

O ALFERES

Ano 8 - N° 26

Os artigos publicados são de responsabilidade de seus autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Academia de Polícia Militar.

A reprodução dos artigos, total ou parcial, poderá ser feita, citando-se a fonte, salvo disposições em contrário. Aceitam-se intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

O Alferes. n 1 —

1983 —

Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar da PMMG

Quadrimestral

Trimestral a partir do n.º 8/1986

1. Polícia Militar — Periódico 2. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais —
Periódico.

CDD 355.05

CDU 355.11 (05)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	05
DOCTRINA	
Cooperação, integração e intercâmbio como processos tendentes a neutralizar as causas dos conflitos entre a Polícia Civil (PC) e a Polícia Militar (PM)	
Cel PM Marcos Aurélio Machado	09
INFORMAÇÃO	
Direitos Humanos	
José Luiz Quadros de Magalhães	75
Da notória especialização	
Antônio Augusto Junho Anastasia	91
JURISPRUDÊNCIA	
Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais	
Apelação nº 1755 — Lesão corporal grave. Abordagem da vítima. Injusta provocação. Tiro	101
Apelação nº 1756 — Cumprimento do dever. Excludente de criminalidade. Limites da legalidade	104
Apelação nº 1780 — Lesões corporais. Prova	107
DOCUMENTOS	
PM e escotismo	
Cel PM Josemar Trant de Miranda	111
A Companhia Estágio "Fernão Capelo", da Academia de Polícia Militar	
Maj PM Willian Costa Bahia	114
Tráfico de drogas nas escolas: uma experiência pioneira	
Cap PM Gilson Simões Caldeira	117
INFORMAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	
VASCONCELOS, Pedro Ivo de. Atuação da PMMG na tomada de reféns. Belo Horizonte: Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia, 1990	
Maj PM Antônio Caetano de Almeida Júnior	123

CORSINO, Cléber. Policamento motorizado e policamento a pé. Análise, crítica e proposta. Belo Horizonte: Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia, 1990	125
TERRA, Roberto Soares. A autonomia do Ministério Público (quarto poder?) e o controle externo da atividade policial militar. Belo Horizonte: Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia, 1990 . . .	127

Apresentação

É com a maior satisfação que o Conselho Editorial de "O Alferes" coloca nas mãos de seus leitores o número 26 da revista.

Abre o presente número a monografia do Cel PM Marcos Aurélio Machado, apresentada ao CSP/90, "Cooperação, integração e intercâmbio como processos tendentes a neutralizar as causas dos conflitos entre a Polícia Civil (PC) e a Polícia Militar (PM)". Desnecessário encarecer a importância do assunto abordado, especialmente num momento particularmente difícil que vive o País, tendo em vista o crescimento acentuado da violência e a insegurança que assalta a sociedade. Muito embora nosso Estado, principalmente tendo em vista a atuação constante e efetiva de seus órgãos de segurança, não viva as situações dramáticas observadas em outros Estados da Federação, é indispensável que seus órgãos de segurança fiquem atentos e, principalmente, unidos, para evitar que nossos coestaduanos vivam o mesmo clima de intranquilidade e temor.

Oportuno, também, o artigo do Professor José Luiz de Quadros de Magalhães. Nele, o autor aborda os Direitos Humanos, analisando-os desde sua origem, na Antigüidade, até os nossos dias.

Assunto sempre em discussão, sempre revisto e aperfeiçoado, a licitação é abordada, no artigo do Dr. Antônio Augusto Junho Anastasia, da Fundação João Pinheiro e um dos orientadores do Curso Superior de Polícia, em um de seus aspectos mais controvertidos: a notória especialização como critério de inexigibilidade de licitação.

A seção Jurisprudência transcreve três decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que, como sempre, são verdadeiras lições de aplicação do Direito.

Na seção Legislação, transcreve-se o Decreto nº 31.930, de 15 de outubro próximo passado, que regulamenta o regime jurídico do servidor público civil do Estado, no âmbito do Poder Executivo, regulamentando a Lei nº 10.254, de 20 de julho de 1990. Justifica-se a transcrição tendo em vista a importância do Decreto e, principalmente, sua vasta área de abrangência.

Na seção Documentos publicam-se três artigos: "PM e escotismo", "A Companhia Estágio 'Fernão Capelo', da Academia de Polícia Militar" e "Tráfico de drogas nas escolas". O primeiro, do Coronel PM Josemar Trant de Miranda, relata trabalho realizado pela Academia de Polícia Militar, visando à formação de chefes escoteiros. Oferece, além disso, preciosas informações sobre o escotismo e sobre o trabalho que a Corporação pode oferecer na área, inclusive na formação de elementos multiplicadores para a divulgação do ideal de Baden-Powell. O Capitão PM Bahia, quando chefe da Seção de Ensino Policial da Academia de Polícia Militar, foi o autor do plano do qual resultaram a criação e implantação da Companhia Estágio "Fernão Capelo". Em seu artigo, dá conta dos objetivos que visa a atingir, ou seja, especificamente, dar ao futuro oficial ou sargento a autoridade de conhecimento, adquirida através da vivência de situações concretas e reais. O trabalho do Capitão PM Gilson Simões Caldeira relata a experiência que desenvolveu junto a alunos do Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos, em 1990. Na realização do estágio da turma, deu-se ênfase à integração PM—Unidades Escolares, visando, principalmente, à proteção e segurança de crianças e adolescentes contra a ação de traficantes. As atividades então desenvolvidas confirmam a necessidade da atuação constante da PM, em comum acordo com os Diretores de unidades escolares, com vistas à proteção da juventude escolar, no que diz respeito ao aspecto enfocado.

O presente número introduz uma nova seção na Revista: "Informação Bibliográfica". O Conselho Editorial, ao decidir pela inclusão de nova seção, teve em vista, principalmente, dois objetivos: fazer chegar aos leitores de "O Alferes" resenhas de obras que interessem aos membros da Corporação e dar notícias mais detalhadas sobre as monografias e trabalhos elaborados por oficiais-alunos do CSP e CAO.

O presente número de "O Alferes" mantém o mesmo padrão de qualidade que se busca para a Revista, apresentando artigos e informações de real interesse para seus leitores.

Conselho Editorial.

