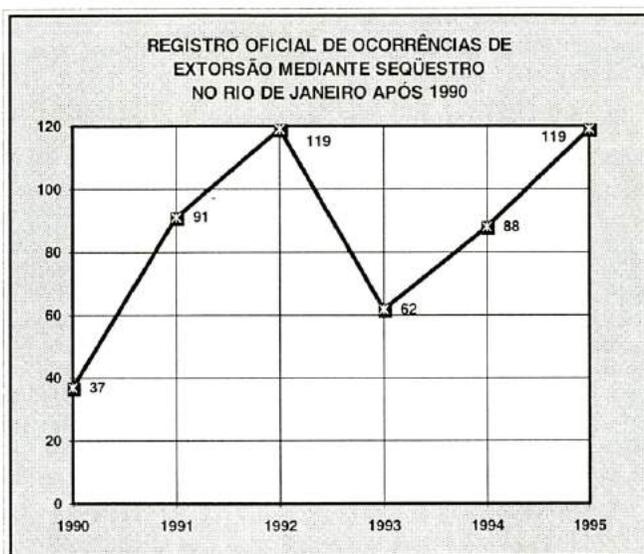
¹³⁸ O Governador paulista era Orestes Quércia -PMDB e o Presidente da República, José Sarney. O Congresso Constituinte elaborava a atual Constituição. Na economia ainda repercutia o Plano Cruzado II até que o ministro da Fazenda Dilson Funaro passasse o cargo para Bresser Pereira.

¹³⁹ Foi o primeiro ano da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988. A chamada “Constituição cidadã”, na expressão de Ulysses Guimarães, previa no art. 5.º, XLIII a posterior regulamentação dos crimes hediondos, entre os quais figurou afinal a “extorsão mediante seqüestro”, uma prática delituosa em constante ascenso durante a década, conforme mostram as tabelas. Em 1989, era governador fluminense, Moreira Franco (PMDB) (1987-90).

devido a fatores que ainda carecem de estudo adequado, não tendo a mesma prosperidade na primeira parte da década de 90 em São Paulo.

Na década de noventa ocorre uma **escalada** de ocorrências de seqüestros no Estado do Rio de Janeiro. Entre 1990 e 1995, foram oficialmente registradas **479 ocorrências** de extorsão mediante seqüestro.

TABELA 2 - REGISTRO DE OCORRÊNCIAS DE EXTORSÃO MEDIANTE SEQÜESTRO -1990-95



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública- SESP, Chefia de Polícia Civil

Entre 1991 e 92¹⁴⁰, dois primeiros anos da administração Brizola, ocorre um aumento acelerado de seqüestros, acumulando-se 119 casos só em 1992. Ou seja, em um ano apenas, um acúmulo maior de casos que em toda a década passada em todo o Brasil. Em 1993, há uma queda para um patamar ainda elevado - 62 casos, quer dizer, em média cinco seqüestros por mês. E, no último ano da administração, que sofreu uma intervenção “branca” na área de segurança pelo governo federal (a Operação Rio), os seqüestros continuaram a crescer.

¹⁴⁰ Durante a segunda administração de Leonel Brizola (1991-94), no governo federal, estava inicialmente Fernando Collor (1990-92), e depois do seu *impeachment*, o Vice-Presidente Itamar Franco, que patrocinou o convênio “Operação Rio”. A respeito, ler: César Caldeira, Segurança Pública e Cidadania: as instituições e suas funções no Brasil Pós-Constituinte”, Revista *Archè Interdisciplinar*; nº 9, Faculdades Integradas Candido Mendes - Ipanema, Rio de Janeiro, 1995.

Em 1995, na Administração Marcello Alencar - apoiada pelo governo federal do correligionário tucano Fernando Henrique Cardoso e pela atuação das Forças Armadas nas questões de segurança interna do Rio - os seqüestros extorsivos atingiram o mesmo pico da administração brizolista - 119 casos. Até 16 de dezembro de 1996, 65 pessoas haviam sido reconhecidas como seqüestradas no Rio, segundo a Divisão Anti-Seqüestro¹⁴¹.

5.2 - Seqüestros no Rio: a justificativa do levantamento de dados

Durante a feitura de um trabalho sobre a chamada Operação Rio¹⁴², procurei estudos que abordassem a chamada "indústria de seqüestros" no Rio de Janeiro. Um dos raros estudos sociológicos sobre seqüestros na sociedade brasileira encontrado foi feito por um pesquisador ligado ao NEV/USP, Glauber Silva de Carvalho¹⁴³. Mas para participar da discussão sobre aspectos jurídicos do "crime organizado" - uma categoria nova no direito positivo brasileiro¹⁴⁴ que vem

¹⁴¹ *JB*, 17/12/96, p. 22. É muito importante frisar que as estatísticas oficiais citadas sobre seqüestros nos jornais freqüentemente são contraditórias. Para constatar rapidamente este fato, ver: *JB*, 06/02/95, p. 12; *JB*, 26/10/95, p. 1; *O Globo*, 26/10/95, Rio, p. 19.

¹⁴² César Caldeira, *Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica. Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, organizado por Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, Hucitec-ANPOCS, São Paulo, 1996, pp. 50-74.

¹⁴³ "Sob o domínio do medo: os seqüestros na sociedade brasileira (1985-90)". Trabalho de iniciação científica orientado pelo Prof. Dr. Sérgio Adorno. Relatório final de pesquisa. Maio de 1994. Uma versão condensada do texto encontra-se em: Sob o domínio do medo: os seqüestros na sociedade brasileira (1985-90), *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 14, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, abril-junho 1996, pp. 321-341. Ver ainda: "Algumas considerações sobre o seqüestro no Brasil", *Os Direitos Humanos no Brasil*, 95. USP - Núcleo de Estudos da Violência e Comissão Teotônio Vilela. São Paulo, 1995. Para uma visão de um especialista da Polícia Militar de São Paulo sobre o assunto, ler: Wanderley Mascarenhas de Souza. *Radiografia do Seqüestro*. São Paulo, Editora Ícone, 1993.

¹⁴⁴ Geraldo Prado e William Douglas. *Comentários à lei contra o crime organizado*, Belo Horizonte, Del Rey, 1995; Luiz Flávio Gomes e Raul Cervini. *Crime organizado: enfoques criminológico e jurídico (Lei 9.034/95)*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995; Antonio Sacarance Fernandes. *Crime organizado e a legislação brasileira, O Crime Organizado (Itália e Brasil) A Modernização da Lei Penal* (org.) Jaques de Camargo Penteadó, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995.

gerando muitas polêmicas¹⁴⁵ - precisava de informações mais precisas sobre o novo padrão de criminalidade no Rio. Mais ainda, para se fazer um exame crítico das opções de política de segurança pública são necessárias mais informações sobre as práticas delituosas realmente existentes¹⁴⁶

Assim surgiu a idéia de montar bancos de dados informatizado e geo-referenciado sobre os vários delitos que aparecem comumente associados às organizações criminosas. O levantamento sobre seqüestros é apenas uma das práticas delituosas que precisa ser mais sistematicamente examinada.

Esse levantamento preliminar partiu das notícias sobre seqüestros extorsivos publicadas em três jornais cariocas (*O Globo, Jornal do Brasil e O Dia*), dois jornais paulistas (*O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo*) e duas revistas nacionais (*Veja e Isto É*)¹⁴⁷ num período de 17 meses (1.º de janeiro de 1995 até 31 de dezembro de 1996). O objetivo básico do levantamento está em obter dados não oficiais que possibilitem: 1. contextualizar as práticas delituosas e as respostas institucionais, e 2. contrastar, numa etapa posterior do estudo, esses dados não oficiais com as estatísticas e documentos produzidos oficialmente.

Seqüestro extorsivo é crime de ação pública incondicionada¹⁴⁸. A autoridade policial dele tomando conhecimento deve instaurar o inquérito policial (art. 5.º do

¹⁴⁵ "Mesa Redonda sobre Crime Organizado", realizada no XV Congresso Internacional de Direito Penal, Rio de Janeiro, setembro de 1994, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 8, out.-dez., 1994, p. 143-58; Eugenio Raúl Zaffaroni. Crime Organizado: uma categorização frustrada, *Revista Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 1, nº 1, 1.º semestre de 1996, p. 45-68; Ademar Ferreira Maciel, Observações sobre a Lei de Repressão ao Crime Organizado, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 12, out.-dez., 1995, p. 93-100; Damásio E. de Jesus, Diagnóstico de Legislação Criminal Brasileira: crítica e sugestões, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 12, out.-dez., 1995, p. 108-117; Willian de Oliveira Terra. Inovação Legislativa em Matéria Penal: uma delicada solução no combate ao delito, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 12, out.-dez., 1995, p. 201-205.

¹⁴⁶ Para uma visão geral da política criminal no Brasil, ver: Wanda de Lemos Capeller. *L'engrenage de la répression: stratégies sécuritaires et politiques criminelles*. Librairie général de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), Paris, 1995.

¹⁴⁷ Este levantamento foi efetuado com a participação de alunos de duas faculdades de Direito cariocas: da Cândido Mendes-Ipanema e da Universidade do Rio de Janeiro (UNI-RIO). A informatização e sistematização dos dados coletados só foi possível pela colaboração inestimável do Professor Carlos Dörner, da Faculdade de Direito Cândido Mendes-Ipanema, que trouxe ainda observações valiosas para a análise dos dados. A responsabilidade sobre os eventuais equívocos de interpretação neste projeto é apenas do Autor.

¹⁴⁸ Sendo crime de ação pública incondicionada - aquele cuja propositura da ação pelo órgão do Ministério Público independe de qualquer condição - a autoridade policial dele tomando conhecimento deve instaurar o inquérito. Cf. Fernando da Costa Tourinho Filho. *Processo Penal*. São Paulo, Saraiva, 1984, p. 193-94.

CPP). A *notitia criminis* (o fato infringente da norma) publicada no jornal é notícia do crime de “cognição imediata”¹⁴⁹. Cabe à autoridade, portanto, o dever jurídico de fazer as investigações para apurar o fato infringente da norma e sua autoria, e isto por iniciativa própria, sem qualquer solicitação, nesse sentido, de ofício¹⁵⁰.

5.3 - Resultados preliminares do levantamento sobre seqüestros extorsivos no Estado do Rio de Janeiro: 1.º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1996

No período de dois anos do levantamento foram noticiadas 188 ocorrências de seqüestros extorsivos na imprensa. Note-se, de início, que o presente levantamento exhibe um número menor de casos que aquele reconhecido oficialmente pelas autoridades policiais. Em 1995, foram encontrados 102 casos na imprensa. Menos, portanto, que os 119 seqüestros que a Secretaria de Segurança divulgou¹⁵¹. Em 1996, foram colhidos 63 ocorrências de seqüestros na imprensa; portanto, um total um pouco menor do que reconhece o DAS oficialmente¹⁵². A imprensa aparentemente não exagerou no número de casos; e talvez tenha até omitido alguns seqüestros.

O acompanhamento da imprensa é bastante seletivo – dando ênfase aos casos que envolvem grandes empresários e notáveis – e parcial, em relação aos seqüestros de bagatela ou de indivíduos de menor projeção social. Além disso, mesmo a própria polícia estima que 33% dos casos não foram comunicados às delegacias¹⁵³. Tudo isso nos leva a concluir que o número de seqüestros realmente ocorridos no Rio deve ser bem mais elevado. Por outro lado, é através da imprensa que a opinião pública informada toma conhecimento dos seqüestros e forma, em parte, sua imagem deles.

¹⁴⁹Segundo Tourinho Filho, a notícia do crime de “cognição imediata” ocorre quando a Autoridade Policial toma conhecimento do fato infringente da norma por meio das suas atividades rotineiras; ou porque o jornal publicou a respeito, ou porque um dos seus agentes lhe levou ao conhecimento, ou porque soube por intermédio da vítima, etc. Cf. Fernando da Costa Tourinho Filho. *Processo Penal*, vol. 1. São Paulo, Saraiva, 1984, p. 193.

¹⁵⁰ Ver Tourinho Filho, nota supra citada, p. 194.

¹⁵¹ A Divisão Anti-Sqüestro tem divulgado para a imprensa o número de 106 seqüestros no ano de 1995. Cf. *Jornal do Comércio*, 14/08/96, p. A-12.

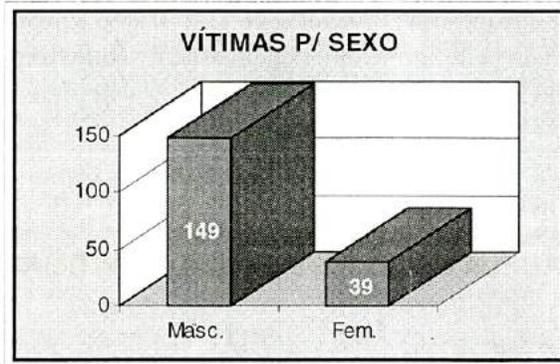
¹⁵²Sessenta e cinco casos até 16 de dezembro de 1996. Cf. *JB*, 17/12/96, p. 22.

¹⁵³ Crescem seqüestros não registrados no Rio, *FSP*, 1/11/95, p. 3-3. Segundo estimativa da polícia, a média de casos não comunicados era de 25% em 1994.

5.4 - Vítimas de seqüestros extorsivos

O perfil das vítimas no período do levantamento é o seguinte:

TABELA 3 - VÍTIMAS POR SEXO



A proporção de seqüestrados do sexo masculino é de cerca de 79 por cento¹⁵⁴. A observação básica é de que, aproximadamente, quatro em cada cinco seqüestrados são homens.

TABELA 4 - VARIAÇÃO ETÁRIA DAS VÍTIMAS

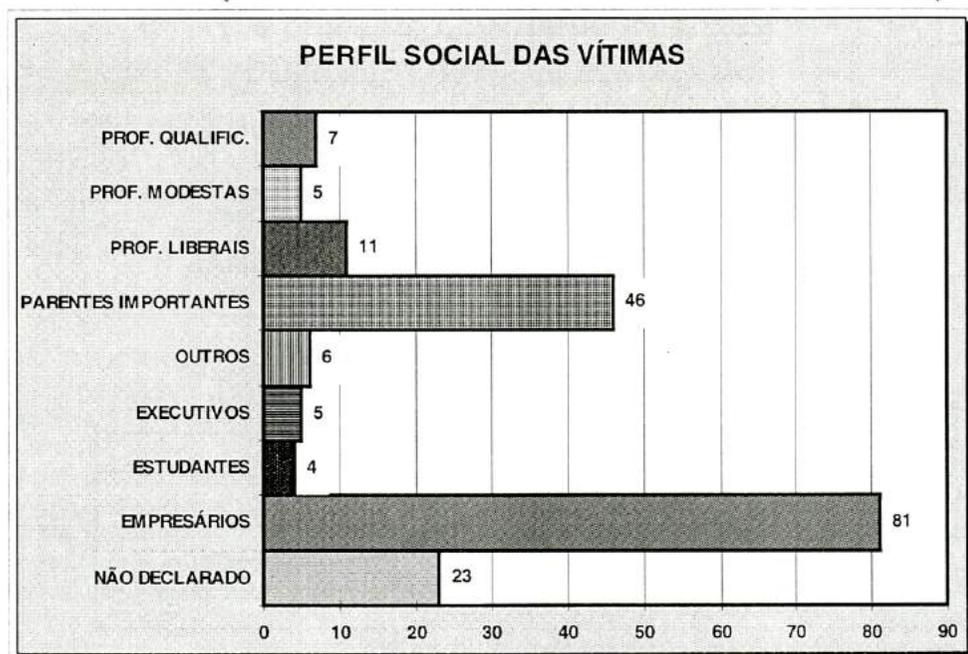


¹⁵⁴ No artigo publicado na revista *Archè* sobre seqüestros no período 01/01/95 até 31/05/96 lê-se: “no período de dezessete meses, foram noticiados casos com um total de 157 vítimas: 121 do sexo masculino e 36 do sexo feminino”. Não há, portanto, nenhuma variação significativa no perfil do sexo da vítima nos dois períodos.

Nesse período estudado, em 41 casos dos 188, não havia a idade da vítima na notícia. Dentre os casos restantes, a faixa etária de maior risco é a dos 31 aos 40 anos, com 31 ocorrências. Logo em seguida, vem a faixa dos 21 aos 30 anos, com 29 vítimas¹⁵⁵. Ocorreram seqüestros de 14 pessoas com menos de dezoito anos de idade.

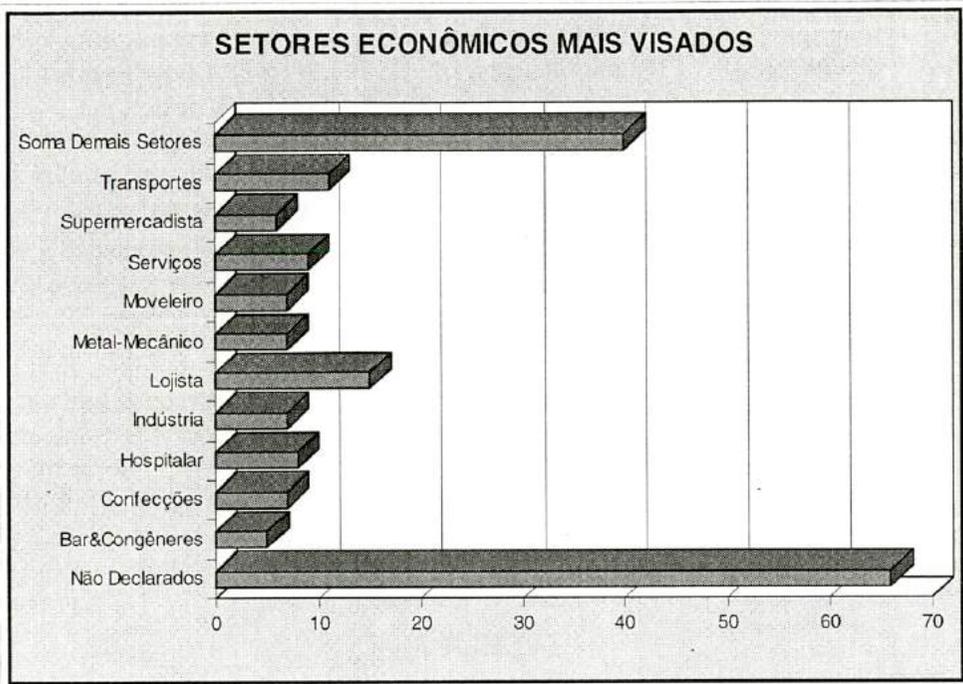
Verifica-se que o “seqüestrável” na faixa de 41 a 50 anos é menos frequentemente atingido: 19 casos. Isto pode surpreender quem esperava que o empresário financeiramente consolidado na faixa de quarenta anos fosse o alvo preferencial dos seqüestradores.