DOCTRINA

COOPERAÇÃO, INTEGRAÇÃO E INTERCÂMBIO COMO PROCESSOS TENDENTES A NEUTRALIZAR AS CAUSAS DE CONFLITOS ENTRE A POLÍCIA CIVIL (PC) E A POLÍCIA MILITAR (PM) *

*Ten-Cel PM Marcos Aurélio Machado ***

Resumo: O autor começa por analisar as razões do conflito entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, destacando os momentos históricos em que se questionou ou em que se buscou transformar a identidade de ambas, provocando mudanças nas instituições e polarização entre seus membros. Na análise de dados levantados, aponta os fatos que mais acirram os conflitos e, paralelamente, as medidas que podem ser tomadas para evitá-los. Finalmente, recomenda a adoção dessas medidas, a curto, médio e longos prazos, com vistas a evitar os conflitos.

APRESENTAÇÃO

“O homem viveu basicamente de caça durante quase quinhentas mil gerações. Só é agricultor há trezentas gerações. Só é industrial há dez. Quem tentar entender o homem com base nos seus atos dos últimos cem ou duzentos anos estará olhando-o com menos de 0,0001 por cento de sua história. É muito pouco para formar verdades”.

RICARDO SEMLER (1988)

Problemas. Quem não os tem? Que seria da vida humana se eles não existissem? Que significa, para o ser humano e para suas instituições, ter problemas? Têm os problemas gerados pelo existir humano solução definitiva? Qual deve ser o comportamento do homem e das instituições diante de seus problemas? A metodologia científica tem alguma serventia na solução dos problemas policiais, administrativos e operacionais?

Apresentar um trabalho científico tem sido sinônimo de oferecer ao leitor as indicações básicas que facilitam a compreensão da obra apresentada, mister que exige, às vezes, dados biográficos do próprio autor e informações sobre sua vida intelectual.

* *Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, para aprovação no Curso Superior de Polícia.*

** *Comandante da Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.*

Esta apresentação vai fugir a estes parâmetros, dentre outras razões, porque este trabalho tem uma significação que transcende o seu rico conteúdo e que precisa ser resgatado. Assinala uma mudança de atitude de ambas as instituições frente a seus problemas. É um marco histórico, principalmente pela metodologia empregada, em que a participação dos integrantes da Polícia Militar e Polícia Civil transforma-se em legítima fonte de dados.

O problema, objeto da pesquisa do Tenente-Coronel Marcos Aurélio Machado, nos é muito familiar. Pertence ao nosso cotidiano e é grave o suficiente, não apenas para ser notado, mas para causar preocupações e, muitas vezes, frustração. O conflito entre Polícia Militar e Polícia Civil é em tudo produto de irracionalidade e assim se apresenta à opinião pública, que, perplexa, não entende as razões pelas quais as duas instituições públicas não se entendem. Quando a vida associada aumenta sua complexidade, e os índices de criminalidade e violência necessitam de controles mais eficientes, o que se vê é a dispersão de esforços, a competição destrutiva, a falta de uma visão mais profunda e sobretudo perscrutadora dos processos sociais hoje em curso.

Somos partes nesse conflito. Para quem há décadas e décadas vem prestando serviços à Polícia Militar — o mesmo vale para os servidores da Polícia Civil — não é fácil desvestir-se da afetividade, do espírito de corpo e dos próprios valores, em proveito da isenção e neutralidade, que devem presidir os juízos de uma análise consistente do conflito entre as duas instituições. Aachamos sempre que a nossa instituição é que está certa, a nossa opinião deve prevalecer, só a nossa função é essencial. Nada mais prejudicial que essas pré-noções, ditadas mais pelo aparelho emocional, sem qualquer base empírica, que propriamente pela racionalidade, atributo básico e essencial das ações humanas.

É notória a nossa atitude antiteoria. Seria essa atitude consequência da nossa profissão, essencialmente prática, e da vida social cujo dinamismo nos dá a sensação de estarmos sempre diante de uma realidade nova, para qual de nada vale a experiência passada e sobre a qual não se pode formar uma teoria? Uma greve com passeatas e manifestações nas ruas centrais, uma partida de futebol no Mineirão, um assalto a banco conservariam uma individualidade que obsta qualquer tentativa de teorização? O fato é que, quando se busca, à luz da teoria, solução para os problemas institucionais, um sentimento de descrédito logo se instala. Um recurso de grande valor — pelo menos para a atitude científica moderna — deixa assim de ser empregado na solução de problemas, restando muitas vezes a alternativa irracional do uso da força.

Não temos o hábito de pesquisa e, em consequência, são rudimentares entre nós as instituições e a metodologia ligadas à produção científica. Não sabemos como foi esta pesquisa recebida junto da Polícia Civil e não sabemos como seria recebida, junto da Polícia Militar, uma enquete de igual natureza. A abertura aos hábitos de pensamento objetivo, analítico, prospectivo, já disseminados e até vulgarizados na maioria dos países, ainda é obstáculo a que trabalhos, como este que se vai ler, alcancem seus objetivos.

Nossas instituições não se conhecem tanto quando deveriam. Se houvesse por parte da Polícia Militar uma preocupação com o estudo da gênese da Polícia Civil, desde os remotos tempos coloniais, a natureza e finalidade do trabalho que executa, e se houvesse por parte da Polícia Civil idêntica preocupação, atitudes mais racionais teriam curso natural, com amplos benefícios para a segurança individual e comunitária. A pesquisa tangencia pontos desse passado de ambas as instituições que deveriam ser objeto de estudos mais amplos. Existe um movimento pouco conhecido, mal interpretado e irreversível, na história das instituições que aponta, se não para a unificação, pelo menos para a unidade de ambas as polícias.

Os dados aqui reunidos e as análises rigorosas empreendidas pelo autor vão além do simples trabalho acadêmico, que muitas vezes se esgota com o próprio curso, do qual é

atividade obrigatória. São informações preciosas que poderão orientar o planejamento estratégico de ambas as instituições. Mas esta monografia, pela atitude corajosa e pioneira que a gerou, ensaia reflexões sobre a natureza, significação e modo de tratar problemas institucionais. Assinale-se a boa vontade dos integrantes de ambas as instituições, expressa na atenção que dispensaram ao pesquisador e no pronto assentimento em participar da pesquisa. É também digna de nota a receptividade com que autoridades, tanto da Polícia Civil como da Polícia Militar, acolheram a idéia de se abordar tema cercado de tantos preconceitos e contradições.