TABELA 5 - PERFIL SOCIAL DAS VÍTIMAS



¹⁵⁵ Nota-se que houve um crescimento no período junho/dezembro de 1996 das vítimas na faixa dos 31 aos 40 anos, que veio a inverter a situação do período do artigo anterior. No texto da revista *Archê*, p. 111, lê-se: “A faixa etária de maior risco está entre 21 e 30 anos: 29 seqüestros no período. Em segundo estão as pessoas entre 31 e 40 anos: foram 21 vítimas”.

TABELA 6



Quanto ao perfil da vítima, é o empresário a vítima mais freqüente: 43% dos casos de seqüestros noticiados. Foram 81 empresários seqüestrados em 2 anos. Ou seja, na média, um empresário seqüestrado a cada nove dias. Os parentes de empresários são o segundo grupo mais capturado pelos seqüestradores. Trinta e um filhos de empresários foram levados pelos criminosos. Entre os profissionais liberais, a preferência é pelos médicos (oito vítimas) - quatro vezes mais seqüestrados que os advogados.

Deve-se assinalar que apenas 5 executivos foram capturados. Este parece ser um número baixo, para uma categoria relativamente numerosa no Rio.

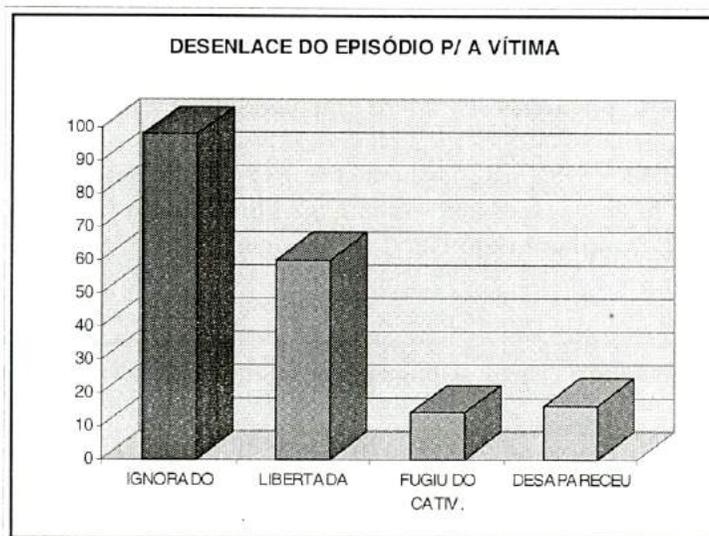
Por fim, temos também um caso de dois seqüestradores que foram seqüestrados por policiais: foram “mineirados”, como se diz na gíria policial¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Ver a matéria: “ ‘Mineira’ é hábito comum na Polícia”, *JB*, 1/11/95, p. 18. Uma fonte ouvida pelo *JB* explicou porque os policiais *mineradores* parecem ter fácil acesso a traficantes e seqüestradores. “A *mineira* prende e extorque porque contra ela não há delação. Entretanto, quando a polícia está em missão oficial, o próprio *minerador* vende a informação da caçada ao criminoso, permitindo que ele fuja. Com isso ele já garante uma propina: a oferecida como recompensa pelo bandido”, explica.

Dentre os setores econômicos mais visados pelos seqüestradores estão, em primeiro lugar, os lojistas com 15 vítimas. Em segundo, se encontram os empresários da área de transporte, com 11 seqüestrados. De acordo com levantamento do *Jornal do Brasil*, de 1990 até 1996, 37 donos de empresas de ônibus ou seus familiares foram seqüestrados¹⁵⁷. O setor de serviços teve nove vítimas e os donos de hospitais estavam em oito ocorrências. Com sete seqüestrados ficam os moveleiros, o setor de confecções, industrial e metal-mecânico. Por fim, destacam-se com seis vítimas o donos de redes de supermercados do Rio. Deve-se salientar que o presidente da Bolsa de Gêneros Alimentícios (BGA) afirma que em dois anos e meio cerca de 40 donos de supermercados foram capturados¹⁵⁸. Se isto puder ser evidenciado, ter-se-á um claro indício de como ocorrem inúmeros seqüestros extorsivos que não são reportados pela imprensa ou levados ao conhecimento da polícia.

Outro problema sério com as notícias de seqüestros está em que a cobertura trata prioritariamente da ocorrência da captura. Existe um número bastante elevado de casos em que o leitor desconhecerá o desenlace do seqüestro. Isto ocorre mais freqüentemente com vítimas que têm menor projeção social. Mas é provável que pedidos da família e dos negociadores de manter afastada dos casos a imprensa e a polícia contribua para essa situação.

TABELA 7



¹⁵⁷ O número se refere apenas aos casos informados à polícia civil e publicados em jornais. No referido período duas das vítimas foram mortas. Cf. "Fortuna atraiu os seqüestradores", *JB*, 08/09/96, p. 30.

¹⁵⁸ Cf. "Seqüestro atinge donos de mercados", *FSP*, 21/11/96, p. 3-5.

A precariedade das informações a respeito do desenlace fica patente quando se constata que em 98 ocorrências - mais da metade dos casos - não se sabe com detalhes como terminou a história. Dos 188 casos, 60 vítimas foram libertadas e 14 fugiram do cativeiro.

5.5 - Seqüestradores

A dificuldade em elencar os supostos seqüestradores presos no período foi grande. O primeiro problema está em que várias notícias indicam o nome do suspeito preso, porém não mencionam o nome da vítima. O segundo problema está em que as megaoperações policiais nos morros e favelas - muito freqüentes no período - voltadas à captura de narcotraficantes e apreensão de drogas e armas, também resultam em prisões de supostos seqüestradores envolvidos com ocorrências anteriores a 1995.

O banco de dados registra atualmente o conjunto de suspeitos presos no período, inclusive aqueles que cometeram delitos em relação a vítimas de antes de 1995. Adotou-se este critério por duas razões principais: 1. foi feito um levantamento dos casos de seqüestros desde 1989 noticiados na imprensa. Por isso interessa registrar todos os suspeitos presos para etapas futuras da pesquisa que está sendo feita sobre a "indústria de seqüestros"; 2. foi preciso evitar uma grande distorção entre o grande número de prisões de seqüestradores efetuadas e os casos que não foram noticiados como elucidados pela polícia. Para se ter a dimensão desse problema, oficialmente, constam 146 prisões de supostos seqüestradores em 1995; 116 prisões até o final de outubro de 1996¹⁵⁹. Seriam, pelo menos, 262 suspeitos presos no período estudado.

O presente banco de dados registra 240 supostos seqüestradores presos segundo as notícias da imprensa no período 1995-96.

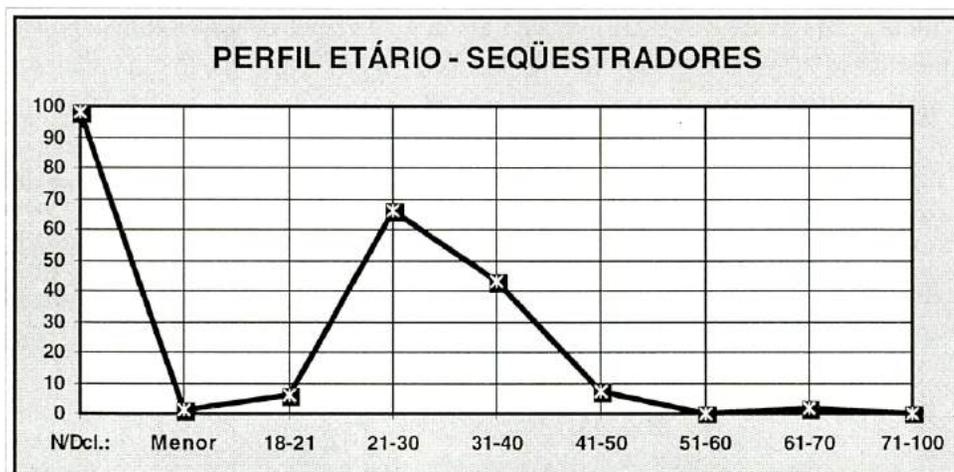
¹⁵⁹ Dados citados pelo Subsecretário de Planejamento Operacional, Coronel Helmo Dias. Cf. *FSP*, 21/11/96, p.3-5. Observação importante: O Diretor do DAS, Herald Paquett Spindola em declaração ao *Jornal do Brasil*, três semanas depois, dizia que "mais de 60 seqüestradores foram presos este ano". Cf. *JB*, 17/12/96, p.22.

TABELA 8 - SEXO DOS SEQÜESTRADORES



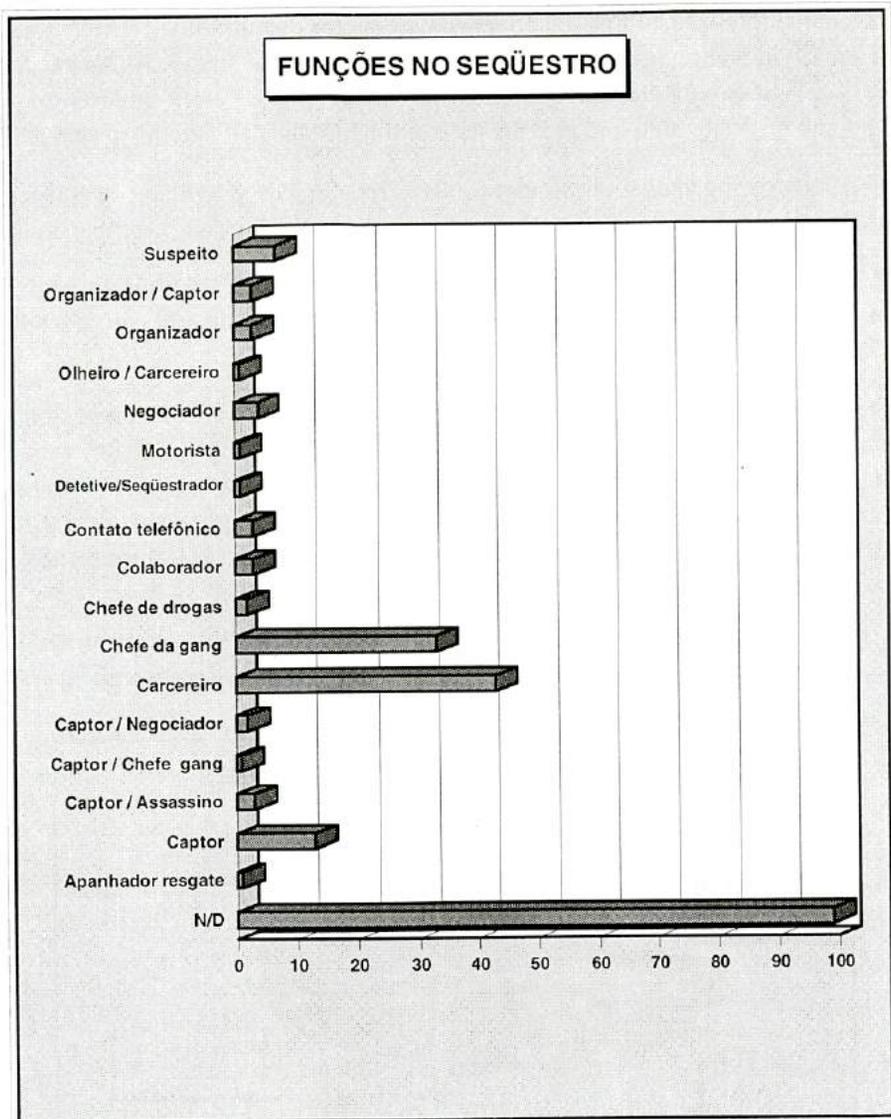
Setenta e oito por cento dos supostos seqüestradores são do sexo masculino. Portanto, quase oito entre dez seqüestradores detidos são do sexo masculino (212 homens).

TABELA 9 - IDADE DOS SEQÜESTRADORES



A faixa etária de maior incidência de seqüestradores está entre 21 e 30 anos - 67 seqüestradores. Se esta faixa for somada àquela dos 31 aos 40 anos (42 seqüestradores): teremos 80% dos seqüestradores cuja idade foi divulgada pela imprensa.

TABELA 10 - FUNÇÕES DOS SEQÜESTRADORES



Entre os seqüestradores apanhados pela polícia, predominam aqueles que desempenhavam a função de carcereiros - 59 pessoas. Seguem-se depois os supostos “chefes da quadrilha” (31 pessoas) que, de fato, tendem a ser os planejadores e chefes das **operações** realizadas relativas ao seqüestro. E, em terceiro lugar, estão os captores da vítima (21).

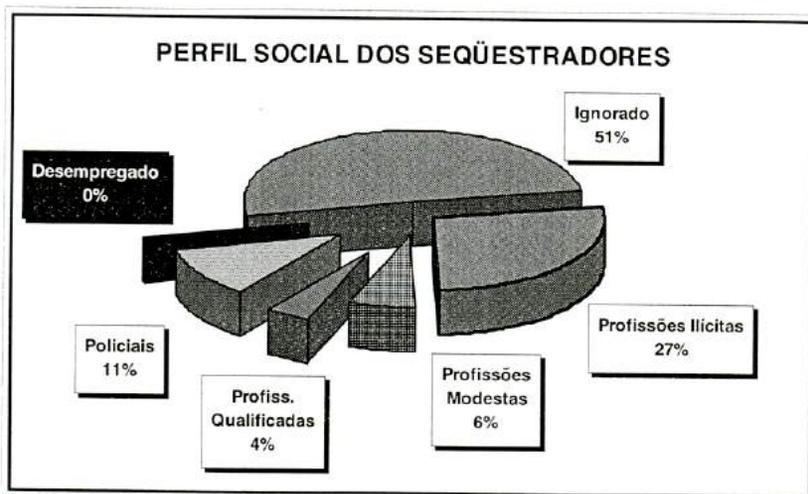
A tendência é a polícia capturar aqueles que atuam na parte operacional dos seqüestros extorsivos. O carcereiro deve ficar imobilizado, vigiando a vítima e poderá ser preso quando se “estourar” o cativo. Os “chefes de quadrilha” frequentemente estão envolvidos diretamente com os captos na linha de frente das operações de seqüestro. Aparentemente houve um crescimento considerável de capturas de “chefes” no ano de 1996, algo que precisa ser examinado mais adiante na pesquisa.

O perfil dos supostos seqüestradores talvez resulte da seletividade da persecução policial que se volta quase que exclusivamente às favelas e zonas carentes do Rio.

A hipótese é de que os seqüestradores detidos aparentam constituir um segmento de intermediário para baixo (setor de operações) da estrutura do crime organizado no Rio.

À cúpula dessa estrutura de crime organizado talvez caiba escolher a pessoa a ser seqüestrada, fixar o valor do resgate, estipular a quantia mínima que poderá ser aceita durante as negociações. Diretamente ligados à cúpula, podem estar outras conexões com o contrabando de armas e narcotráfico de ramificações nacionais e internacionais, lavagem do dinheiro proveniente dos resgates e, talvez até, grupos de extermínio para realizar “queimas de arquivos”¹⁶⁰.

TABELA 11- PROFISSÃO DOS SEQÜESTRADORES



¹⁶⁰ Esta hipótese se baseia nas observações feitas pela extinta comissão especial de promotores de justiça que, em 1990, acompanhou as investigações sobre crime organizado no Rio de Janeiro. Ver a respeito, *Jornal do Brasil*, 1.º caderno, 11/8/90, p. 32. O presente levantamento indica, à primeira vista, que pouco se avançou na atuação policial anti-seqüestro desde o início da década.

Na tabela II vale a pena frisar o peso de policiais e militares da ativa, além de informantes da polícia, entre os seqüestradores: 11% do total, ou seja, 29 pessoas.

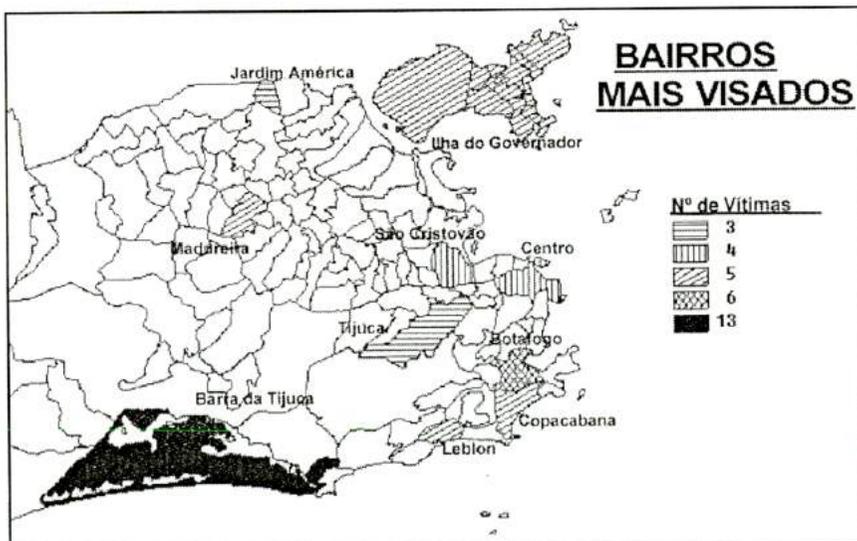
A presença significativa de agentes policiais como seqüestradores pode ser um indicador de um traço típico do "crime organizado". Esse padrão de criminalidade sempre contou com a participação e cumplicidade de autoridades e agentes de autoridades públicas, como policiais, políticos, militares, e outros.

Entre os supostos seqüestradores presos estão 40 traficantes de drogas e 21 suspeitos cuja atividade principal parece ser seqüestrar. Aparece também um suspeito que é engenheiro e analista de sistemas, e é tido como um importante planejador de seqüestros.

5.6 - Ocorrências de seqüestros extorsivos

As capturas de vítimas de seqüestros extorsivos, cuja precisa localização foi obtida no levantamento, concentram-se no município do Rio de Janeiro (99 casos), e nos seus bairros da zona sul.

TABELA 12 - LOCAIS MAIS VISADOS PARA CAPTURAR VÍTIMAS DE SEQÜESTROS¹⁶¹



¹⁶¹ O Autor agradece ao engenheiro-cartógrafo Lúcio Graça pela feitura dos quatro mapas incluídos no texto. A responsabilidade pelos dados e sua interpretação são do Autor do texto.