Mais que iniciar o leitor nos caminhos deste trabalho, cumpre-me registrar este momento em que algo novo surge e se manifesta, não apenas na escolha do tema, mas na forma como o trabalho foi conduzido junto da Polícia Civil e Polícia Militar.

Concluindo, sirvam-nos de advertência as palavras de Ricardo Semler com que se abre esta apresentação. O homem se tornou industrial há apenas dez gerações. É muito pouco tempo para formar verdades. Pensemos nisso antes de aceitar como imutáveis concepções sem fundamento nos processos sociais e suas tendências. O industrialismo do século XVIII gerou um tipo de sociedade e instituições, cujo controle está em função do conhecimento de sua lógica. Estruturas arcaicas não subsistirão ao impacto da modernidade.

Na antiguidade, os deuses preveniam os homens das catástrofes futuras. Foi um aviso do Deus bíblico que salvou Noé do dilúvio. Os vates e profetas do passado estão mortos e sepultados. Nos nossos tempos, a ciência assumiu a função de prever acontecimentos futuros e alterá-los, se for o caso. A margem de erro com que o faz tem sido cada vez mais reduzida.

Esta monografia é o ponto alto da consciência desses fatos e fatores e tem a significação maior de abrir uma ampla perspectiva de adaptação da Polícia Militar e Polícia Civil aos tempos da modernidade, em que a razão, sopesando meios e fins, indique o perfil que mais convém a uma polícia capaz de respostas efetivas no campo da preservação da ordem pública.

LÚCIO EMÍLIO DO ESPÍRITO SANTO – MAJOR PM

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o conflito entre a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil (PC).

O fenômeno, que vinha ocorrendo há algum tempo de forma mais ou menos isolada e esparsa, passou a se registrar com maior frequência e intensidade, gerando preocupação para as instituições e apreensão junto da opinião pública.

Em 1988 e 1989, segundo estatísticas da PM, registraram-se em Minas Gerais 120 atritos de rua, projetando uma imagem negativa das duas polícias, com prejuízos imensos para a comunidade, principalmente quanto à segurança subjetiva. Evidentemente, tais registros não incluem, por dificuldades óbvias, conflitos em delegacias e nos locais de crime, que refletem a existência de desarmonia, desentrosamento, em desacordo com a conceituação da norma constitucional que as caracterizam como interdependentes e correlacionadas.

No final de 1989 e início deste ano, a título de exemplificação, ocorreram diversos incidentes envolvendo policiais civis e militares. No dia 21.12.89, por um problema banal de trânsito, um PM foi algemado, agredido e conduzido a uma Delegacia de Belo Horizonte e, em seguida, mais de uma centena de militares cercaram a Delegacia para resgatar o companheiro, só não redundando num grave incidente devido à atuação serena e inteligente de um oficial superior.

No dia seguinte, três ocorrências de atrito entre policiais civis e militares aconteceram no centro de BH, com mútuas ameaças e mobilização de força de ambos os lados. O jornal "Diário da Tarde", de 23Dez89, noticiou o fato com a manchete "**Polícia Civil x Militar: uma guerra na Av. Afonso Pena.**"

Nos primeiros quatro meses de 1990, já se registraram, conforme anotações do Estado-Maior da PMMG, treze atritos, sem se considerarem outros desentendimentos, discordâncias, desacordos, atitudes de animosidade e intolerância, que não redundam, ordinariamente, em conflitos abertos e, por isso, não são assinalados.

Fatos semelhantes vêm ocorrendo em vários Estados do Brasil. Em 1989, uma disputa pela prisão de dois assaltantes, em São Paulo, provocou sério confronto entre policiais civis e militares, resultando em dois detetives feridos, um em estado grave ("Jornal do Brasil", 05Jul89).

Recentemente, militares do Batalhão de Choque da Polícia Militar do Rio de Janeiro cercaram a 32ª Delegacia de Polícia (Jacarepaguá) para libertar um soldado e, por pouco, não houve confronto ("O Globo", 26Mar90, p. 11).

Desejamos estudar as raízes desses conflitos, pois acreditamos que não são fatos isolados e sem significação e que encontram razão de ser nas transformações por que vem passando a sociedade brasileira, desde os tempos coloniais. A compreensão desses conflitos deve ser buscada num contexto histórico mais amplo, com urgência. O poder público não pode tolerar que ocorram mortes nesta "guerra"; isso seria desastroso não só para a imagem e credibilidade das instituições policiais: afetaria os alicerces do próprio Estado.

Todos os Estados têm suas polícias e elas desempenham um papel fundamental no controle da criminalidade. Vivem problemas semelhantes. Justifica-se, portanto, que o aparato da ciência moderna seja empregado para a adoção de medidas saneadoras e de eficácia garantida.

Entendemos que, conhecendo cientificamente causas e efeitos, poder-se-ão levantar alternativas para a solução do problema, para tranquilidade dos integrantes das polícias e da sociedade.

Em linhas gerais, é esse o caminho percorrido por este trabalho. Faz-se, no capítulo 2, o levantamento das raízes do conflito, onde se procura, sinteticamente, mostrar a evolução da Polícia Judiciária e da Polícia Militar e seus momentos críticos, as discussões no campo ideológico e cultural, os ressentimentos recíprocos, a política governamental e a inércia das instituições frente ao conflito.

O capítulo 3 versa sobre o exame do conflito à luz da teoria do desenvolvimento organizacional, da sociedade e da psicologia social, revelando as principais contribuições que os estudiosos do assunto trazem para a análise e solução do problema.

O capítulo 4 trata da estratégia metodológica, abordando aspectos sobre a função da pesquisa científica; formulamos o problema e a hipótese, descrevemos a natureza, amostragem, etapas, instrumentos e limitações da pesquisa e a conceituação dos termos necessários ao entendimento do trabalho.

Os capítulos 5, 6, 7, 8, 9 abordam a pesquisa propriamente dita, revelando os resultados das informações obtidas junto à amostra, representada por oficiais, praças, delegados, médicos-legistas, detetives, escrivães e peritos. Apresentam uma dissertação sobre os fatos que mais acirram os conflitos, a tendência a mudanças, o conteúdo das aspirações das pessoas em relação às formas de interação, a valorização que a amostra dá a essas formas e a relação de assimetria entre as medidas de interação e conflito.