A Barra da Tijuca lidera com 13 ocorrências¹⁶². Depois surgem os bairros de Botafogo (6 casos) e Copacabana e Leblon (5 casos), todos na zona sul. Na zona norte, lidera o bairro de Madureira com 5 ocorrências. Duas vias se destacam como área de risco: a avenida Brasil (4 casos) e via Dutra (3 casos). A Ilha do Governador, composta de vários bairros, é também uma área de expressivo número de casos (pelo menos 5 casos), de localização menos precisa, talvez devido à facilidade de acesso e fuga numa área inadequadamente policiada.

Quando a atenção é focalizada no Estado do Rio, percebe-se que em torno do município do Rio estão alguns municípios industriais ou áreas de dormitório onde significativo número de capturas ocorre.

Duque de Caxias¹⁶³ lidera com 10 ocorrências. São Gonçalo, Itaboraí, Petrópolis e Nova Iguaçu tiveram 4 casos; Niterói e Magé, três capturas.

TABELA 13 - CAPTURAS DE VÍTIMAS NOS MUNICÍPIOS



¹⁶² A Barra da Tijuca, bairro cujo consumo *per capita* é de cerca de US\$ 7260, é o terceiro colocado em poder aquisitivo na cidade do Rio de Janeiro, só perdendo para Copacabana (US\$ 8187) e Botafogo (US\$ 7636). Porém, estima-se que a maior parte da população local (41,7%) está concentrada na classe A. Em Botafogo, apenas 27,3% dos moradores são da classe A, que na média do Rio representa somente 8,36% da população. Ver, *O Globo*, 11/09/96, p. 41. À propósito, a Barra da Tijuca já havia sido apontada como recordista de casos de seqüestros: 100 casos nos últimos 4 anos. Cf. *O Globo*, 04/03/95, Rio, p. 15.

¹⁶³ Duque de Caxias está a cerca de vinte minutos de carro do Aterro (Centro do Rio), pela Linha Vermelha. O município se caracteriza por ter um área de miséria repleta de loteamentos sem saneamento, luz ou policiamento. Caxias possui cerca de 700 mil habitantes que vivem basicamente da indústria e comércio.

Os “cativeiros” - locais onde as vítimas do seqüestro são mantidas - apresentam outra espacialização. Favelas e morros destacam-se como locais de cativeiro (7 casos). Os “motéis” também aparecem com frequência (4 casos), o que poderá sugerir hipóteses de investigação futura. São Cristóvão com 4 cativeiros e Padre Miguel, Madureira e Campo Grande (3 cativeiros) dão destaque à zona norte nas áreas de cativeiro. A Floresta da Tijuca aparece como área de 3 cativeiros.

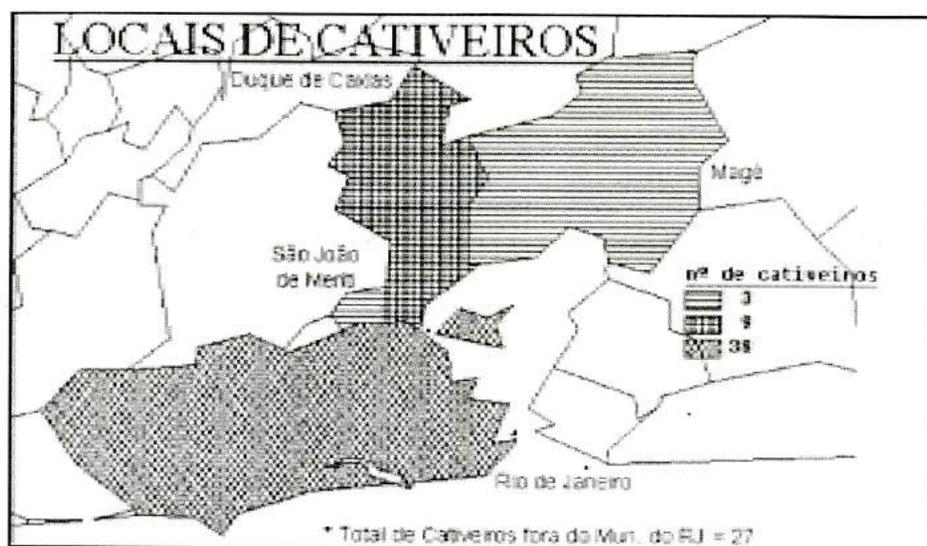
TABELA 14 - LOCAIS DE CATIVEIROS NOS BAIRROS DO RIO



O mapa de cativeiros do Estado do Rio revela que, apesar das capturas se concentrarem no município do Rio (99 casos), os locais de guarda das vítimas estão um pouco mais equilibrados. Duque de Caxias lidera também como área de cativeiros (9 casos)¹⁶⁴, seguido de Magé e São João de Meriti (3 casos). Por fim, cativeiros de vítimas do Rio foram encontradas em três outros estados federados.

¹⁶⁴ Reportagem do *Jornal do Brasil* refere-se a 16 vítimas de seqüestros que foram mantidas em cativeiro em Duque de Caxias somente em 1995, porém sem elencar quem são as vítimas. Notícias como estas que sugerem números mais elevados de cativeiros ou vítimas de seqüestro não entram no banco de dados porque não tem o grau de informação necessário para contribuir ao levantamento. Cf. “Cativeiros proliferam em Duque de Caxias”, *JB*, 03/12/95, p. 36.

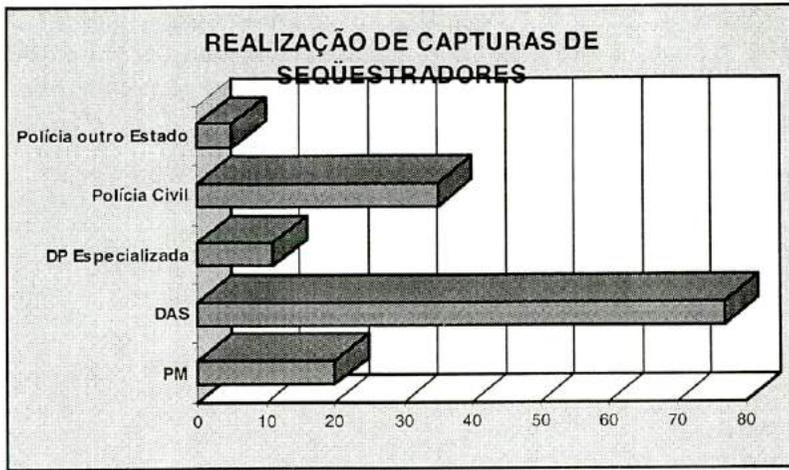
TABELA 15 - LOCAIS DE CATIVEIROS NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES



5.7 - Atuação Policial

A atuação das polícias sobre os casos de seqüestros extorsivos é marcada, pelo menos, por alguns fatores fundamentais: 1. existe uma Divisão Anti-Seqüestro (DAS) especializada em investigações sobre esse delito; 2. dependendo do perfil sócioeconômico da vítima e da conjuntura política, vários recursos policiais são simultaneamente mobilizados para resolver casos determinados, e, 3. ocorre notável competição entre as polícias, e setores da mesma polícia, em certos casos. Face a um conjunto grande de casos de características diversas, como ocorre no presente levantamento, as generalizações não são, em regra, adequadas. O estudo de cada caso concreto é evidentemente possível. Mas, na presente fase exploratória do projeto de pesquisa, será mais econômico, e prudente, manter uma perspectiva descritiva.

TABELA 16 - ATUAÇÃO POLICIAL : PRISÕES



A Divisão Anti-Séquestro efetuou 77 prisões de supostos seqüestradores, de acordo com as notícias publicadas. A Polícia Civil prendeu 35; a PM, 20; outras polícias especializadas, 11 e polícias de outros estados da federação, 5 seqüestradores. A precariedade desses números é devida, em parte, à não identificação clara de quem atuou na ação policial. Pois, é certo que aparecem elencados 240 nomes de seqüestradores capturados no período. Aliás, repita-se o que já foi escrito anteriormente, o número de suspeitos presos pode ser consideravelmente maior, devido à dificuldade de reunir notícias de capturas de suspeitos de envolvimento em seqüestros nas múltiplas ações policiais em morros e favelas. É comum se ler que alguém é traficante, mas também possivelmente está envolvido em um ou outro seqüestro.

A tendência observada, a partir dos dados coletados em que aparece a identificação de quem fez a captura, é de que a DAS elevou consideravelmente o número de prisões de suspeitos no ano de 1996, o que pode ser um indício de maior eficácia policial¹⁶⁵.

¹⁶⁵ A rigor, somente exame dos registros oficiais poderá esclarecer essas questões. A eficácia policial também terá que ser vista em relação à qualidade das provas incriminadoras do suspeito. Para uma comparação com os dados aqui levantados ler: "Polícia já prendeu, extorquiu e soltou suspeitos de seqüestro", *JB*, 01/11/1995, p. 1. "Dos 70 seqüestros de maior repercussão nos últimos seis anos - período que ocorreram, oficialmente, 568 casos, - a polícia só conseguiu solucionar 12, ou seja, 17% do total. Dos 70 casos, os empresários são a maioria entre as vítimas".

A Central de Inquéritos do Ministério Público do Rio de Janeiro informou que no período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de abril de 1996 haviam sido abertos um total de 163 inquéritos sobre casos de extorsão mediante seqüestro: 136 inquéritos foram instaurados em 1995 e 27 inquéritos instaurados em 1996. Este total de inquéritos versa sobre 164 vítimas de seqüestro. Foram indiciados 45 réus. Foram arquivados 3 inquéritos. Mas nenhuma denúncia foi oferecida pelo Ministério Público.

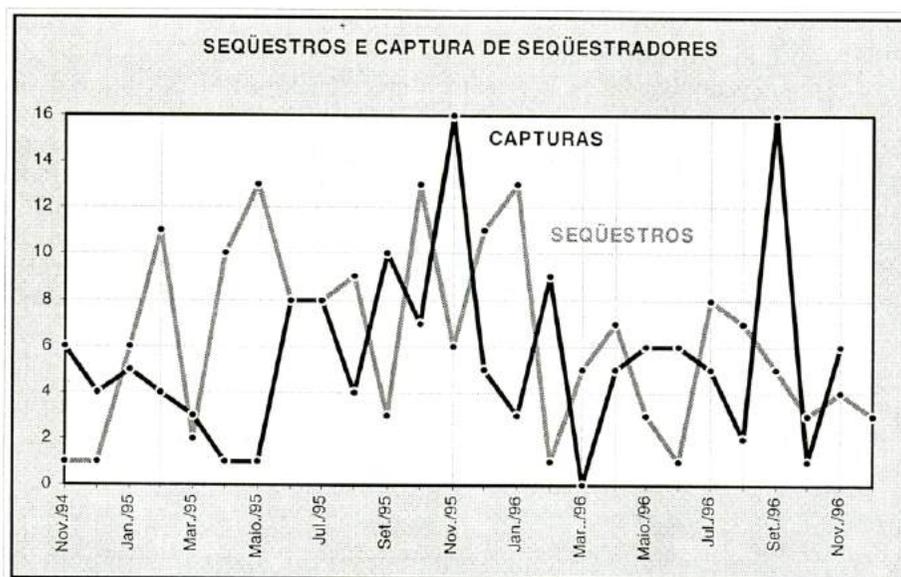
Casos de prisão em flagrante por seqüestro extorsivo não passam pela Central de Inquéritos. Esses casos vão direto para as varas criminais.

Ler ainda, "Polícia emperra as investigações", *O Globo*, Rio, 19/11/95, p. 32.

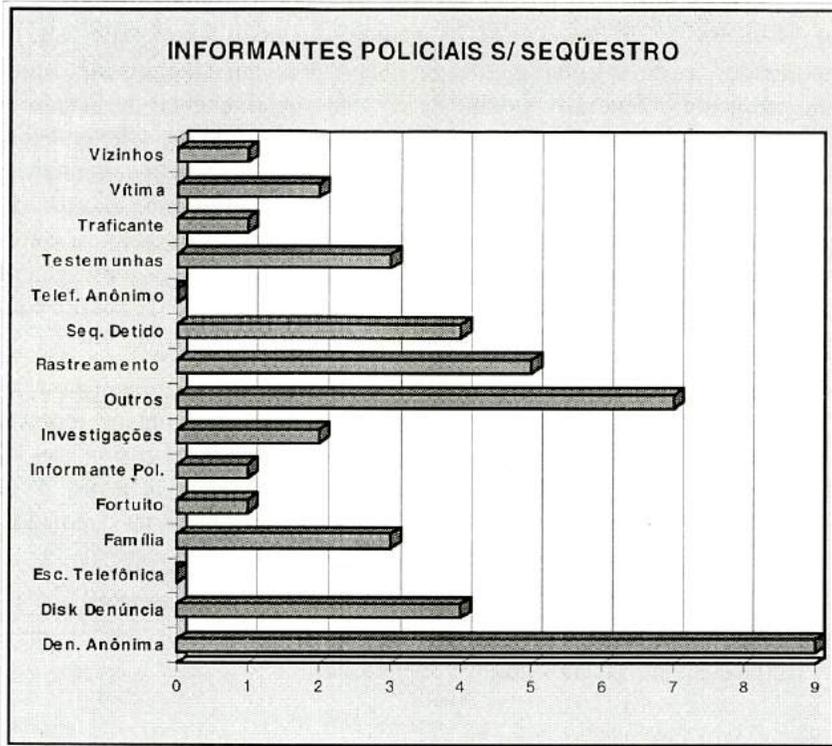
A tabela seguinte, que deve ser interpretada com a muita prudência devido à precariedade dos dados obtidos da imprensa em relação aos seqüestradores, sugere algum avanço em termos de quantidade de suspeitos presos, que coincide com o período da caminhada Reage Rio e a concessão de premiações por atos de bravura (novembro de 1995), e talvez a atuação do DAS num período de maior estabilidade (segundo semestre de 1996).

É difícil perceber, a partir das notícias da imprensa, se a atuação policial foi, de fato, aprimorada. Quando se examina como a polícia obteve as informações sobre os seqüestradores, nota-se que a investigação policial não parece ser importante. As denúncias, a obtenção de confissão de uma pessoa supostamente envolvida no delito e testemunhas continuam a prevalecer sobre técnicas investigativas mais modernas¹⁶⁶

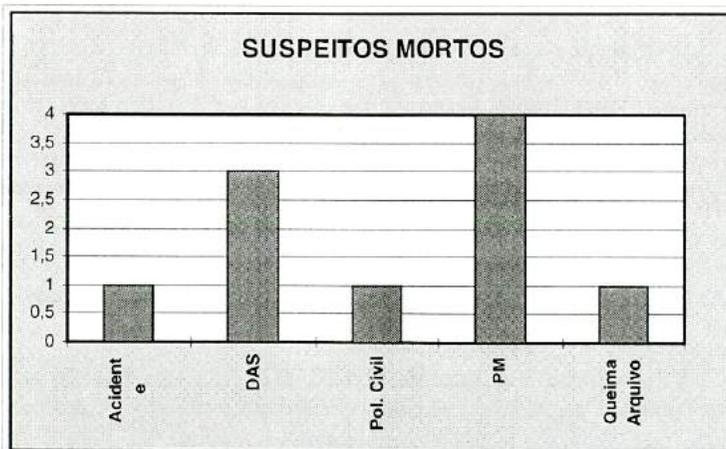
TABELA 17 - OCORRÊNCIAS DE SEQÜESTRO E CAPTURAS DE SUSPEITOS



¹⁶⁶Foi em 26 de outubro de 1995 que chegou o primeiro computador à DAS. Cf. "Inteligência substitui o estilo 'bateu-levou'" *JB*, 27/10/95, p. 25. Quando o delegado Hélio Luz assumiu a direção da DAS uma de suas primeiras providências foi obter um perito para realizar perícias em casos de seqüestros. E mais ainda, desde a época do delegado Hélio Vígio que a DAS não possuía arquivos, porque eles foram levados supostamente para uso particular. Cf. "Diretor da DAS enfrenta primeiro seqüestro", *JB*, 01/06/95, p.25. Segundo Hélio Luz, num momento de desabafo, "se o Vígio entendesse de seqüestros, teria prendido algum seqüestrador. Na sua gestão a sua equipe seqüestrava. Herdamos a Divisão sem um arquivo de seqüestradores. Não houve sequer uma condenação dos detidos pelo Vígio". Cf. 'Shadow Cabinet' dá primeira gafe, *JB*, 13/01/96, p. 20 (grifo nosso). Não existe, por exemplo, uma listagem, no DESIPE (Departamento do Sistema Penitenciário), sobre presos condenados por seqüestro. Cf. "Falta de dados prejudica as investigações", *JB*, 05/11/95, p. 36.

TABELA 18 - APURAÇÃO DO SEQÜESTRO

Por fim, num período de intenso combate policial, a imprensa registrou um número relativamente pequeno de seqüestradores mortos.

TABELA 19

6 OBSERVAÇÕES FINAIS

a) A política de segurança pública no Rio de Janeiro foi abordada neste trabalho como um conjunto de procedimentos, de caráter preventivo e repressivo, através dos quais autoridades governamentais e elites do poder negociam e organizam respostas ao fenômeno criminal¹⁶⁷. Tentou-se situar esta política governamental do Estado do Rio dentro de uma discussão sobre o projeto da cidade-metrópole do Rio. Pretendeu-se descrever a política de “lei e ordem” adotada nos dois primeiros anos do governo Marcello Alencar, destacando a política anti-seqüestros extorsivos. Foram relatadas as críticas e recomendações dos oponentes da política governamental. Deu-se ênfase à caminhada Reage Rio como mobilização pública centrada no problema dos seqüestros. Por fim, foram mostrados dados levantados pela nossa pesquisa exploratória sobre seqüestros extorsivos¹⁶⁸.

b) Nas próximas etapas do levantamento haverá, principalmente, maior atenção para: 1. levantamento de dados sobre os supostos seqüestradores e suas organizações; 2. mudanças nos padrões de seqüestros (p.ex. terceirização das atividades criminosas, seqüestrôs relâmpagos, etc.); 3. fugas de seqüestradores de presídios e delagacias; 4. relação entre seqüestros extorsivos e outras práticas delituosas associadas ao chamado crime organizado¹⁶⁹, como o narcotráfico e assaltos a bancos no Rio de Janeiro.

c) Por fim, é preciso estudar experiências de formulação e implementação de políticas democráticas de segurança pública que possibilitem uma atuação policial eficaz, menos corrupta e garantidora dos direitos do cidadão¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Para uma introdução à discussão sobre “política criminal”, ver: Mireille Delmas-Marty, *Modelos e Movimentos de Política Criminal*, Revan, Rio de Janeiro, 1992. No texto preferi usar a expressão “política de segurança pública” para: 1. delimitar mais claramente o alcance da discussão pertinente à cidade e ao Estado federado; 2. centrar a atenção nos aspectos relevantes da *formulação e implementação* da política governamental pelas instituições e seus agentes.