O capítulo final é dedicado às nossas conclusões e recomendações.

Como se vê, na construção do objeto de estudo, inúmeros aspectos cuja abordagem seria até esperada, dada a sua relevância, são deixados de lado ou apenas tangenciados. Reconhece-se que esse procedimento traz algum prejuízo para compreensão mais ampla

de tema tão relevante, entretanto, o caráter exploratório da pesquisa não nos deixa outra alternativa.

2 POLÍCIA MILITAR E POLÍCIA CIVIL: IDENTIDADES E DIFERENÇAS

2.1 Raízes do conflito

As atividades hoje desempenhadas pelas polícias Civil e Militar não surgiram ao acaso nem foram desnecessárias no passado. São atividades essenciais à vida associada. Onde quer que haja Estado, ainda que rudimentar e primitivo, a Polícia também existe, não importando o nome, a estrutura, o tamanho ou outras características que possua.

Assim, conquanto a Polícia Civil e a Polícia Militar, com tais denominações, tenham surgido no período republicano, as funções que hoje desempenham sempre existiram.

Remontando-nos ao Brasil-Colônia, com sua estrutura elementar, verificamos que uma das primeiras providências da Coroa Portuguesa foi, juntamente com outras preocupações administrativas, promover a justiça e organizar o serviço de ordem pública, através de Carta Régia outorgada a Martim Afonso de Souza, no ano de 1530 (Junqueira, 1937). Transplanta-se para o Brasil, nessa época, o regime jurídico português expresso nas Ordenações Manoelinas.

Nesse sistema, as funções de polícia judiciária eram atribuídas aos juízes.

Também no Brasil-Colônia, com as missões de proteger ostensivamente as fronteiras e toda a costa brasileira e de policiar as estradas e povoações, eram organizadas ordenanças, milícias e tropas de linha. Tinham disciplina e organização militares e frequentemente entravam em combate para repelir invasões e ataques indígenas.

Nesses tempos, em que a vida associada era extremamente simples, a polícia judiciária e a justiça, de um lado, a polícia ostensiva e tropa de linha, de outro, formavam duas únicas instituições: a Justiça e o Exército.

A crescente evolução da sociedade determinou a paulatina especialização das funções. Hoje, temos quatro instituições diferenciadas, mas ainda guardando entre si estreito vínculo: Justiça e Polícia Civil; Polícia Militar e Exército.

A gênese da Polícia no Brasil divide-se, pois, em duas vertentes: uma ligada ao Poder Judiciário, outra ligada ao Poder Executivo. A seguir, examinaremos, em cada uma, aqueles momentos históricos em que se questionou ou se buscou transformar as respectivas identidades da Polícia Civil e da Polícia Militar. Pela significação que tiveram para as organizações, consideram-se momentos críticos.

2.1.1 A evolução da polícia judiciária e seus momentos críticos

A evolução da Polícia Judiciária no Brasil é marcada por dois momentos críticos importantes, que por certo deixaram marcas profundas na cultura da instituição: o primeiro, o processo de separação entre funções judicantes e funções propriamente policiais, teve lugar em meados do século passado, e o segundo refere-se à tendência de ampliação do espaço institucional da Polícia Civil e vem se manifestando a partir das três últimas décadas. Faremos uma análise a respeito de cada um desses momentos, tentando, sobretudo, verificar seus reflexos na ideologia da Polícia Civil hoje.

2.1.1.1 Primeiro momento crítico: policial ou juiz?

A proclamação da independência do Brasil não trouxe de imediato uma autonomia no que tange a leis processuais penais. Em 20 de outubro de 1823, a Assembléia Geral

Constituinte e Legislativa decretou que continuavam em vigor “as ordenanças, Leis, Regimentos, Alvarás, Decretos e Resoluções, promulgados pelos Reis de Portugal, e pelos quais o Brasil se governava até o dia 25 de abril de 1821, em que D. João VI se ausentou da Corte; e todas as que fossem promulgadas daquela data em diante por D. Pedro I, como Regente do Brasil, enquanto Reino, e como Imperador Constitucional dele, desde que se erigiu em Império, na parte em que não foram revogados, para por eles se regularem os negócios do interior do Império, enquanto não se organizasse um novo Código, ou não fossem especialmente alterados.” (Pombo, 1961, p. 47).

O direito processual penal lusitano não fazia nítida diferença entre funções policiais e funções judicantes. Tal confusão, mesmo com a independência, continuou a imperar no seio do direito pátrio, até que, sob o influxo das idéias liberais, a 29 de novembro de 1832 foi promulgado o Código de Processo Criminal, com os primeiros sinais de ruptura do policialismo judiciário (Marques, 1980). A nova lei processual penal deu à polícia organização descentralizada, conferindo-a aos juízes de paz e a um dos juízes de direito das cidades populosas, que seria o chefe de polícia, cujas atribuições foram reguladas pelo Decreto de 29 de março de 1833.

Em face das constantes agitações políticas, semelhante organização teve existência precária.

A 3 de dezembro de 1841, nova lei veio trazer modificações acentuadas à organização, criando-se, no Rio de Janeiro e em cada província, um chefe de polícia com delegados e subdelegados necessários, com atribuições policiais e criminais, nomeados pelo Imperador ou pelos presidentes das províncias.

O triunfo das idéias liberais marcou-se definitivamente através do Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842 que, inspirado no direito francês, introduziu em terras brasileiras a divisão das funções policiais em polícia administrativa e polícia judiciária. O art. 1º do citado regulamento discriminava as autoridades de polícia judiciária: o Ministro da Justiça como chefe de toda a administração policial do Império; os presidentes nas províncias; os Chefes de Polícia e subdelegados nos respectivos distritos; os Juízes Municipais nos respectivos termos; os Juízes de Paz nos seus distritos; os Inspectores de quartelão nos seus quartelões; as Câmaras Municipais nos seus municípios e os seus fiscais.