A abordagem metodológica adotada neste trabalho encontra-se nas várias obras de Harold D. Lasswell. Ver: Richard Arens e Harold D. Lasswell, *In Defense of Public Order: the emerging field of sanction law*, New York, Columbia University Press, 1961; Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell, Lung-Chu Chen, *Human Rights and World Public Order*, New Haven, Yale University Press, 1980.

¹⁶⁸ Vários aspectos do levantamento não foram mostrados neste texto porque já haviam sido previamente publicados pelo Autor, na versão resumida do texto (“Seqüestros no Rio”), na revista *Archê*, ano V, nº 13, 1996, pp. 101-125.

¹⁶⁹ Para um trabalho jornalístico amplo e atual sobre crime organizado, ler: José Arbex Jr. e Cláudio Júlio Tognoli, *O século do crime*, Boitempo Editorial, São Paulo, 1996.

¹⁷⁰ Sobre os obstáculos à efetivação de um Estado Democrático de Direito no Brasil, ler: Oscar Vilhena Vieira, “Neoliberalismo e Estado de Direito”, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 14, abril-junho de 1996, p. 201-214.

Abstract: Public Security and Kidnapping in Rio de Janeiro: 1995-6

This paper concerns the police performance in preventing and repressing extortion by kidnapping during the first two years of the Marcello Alencar administration, in Rio de Janeiro. The author first considers the social projection of Rio de Janeiro and the ideal place for investments of companies, and then focuses on the policy of public security, started with the so-called "Operação Rio" (Operation Rio), aimed at re-establishing the "law and order" suitable to the city project. The paper also takes into account those responsible for official intervention in the area of public security, particularly the police's anti-kidnapping performance, in 1995 and 1996, examining the policy of public security from the viewpoint of its managers and critics. The author calls attention to the public mobilization around the issue of kidnapping in the people's walk known as "React, Rio". At last, preliminary results of a survey of the "kidnapping industry" in Rio de Janeiro are presented.

Key Words: public security, Kidnappings, Rio de Janeiro 1995-96.

LEGISLAÇÃO

LEI N.º 12.492, DE 16 DE ABRIL DE 1997

Dispõe sobre o sistema de revista nos estabelecimentos prisionais do Estado e dá outras providências.

O povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º - A revista de visitantes, necessária à segurança interna dos estabelecimentos prisionais do Estado, será realizada com respeito à dignidade humana e segundo o disposto nesta lei.

Parágrafo Único - Considera-se visitante todo aquele que acorre a estabelecimento prisional ou para manter contato direto ou indireto com detento ou para prestar serviço de administração ou de manutenção.

Art. 2.º - Todo visitante que ingressar no estabelecimento prisional, inclusive seus servidores, será submetido a procedimento único e padronizado de revista.

Parágrafo Único - O disposto no "caput" deste artigo não se aplica a Chefe de Poder, Secretário de Estado, Magistrado, Parlamentar, membro do Ministério Público e da Defensoria Pública, a advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB- ao Superintendente, ao Corregedor-Geral e ao Corregedor Adjunto da Superintendência dos Serviços Penitenciários.

Art. 3.º - Com o objetivo de garantir a segurança, serão instalados, nos estabelecimentos prisionais, detectores de metais e outros equipamentos necessários para impedir a entrada de qualquer tipo de arma ou droga.

Parágrafo Único - Toda pessoa que ingressar no estabelecimento, inclusive as relacionadas no parágrafo único do artigo 2.º, será submetida ao exame de detecção de metais, do qual não será admitida dispensa, sob nenhum pretexto.

Art. 4.º - O procedimento padronizado de revista, previsto no artigo 2.º, não inclui a realização de revista íntima, que será efetuada excepcionalmente, dentro dos limites fixados nesta lei.

§ 1.º - Considera-se revista íntima toda e qualquer inspeção das cavidades corporais vaginal e anal, das nádegas e dos seios, efetuada visual ou manualmente, com auxílio de instrumento ou objeto ou de qualquer outra maneira.

§ 2.º - A revista íntima será realizada exclusivamente com expressa autorização do Diretor do estabelecimento prisional, baseada em grave suspeita ou em fato objetivo específico que indique que determinado visitante pretende conduzir ou já conduziu algum tipo de arma ou droga em cavidade do corpo.

§ 3.º - Previamente à realização da revista íntima, o Diretor do estabelecimento fornecerá ao visitante declaração escrita sobre os motivos e fatos objetivos que justifiquem o procedimento.

§ 4.º - Quando não houver tempo suficiente para sua expedição prévia, o docu-

mento a que se refere o § 3.º será fornecido até 24 (vinte e quatro) horas depois da revista íntima, sob pena de sanção administrativa.

§ 5.º - A revista íntima será efetuada de forma a garantir a privacidade do visitante, por pessoa de mesmo sexo, com formação na área de saúde.

Art. 5.º - Fica vedada qualquer restrição ao ingresso de pessoas e alimentos em estabelecimento prisional, salvo nos casos já previstos nesta Lei e nos seguintes:

I - visitantes com atadura, curativo ou assemelhado, sem atestado médico que justifique seu uso;

II - visitante com roupa, sapatos, acessório ou produto de higiene que propicie o acondicionamento clandestino de pequenos volumes;

III - bebida alcóolica ou alimento vegetal que possa produzir substância alcóolica por fermentação;

IV - alimento acondicionado em embalagem que possa gerar subproduto atentatório à segurança.

Parágrafo Único - Em caso de necessidade de uso de absorvente higiênico, o estabelecimento fornecerá o produto à mulher para substituição, no momento da revista.

Art. 6.º - O Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta dias) contados da publicação desta Lei, normatizará, por ato administrativo próprio, o procedimento único e padronizado de revista previsto no "caput" do artigo 2.º.

Parágrafo Único - O Poder Executivo adotará as providências cabíveis e necessárias para a publicação do disposto nesta Lei e no referido ato administrativo, inclusive a afixação desses documentos na entrada dos estabelecimentos prisionais.

Art. 7.º - O Poder Executivo poderá estabelecer critério para o credenciamento uniforme de visitantes, mediante documento específico, fornecido pelo próprio estabelecimento prisional, sem qualquer despesa ou custo para o credenciado.

Art. 8.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9.º - Revogam-se as disposições em contrário.

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 16 de abril de 1997.

EDUARDO AZEREDO

Agostinho Patrus

Tarcísio Humberto Parreiras Henriques

Arésio A. de Almeida Dâmaso e Silva

Minas Gerais n.º 71, de 17 de abril de 1997.

EMENTA CONSTITUCIONAL N.º 18/98

Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3.º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º O art. 37, inciso XV da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.37

XV - os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração observará o que dispõem os art. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2.º, I;

Art. 2.º A Seção II do Capítulo VII do título III da Constituição passa a denominar-se “DOS SERVIDORES PÚBLICOS” e a Seção III do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal passa a denominar-se “DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS”, dando-se ao art. 42 a seguinte redação:

“Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares do Estado, do Distrito Federal e dos territórios.

§ 1.º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8.º; do art. 40, § 3.º; e do art. 142, §§ 2.º e 3.º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3.º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2.º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 4.º e 5.º; e dos militares do Distrito Federal e dos Territórios, o disposto no art. 40, § 6.º.”

Art. 3.º O inciso II do § 1.º do art. 61 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 61

§ 1.º

II -

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

Art. 4.º Acrescente-se o seguinte § 3.º ao art. 142 da Constituição:

“Art. 142

§ 3.º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente de República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas;

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei;

III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7.º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV;

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 4.º, 5.º e 6.º;

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais de guerra.”

Art. 5.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de fevereiro de 1998.

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado MICHEL TEMER

Presidente

Deputado HERÁCLITO FORTES

1º Vice-Presidente

Deputado SEVERINO CAVALCANTI

2º Vice-Presidente

Deputado UBIRATAN AGUIAR

1º Secretário

Deputado NELSON TRAD

2º Secretário

Deputado PAULO PAIM

3º Secretário

Deputado EFRAIM MORAIS

4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES

Presidente

Senador GERALDO MELO

1º Vice-Presidente

Senadora JÚNIA MARISE

2º Vice-Presidente

Senador RONALDO CUNHA LIMA

1º Secretário

Senador CARLOS PATROCÍNIO

2º Secretário

Senador FLAVIANO MELO

3º Secretário

Senador LUCÍDIO PORTELLA

4º Secretário

Diário Oficial da União - Seção 1-E - 06/02/98

LEI COMPLEMENTAR N.º 50, DE 13 DE JANEIRO DE 1998

Altera a Lei n.º 5301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto do Pessoal da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1.º - Os §§ 2.º a 5.º do artigo 136 da lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 136 -

§ 2.º - O militar da reserva remunerada poderá ser designado para o serviço ativo, em caráter provisório e mediante aceitação voluntária, a juízo do Governador do Estado, para atender a necessidade especial relacionada com as atividades da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG -, segundo dispuser regulamentação específica.

§ 3.º - O militar designado nos termos do parágrafo anterior fará jus à gratificação mensal pró-labore correspondente a 1/3 (um terço) dos proventos da inatividade.

§ 4.º - Sem prejuízo para o pessoal da ativa quanto ao acesso na carreira, a designação das praças será feita no limite das vagas correspondentes, observada a Lei n.º 11.099, de 18 de maio de 1993, que fixa o efetivo da PMMG.

§ 5.º - Os militares designados têm os mesmos direitos e obrigações dos militares da ativa e estão sujeitos a todas as cominações legais.”

Art. 2.º - O número 6 da alínea “a” do inciso III do artigo 5.º da Lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação, ficando ainda o artigo acrescido do parágrafo único que segue:

“Art. 5.º -

III -

a)

6) possuir 2.º grau completo e ser aprovado em exame de escolaridade;

Parágrafo Único - O preenchimento dos requisitos previstos nos números 5 e 6 da alínea “a” do inciso III será comprovado por meio de exames médico-laboratoriais, psicológicos e de capacitação intelectual e física, perante a Junta

Legislação

Militar de Saúde e a Comissão de Avaliadores, integrada por oficiais psicólogos.”

Art. 3.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º - Revogam-se as disposições em contrário.

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 13 de janeiro de 1998.

EDUARDO AZEREDO

Agostinho Patrus

Arésio A. de Almeida Dâmaso e Silva

Minas Gerais 14Jan98 - Caderno I - P.1

ÍNDICES DO VOLUME 13

ÍNDICE DE ASSUNTOS

Abuso de Poder

Processo n.º 14.230/1.ª AJME - TJM - MG
N.º 46, Jul./Set. 1997, p. 115-117

Abuso de Poder X Poder de Polícia

Álvaro Lazzarini
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.107-126

Associação de Proteção e Assistência aos Condenados: Uma Experiência Brasileira que o Mundo Começa a Descobrir

César Barros Leal
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 59-65

As Prescrições das Informações de Trânsito no Art. 199 e incisos com vista à cassação CNH prevista no art. 200, tudo do RCNT

Processo n.º 605/95 - MJ - CNT-CONTRAN
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.137-161

A Importância dos Exércitos

Gilberto Protásio dos Reis
N.º 47, Out./Dez. 1997, p.71-74

Cinto de Segurança

Memorando n.º 30.978.5/97-EMPM
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 89-92

Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: Uma Visão Diagnóstica

Severo Augusto da Silva Neto
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p. 13-69

Direito Ambiental Aplicado pela Polícia Militar

João Leonardo Melle
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 13-37

Dívida Externa e Desenvolvimento: Uma Perspectiva em Direitos Humanos

Igor Wildoman

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 53-58

Ementa Constitucional N.º 18/98

Dispõe sobre o regime constitucional dos militares

N.º 47, Out./Dez. 1997, p.129-131

Exclusão de Praça Estável

Agravo de Instrumento n.º 22.968.8 - RG - STF

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 103-105

Habeas Corpus

Processo n.º 13.914/2.ª AJME - TJM - MG

N.º 46, Jul./Set. 1997, p. 119-123

Heliópolis, o Vôo à Beira dos Limites

Carlos Eduardo Falconi

N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 43-57

Ilegalidade da Prisão

Processo n.º 13.948/3.ª AJME - TJM - MG

N.º 46, Jul./Set. 1997, p. 111-114

Introdução à Pesquisa em Nível de Graduação

Oscar Vieira da Silva

N.º 46, Jul./Set. 1997, p.37-108

Lei 9.009, de setembro de 1995

César Augusto de Castro Fiuza

N.º 46, Jul./Set. 1997, p.29-36

Lei N.º 9.437, de 20 de fevereiro de 1997

Institui o Sistema Nacional de Armas - SINARM

N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.165-169

Lei N.º 9.445, de 07 de abril de 1997

Define os Crimes de Tortura e dá outras providências

N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.171-172

Lei n.º 12.492, de 16 de abril de 1997

Dispõe sobre o sistema de revista nos estabelecimentos prisionais do Estado e dá outras providências

N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 127-128

Lei Complementar n.º 50, de 13 de janeiro de 1998

Altera a Lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o EPPM

N.º 47, Out./Dez. 1997, p.133-134

Márcio Jardim. O Aleijadinho, Uma Síntese Histórica (Resenha)

Oscar Vieira da Silva

N.º 45, Abr./Jun. 1997, p. 129-134

No Limiar do Novo Milênio, Lição de Tiradentes à PMMG

Gilberto Protásio dos Reis

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 41-51

O Direito Administrativo da Ordem Pública

Álvaro Lazzarini

N.º 47, Out./Dez. 1997, p.13-35

O Regulamento Disciplinar e a Constituição Federal de 1998

Márcio Luís Chila Freyesleben

N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 37-41

O Advogado dos Conjurados

João Alberto de Carvalho

N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 61-67

Os Justiceiros da Periferia Paulistana

Guaracy Mingardi

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 67-78

Perda da Promoção

Agravo de Instrumento n.º 178.665.5 - MG - STF

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 101-102

Por que a Inteligência Emocional é Tão Importante para a PMMG?

Gilberto Protásio dos Reis

N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.73-84

Polícia e Racionalidade no Estado

Audemaro Taranto Goulart

N.º 46, Jul./Set. 1997, p.13-25

Segurança Pública e Seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-96

César Caldeira da Silva

N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 75-124

Santa Catarina - A Polícia Militar e o Mercosul

Ib Silva

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 79-86

Uso de Documento Falso

Apelação n.º 1.981 (Processo n.º 12.358/1.ª AJME - 6.ª CE)

N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 95-100

Valores, Processo Decisório e Estilos de Liderança: Um Diagnóstico em uma Empresa do Setor Têxtil

Lúcio Flávio Renault de Moraes

Antônio Luiz Marques

Marcelo Bronzo Ladeira

Luiz Carlos Honório

N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.85-106

ÍNDICE DE AUTORES

CARVALHO, João Alberto de

O Advogado dos Conjurados
N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 61-67

FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila

O Regulamento Disciplinar e a Constituição Federal de 1998
N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 37-41

FALCONI, Carlos Eduardo

Heliópolis, o Vão à Beira dos Limites
N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 43-57

FIÚZA, César

Lei 9.009, de setembro de 1995
N.º 46, Jul./Set. 1997, p.29-36

GOULART, Audemaro Taranto

Polícia e Racionalidade no Estado
N.º 46, Jul./Set. 1997, p. 13-25

HONÓRIO, MORAES, Lúcio Flávio Renault de, MARQUES, Antônio Luiz, LADEIRA, Marcelo Bronzo

Valores, Processo Decisório e Estilos de Liderança: Um Diagnóstico em uma Empresa do Setor Têxtil
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.85-106

LADEIRA, Marcelo Bronzo, HONÓRIO, MORAES, Lúcio Flávio Renault de, MARQUES, Antônio Luiz

Valores, Processo Decisório e Estilos de Liderança: Um Diagnóstico em uma Empresa do Setor Têxtil
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.85-106

LAZZARINI, Álvaro

Abuso de Poder X Poder de Polícia
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.107-126

O Direito Administrativo da Ordem Pública
N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 13-35

LEAL, César Barros

Associação de Proteção e Assistência aos Condenados: Uma
Experiência Brasileira que o Mundo Começa a Descobrir
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 59-65

MELLE, João Leonardo

Direito Ambiental Aplicado pela Polícia Militar
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 13-37

MINGARDI, Guaracy

Os Justiceiros da Periferia Paulistana
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 67-78

**MORAES, Lúcio Flávio Renault de, MARQUES, Antônio Luiz, LADEIRA,
Marcelo Bronzo, HONÓRIO, Luiz Carlos**

Valores, Processo Decisório e Estilos de Liderança: Um Diagnóstico em
uma Empresa do Setor Têxtil
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.85-106

NETO, Severo Augusto da Silva

Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: Uma Visão
Diagnóstica
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p. 13-69

REIS, Gilberto Protásio dos

Por que a Inteligência Emocional é Tão Importante para a PMMG?
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p.73-84

No Limiar do Novo Milênio, Lição de Tiradentes à PMMG
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 41-51

A Importância dos Exércitos
N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 71-74

SILVA, Oscar Vieira da

Márcio Jardim. O Aleijadinho, Uma Síntese Histórica (Resenha)
N.º 45, Abr./Jun. 1997, p. 129-134

Introdução à Pesquisa em nível de Graduação
N.º 46, Jul./Set. 1997, p. 37-108

SILVA, Ib

Santa Catarina - A Polícia Militar e o Mercosul
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 79-86

SILVA, César Caldeira da

Segurança Pública e Seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-96
N.º 47, Out./Dez. 1997, p. 75-124

WILDOMAN, Igor

Dívida Externa e Desenvolvimento: Uma Perspectiva em Direitos
Humanos
N.º 44, Jan./Mar. 1997, p. 53-58

Execução Gráfica:



Editoração eletrônica (PC e MAC), fotolito convencional, fotolito digital, (saída de filmes em imagesetter), Impressão off-set, impressão digital e plotter (banners)