Passando a fazer a classificação das funções policiais, declarava a competência da polícia administrativa, além das atribuições que se acham a cargo das Câmaras Municipais, tais como as relativas à higiene, assistência pública, viação pública, etc., outras a cargo das autoridades policiais, isto é: reconhecimento dos suspeitos; a repressão dos ébrios, vadios, vagabundos, mendigos turbulentos, prostitutas escandalosas e outros indivíduos perigosos, aos quais pode ser imposta a obrigação de assinar os termos de bem viver e segurança, evitar ajuntamentos ilícitos e vigiar as sociedades secretas; inspecionar os teatros, espetáculos e divertimentos públicos, formar os relatórios gerais e especiais, assim como estatística policial e criminal, julgar as contravenções às posturas das Câmaras Municipais; vigiar sobretudo o que diz respeito à prevenção dos delitos e manutenção da ordem e tranquilidade pública.

Já à Polícia Judiciária (Art. 3º da Lei de 03Dez41) competia: proceder a corpo de delito; prender os culpados; conceder mandados de busca e apreensão; julgar os crimes a que não esteja imposta pena maior que multa de até cem mil réis, prisão, degredo ou desterro, até seis meses com multa correspondente à metade deste tempo ou sem ela e três meses em casas de correção ou oficinas públicas.

Como se vê, embora houvesse preocupação em distinguir o que era típico do Poder Judiciário e o que não era, ainda perdurava uma interpenetração dos poderes.

Segundo Siqueira (1930), a discussão em torno da distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa será objeto de longa elaboração parlamentar de 1869 a 1871.

A Lei nº2.033, de 20 de setembro de 1871, introduziu modificações importantes na organização policial então imperante. Transformou a polícia judiciária em órgão auxiliar da justiça, com atribuições de puro ministério, tal como hoje se encontra. Tornou incompatíveis os cargos de polícia com os cargos de juiz municipal e com os de juiz substituto; derogou a disposição que tornava obrigatória a aceitação do cargo de chefe de polícia, podendo ser feita a nomeação não só dentre os magistrados, como entre os doutores e bacharéis em direito que tivessem quatro anos de prática de foro e administração: extinguiu a jurisdição dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, quanto ao julgamento das infrações das posturas das câmaras municipais; extinguiu a competência das autoridades policiais para o processo e pronúncia nos crimes comuns, ficando, porém, reservados aos chefes de polícia a faculdade de proceder à formação da culpa e pronúncia cujo poderio e prepotência pudessem tolher a marcha regular e livre da justiça do lugar do delito.

Conservaram as autoridades policiais as demais atribuições, cabendo-lhes também preparar os processos nos crimes policiais até a sentença exclusivamente e proceder "ex-offício" quanto a esses crimes; proceder, nos crimes comuns, à diligência para descobrimento dos fatos delituosos e suas circunstâncias, auxiliando assim a formação da culpa, e finalmente conceder a fiança provisória (Siqueira, 1930).

Se da parte do direito processual penal a polícia judiciária sofria tais restrições, da parte do direito administrativo não é, até hoje, diferente a sua sorte. A polêmica sobre o que é polícia administrativa e o que é polícia judiciária tem livre curso nos dias atuais. Alguns autores, citando juristas franceses principalmente, negam à polícia judiciária o caráter de polícia. O poder de polícia, no sentido que lhe atribui o Direito Administrativo, é peculiar, unicamente, à polícia administrativa: **"solo la polícia administrativa es verdaderamente policía"**, afirma Otto Mayer (apud, Tácito, 1952). Outro autor frequentemente mencionado é Roger Bonard. Segundo este autor, a expressão "polícia judiciária" é um **"abuso de linguagem:"**

"On a cru ainsi qu'il y avait deux polices alors qu'en réalité il n'y a qu'une police, la police administrative; l'autre, la police judiciaire n'étant dénommée police que par abus de langage. Sous le nom de police il ne sera question, ici que de la police administrative". (Tácito, 1952).¹

A polêmica não pára aí. Os defensores da polícia judiciária, citando juristas alemães, defendem tese contrária, dizendo que as autoridades policiais mencionadas pelo Código de Processo Penal em seu Art 4º são as únicas que detêm poder de polícia. A discussão introduz a questão igualmente polêmica do conceito de autoridade policial e de "agente", usada também pelo Código de Processo Penal. Hélio Tornaghi inclui os policiais-militares no rol dos agentes da autoridade. Sua posição dá margem a que alguns componentes da polícia judiciária interpretem e entendam que há uma hierarquia entre a autoridade e seus agentes, e que o Delegado não deve "requisitar" ou "pedir", mas simplesmente mandar.

Esse posicionamento tem sido frequentemente foco de conflito e polarização entre policiais civis e militares.

1

"Tem se acreditado que existem duas polícias enquanto que, na realidade, não existe senão uma polícia, a polícia administrativa; a outra, a polícia judiciária, tem sido denominada polícia por abuso de linguagem. Sob o nome de polícia não se cuidará aqui senão da polícia administrativa".

Outro ponto é a insistência com que processualistas enfatizam a separação entre polícia judiciária e justiça. É Noronha (1972) extremamente incisivo quando interpreta o artigo 4º do Código de Processo Penal. "É claro, diz o ilustre processualista, **"que a autoridade policial não é juiz, não julga nem decide entre as partes"**. Citando Ullmann e José Frederico Marques (1980), escreve: **"Os órgãos da polícia judiciária não possuem competência de caráter judicial; sua missão consiste em ajudar a justiça no cumprimento de seus fins e de desenvolver uma atividade que assegure a consecução dos fins do processo"**.

Ainda com relação ao Art. 4º, M. Noronha critica o uso da palavra jurisdição para referir-se à competência da autoridade policial. Segundo M. Noronha, o Delegado não tem jurisdição. E acrescenta: **"A palavra aqui é empregada como sinônimo de circunscrição, segundo, aliás, faz o próprio Código no Art 22. No Art 4º, determina ele, por essa forma, que a atividade policial deve ser exercida dentro de determinados limites territoriais, isto é, cada autoridade age em sua circunscrição embora uma possa invadir a de outra, v.g. no caso de perseguição de criminoso que, saindo daquela onde comete o crime, passa a outras em sua fuga."** (Noronha, 1978).

Ainda ligado ao tema da polícia judiciária, vê-se freqüentemente a discussão em torno do valor do inquérito policial e da competência para sua elaboração.

Insistem também os processualistas na tese de que a ação penal pode ser iniciada sem inquérito, apoiando-se em outros elementos de convicção. Também a elaboração do inquérito não é competência exclusiva da polícia judiciária, consoante o que se vê no parágrafo único do Art. 4º do CPP. Autoridades outras podem elaborar inquéritos, como as autoridades sanitárias, administrativas e até legislativas (Comissões Parlamentares). Aliás, a tal respeito, Inocêncio Borges da Rosa defende tese mais extensa, dizendo que o mencionado parágrafo tem em vista **"suprir a falta de polícia judiciária na zona em que se deu o crime, ou a sua falta na hora em que o mesmo se deu"** (Rosa, 1942). O inquérito não é processo, mas procedimento administrativo. Seu caráter inquisitorial é, por vezes, verberado, propondo-se sistema mais liberal, tal como o contraditório. A sugestão é uma postura daqueles que julgam o inquérito policial prática ofensiva aos direitos humanos, incompatível com o atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira.

A sobrevivência das instituições é algo buscado consciente ou inconscientemente. Mas a sobrevivência está intimamente ligada à função social da instituição. Em outras palavras, o que a instituição faz deve ser útil e valioso para a sociedade. As idéias adversas, que afrontam justamente o papel institucional, são focos de conflito. A Polícia Civil vem lutando para preservar sua identidade de organização voltada para as funções de polícia judiciária. Defende a permanência do inquérito policial, a teoria da autoridade policial inspirada nas idéias de Tornaghi e seu caráter civil. Toda e qualquer intromissão ou mesmo crítica a esses elementos estruturais de seu papel social hão de provocar tensão e conflito.

2.1.1.2 Segundo momento crítico: o dilema da ostensividade

A dicotomia polícia judiciária e polícia administrativa, surgida no longínquo apagar das luzes do século XVIII, quando a Revolução Francesa espalhava pelo mundo as idéias liberais, hoje não atende mais às exigências da sociedade moderna. Frequentemente as instituições encarregadas de uma e de outra atividade vêem, na prática, confundidas as suas respectivas atuações. A polícia judiciária já não consegue executar o seu trabalho sem alguma ostensividade, nem a polícia administrativa pode exercer eficientemente a sua missão sem investigação criminal ou perseguição de delinquentes após a prática do crime, atividades típicas da polícia judiciária.

Mudam-se, neste segundo momento, os pólos do conflito. Se, no primeiro momento, nos extremos se achavam a polícia e a justiça, a função policial e a função judicante, agora nas extremidades do conflito se acham a polícia judiciária e a polícia administrativa, a Polícia Civil e a Polícia Militar.

Nos processos sociais é difícil, se não impossível, estabelecer relação segura e inquestionável de causa e efeito. Mas é certo que o choque entre Polícia Militar e Polícia Civil é reflexo das transformações por que passou a sociedade brasileira, nas últimas décadas. A industrialização e a urbanização aumentaram a qualidade e a quantidade de crimes. Cresceu a demanda por segurança, em todos os sentidos. Ampliaram-se, em face de novas e crescentes necessidades, as instituições encarregadas de prover a segurança pública.

Embora cedo para se fazer qualquer julgamento histórico a respeito dos anos que se sucederam à Revolução de 64, é certo que o movimento cuidou de reorganizar as forças de segurança, impondo transformação em todos os organismos interagentes no sistema.

Quebrou-se a estrutura vigente desde os primórdios da República, em que a capital e cidades mais populosas tinham o Corpo de Fiscais de Trânsito e a Guarda Civil, sob a direção da Secretaria de Segurança Pública. Gruparam-se funções ostensivas numa só instituição, a Polícia Militar, e o exercício da polícia judiciária e funções burocráticas (arquivo criminal) foram destinados à Polícia Civil, ficando já esboçado que daí para frente o conflito não mais seria entre polícia e justiça, mas entre a Polícia Civil e Polícia Militar.

O contorno ideológico e outros atritos periféricos serão analisados com mais profundidade no capítulo seguinte.

Por ora basta assinalar que a Polícia Civil, não mais encontrando abrigo no seio do Poder Judiciário, em face das idéias liberais que impuseram a separação entre a polícia e a justiça, acabou por chocar-se com a Polícia Militar, esta também redimensionada em suas missões. O caminho que cada uma dessas instituições percorreu ficará melhor delineado ao final desse capítulo, após mostrarmos os momentos críticos vividos pela Polícia Militar, ao longo de sua evolução histórica.

2.1.2 Evolução da Polícia Militar: momentos críticos

2.1.2.1 Primeiro momento: Polícia ou Exército?

Sabe-se que uma força armada se torna nacional, geográfica e politicamente, quando dispõe de meios e capacidade para ocupar todo o espaço nacional e detém o monopólio da força militar.

A imensidão do território nacional, a escassez e atraso dos meios de comunicação, a falta de recursos públicos foram fatores que contribuíram para que as forças públicas das províncias tivessem caráter militarizado. A Guerra do Paraguai, na qual as forças assim organizadas tiveram participação decisiva, foi uma demonstração de que o sistema se compatibilizava com a formação social existente.

Com a Proclamação da República, optou-se por um federalismo de grande autonomia dos Estados e, por persistirem aqueles problemas, as unidades federativas continuaram com suas forças públicas militarizadas.

A formação militar e o efetivo cumprimento de missões militares em toda a primeira metade do século XX moldam o caráter e a natureza da Polícia Militar.

O primeiro momento crítico da evolução histórica da Corporação, afora um ou outro questionamento isolado (Silveira, 1966), teve lugar no período pós-revolucionário,

quando se conferiu às Polícias Militares a exclusividade no policiamento ostensivo, ficando ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas. Até então, as Polícias Militares se sentiam iguais de fato e de direito às forças federais. Não foi sem forte reação que as mudanças preconizadas pela Revolução de 64 se implantaram, particularmente em Minas Gerais. Não cogitava a Polícia Militar de perder o seu caráter militar, em favor do "pouco vantajoso" policiamento ostensivo. O primeiro momento crítico é marcado, portanto, pela redefinição das missões da Polícia Militar, reforçando-se o seu caráter policial administrativo e ostensivo. Quanto às missões militares, ficam restritas à possibilidade de convocação e mobilização pelo governo federal, em caso de guerra externa ou grave perturbação da ordem, quando poderia receber ordens especiais.

Ao mesmo tempo, a Polícia Civil sentia-se desprestigiada, pois perdia a Guarda Civil e o Corpo de Fiscais de Trânsito, extintos pelo Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969. A mudança, sem dúvida, viria situar as duas instituições em rota de colisão.

A evolução da Polícia Militar nos anos que se seguiram é marcada por conquistas no campo do policiamento ostensivo e preventivo.

Ampliaram-se os recursos, o efetivo da Polícia Militar afeiçoou-se àquilo que sempre foi missão sua: o policiamento ostensivo, preventivo. O aspecto militar reduziu-se ao mínimo necessário para o cumprimento de missões na defesa interna, conforme a legislação. Com trabalho, a Corporação superou o primeiro momento crítico, entendendo que, de fato, o tempo das revoluções, reflexo de um país política e socialmente atrasado, já havia passado.

2.1.2.2 Segundo momento crítico: ameaça de extinção

O fim do regime militar fez com que, ao lado de homens de bom senso e bem intencionados, demagogos e espertalhões logo entrassem em cena para redimir a nação e livrá-la dos males do autoritarismo. Procurou-se aproveitar o clima hostil às Forças Armadas para incluir-se a Polícia Militar no rol dos "males do regime militar". Expressões afrontosas como "cria da ditadura", "entulho autoritário", eram dirigidos à Corporação por setores de poder e notoriedade.

Viam-se prosperar reformas radicais em todas as áreas. No campo da segurança pública, tentou-se orquestrar uma campanha contra as Polícias Militares, a quem se atribuía a culpa pelos elevados índices de criminalidade e violência que se verificavam em todo o País. A tese da extinção das corporações militares estaduais foi então colocada. A proposta que mais polêmica causou foi a da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), designada pelo Presidente da República, que atribuía as responsabilidades pela segurança pública à Polícia Civil, reduzindo as Polícias Militares a mera tropa de choque, cujos efetivos e armamento seriam controlados pela União.

Outras propostas surgiram — muitas delas mal escondiam a ambição política de seus defensores — como medidas para controle da violência e criminalidade, que atingiram índices alarmantes. Assim, sobretudo a partir de São Paulo, postulava-se a criação de guardas municipais, a volta da guarda civil, a introdução da pena de morte, etc., sob o dístico de que a "polícia é uma e civil".

Esse segundo momento crítico tornou explícito o propósito de alguns segmentos da Polícia Civil de disputar o espaço ocupado pelas Polícias Militares, ficando assim declarada a "guerra entre policiais", expressão com que a imprensa passou a ironizar o absurdo conflito.

A organização policial brasileira, como se observa da análise empreendida até aqui, abriga no seu seio dicotomias históricas carregadas de ressentimentos: civil x militar, militar (guerreira) x policial.

Como se já não bastassem tais discrepâncias, que provocam séria cisão na ação policial e prejuízos para a comunidade, o sistema vem sendo abalado por discussões, normalmente saturadas por injunções classistas e emocionais, que refletem os momentos críticos subjacentes à ideologia das instituições.

Pretendemos mostrar com alguns exemplos como são recorrentes no discurso das instituições a referência àqueles momentos críticos já assinalados. São questões não resolvidas e insolúveis por outros meios que não o entendimento recíproco e o enfoque científico como fundamento das alternativas.

No início da década de 80, quando a violência urbana ganhou ares assustadores, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo, setores da Polícia Civil exploraram os dispositivos constitucionais, então vigentes, que davam às PM, como missão secundária, o caráter de força auxiliar e reserva do Exército brasileiro, esquecendo-se de lembrar o mais importante, que era a missão constitucional de mantenedoras da ordem pública. **"As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, Territórios e no Distrito Federal (...) são consideradas forças auxiliares reserva do Exército (...)".** (Brasil, Constituição... 1988).

Se o legislador quisesse caracterizá-las como força militar destinada à defesa nacional, tê-las-ia incluído nos artigos 86 a 93, referentes à Segurança Nacional e às Forças Armadas.

Dessas ideologias surgiram várias propostas de transformação das PM em tropas de choque, para atuarem em casos de tumultos e crimes que coloquem em risco a ordem coletiva, como concluiu a Comissão de Juristas designada pelo Ministério da Justiça, em 1979. A Comissão de cientistas sociais, à época, seguiu pela mesma linha: **"o patrulhamento de bairros e quarteirões deve ser tarefa da polícia civil, ainda que fardada — mas civil pela sua subordinação a uma estrutura civil de autoridade"**. (Brasil, Ministério da Justiça, 1980).

Esta última assertiva é por demais ideológica. Na Europa, nos principais países, a polícia, hierarquizada e disciplinada em bases militares, subordina-se a um ministro civil e nem por isso deixam de ter caráter militar.

Essas questões são levantadas com o intuito de demonstrar a localização da memória dos conflitos entre as polícias civil e militar e conhecer as fontes que os alimentam.

A Comissão Afonso Arinos, ratificando a proposta dos juristas contida em relatório organizado pelo Ministério da Justiça, em 1980, sugeriu atribuir as responsabilidades pela segurança pública às polícias civis, reduzindo as PM a mera tropa de choque. Na oportunidade, reagiu o jurista Miguel Reale Júnior: **"é estapafúrdia, própria de quem não conhece o que faz a Polícia Militar"** (Reale Júnior, 1987).

Durante os trabalhos da última Constituinte, o fosso entre as duas organizações aumentou consideravelmente diante dos fortes **"lobbies"** construídos, que, chegando separados e com teses distintas, utilizaram amplos artifícios corporativistas que inviabilizaram inovações no Sistema.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, trouxe pouca novidade no campo da segurança pública. Consolidou o que vinha funcionando no Brasil: duas polícias, com a tradicional dicotomia: civil e militar.

Dispõe a Constituição Federal:

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

...

IV — polícias civis;

V — polícias militares e corpos de bombeiros militares;

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

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

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

Temos que nos curvar. Quis o legislador que houvesse duas polícias e que suas atividades se complementassem.

A Constituição não estabeleceu o conflito.

É comum verem-se documentos onde o autor, talvez desavisadamente, semeia discórdia e ressentimento entre as duas polícias. Esses documentos encontram guarida no seu ambiente de trabalho, são “aplaudidos” e circulam com voracidade incomum.

Recentemente, circulou um desses “estudos” em que se afirmava:

“O policial civil, afeito ao processo investigatório, penetra em todas as camadas sociais, convivendo na intimidade da vida comunitária, onde obtém informações que lhe permitem localizar a tendência delituosa de seus membros, tornando, assim, possível a prevenção.

No Brasil, na proporção em que o policiamento ostensivo militar abastarda o policiamento preventivo civil, prolifera assustadoramente a criminalidade, aumentando-a na proporção geométrica, o que significa a falência do policiamento ostensivo”.

Sem entrar na discussão quanto à realidade da primeira parte da afirmativa, o que o autor quis com a segunda parte?

O policiamento ostensivo hoje executado pela PM faz aumentar a criminalidade em proporção geométrica?

Quais dados comprovam tal afirmativa?

Os problemas sócio-econômicos, o funcionamento da justiça, do ministério público, do sistema prisional, da polícia civil não têm participação nessa matemática?

Não é proibido expor idéias.

Mas oficializar uma idéia mal concebida, reproduzi-la e fazê-la circular dentro de uma organização pública é uma temeridade.

Isso é semear discórdia.

Vem à mente uma significativa frase de Fayol (1946, apud Sousa, 1978), o grande mestre da administração científica: **“Não se necessita de nenhum mérito para semear a divisão entre os próprios subordinados; isso está ao alcance de qualquer um”.**

A PM recrimina a PC pela sua pouca disciplina, desorganização, morosidade, arriscada proximidade com o mundo da contravenção, pelo envolvimento com interesses políticos-partidários e tráfico de influência.

A Polícia Civil considera inadequados a formação e o treinamento recebidos pelo PM, que estariam mais voltados para a ação militar do que policial.

São assuntos que deveriam estar sendo discutidos em foros adequados e não simplesmente “jogados” ao léu como farpas tendentes a acirrar conflitos.

Na mesma linha de raciocínio, constata-se uma preocupação muito grande da Polícia Civil em considerar o delegado como a única autoridade policial. É um tema dos mais polêmicos e, por isso mesmo, envolve velha disputa e é foco importante de conflito ideológico.

Este assunto é uma “mística” para a Polícia Civil.

A PC busca apoio em parecer do eminente processualista Hélio Tornaghi, que concluiu que **Autoridade Policial** é, tão somente, o agente público integrante da carreira de Delegado de Polícia (Tornaghi, 1984, p. 19/20).

Álvaro Lazzarini, eminente desembargador no Estado de São Paulo, entende que o parecer de Tornaghi fora encomendado por associação de classe e não concorda com as conclusões por ele apresentadas. Para Lazzarini (1987), o policial militar está investido de autoridade policial.

Recentemente, no mês de abril deste ano, a Polícia Civil fez publicar, em Boletim Interno, Instrução Nr 009/90, da Corregedoria Geral de Polícia, o parecer do processualista Hélio Tornaghi, enfatizando que não são autoridades policiais (Minas Gerais, Secretaria... 1990)...

“1º — Os que não perseguem os fins do Estado, mas são apenas órgãos-meios, como, por exemplo, os médicos do serviço público, os procuradores das autarquias, os oficiais de Polícia Militar ou Força Pública;

2º — Os que, mesmo pertencendo à Polícia, em seu sentido amplo, não são Polícia Judiciária, mas Polícia Administrativa (Ex.: Polícia de Parques, Corpos de Bombeiros) ou Polícia de Segurança (Ex.: Força Pública)”.

Com que objetivos, ante a nova ordem constitucional que explicitou os limites de competência das duas polícias, publicam-se, em documento de ampla divulgação interna, opiniões tão emocionais e contestadas juridicamente?

Seria para aumentar a animosidade entre as polícias?

Se não tem esse fim, a medida ajuda a aproximá-las?

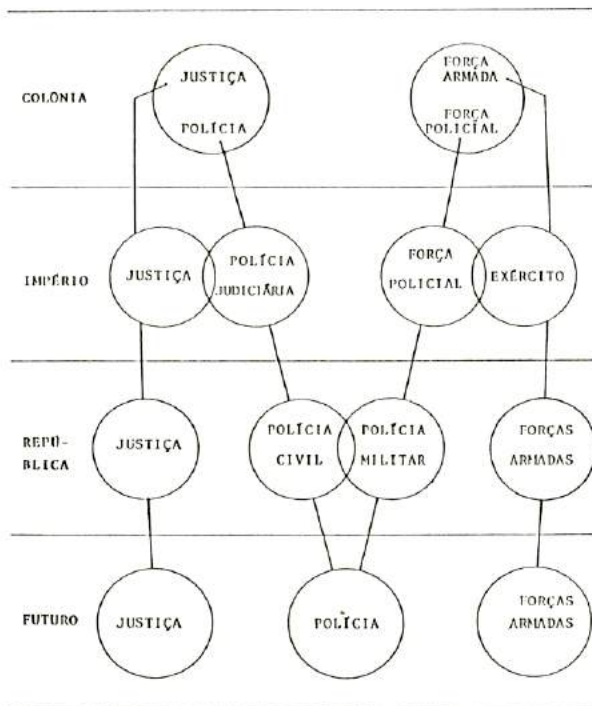
Em resumo, esses momentos críticos revelam um movimento das Corporações consentâneo com a especialização de funções, característica da sociedade industrial (Fig. 1). O conflito, a partir desta constatação pode ser interpretado segundo a lógica das transformações impostas pela nossa industrialização. (Espírito Santo, 1990).

Nas seções seguintes deste capítulo, pretendemos estudar outras formas de manifestações do conflito, visíveis na prática cotidiana das instituições, tecer considerações

sobre o problema cultural como condicionante do conflito, descrever ressentimentos recíprocos e a política governamental para enfrentamento da questão.

FIGURA 1

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL E SUA TENDÊNCIA FUTURA



2.2 A prática cotidiana e o problema cultural

Há uma diferença cultural muito acentuada entre o policial civil e o militar, que torna difícil a integração de esforços. A educação do militar prima por valores, normas, tradições, estilos gerenciais, bem diferentes da educação do civil.

A organização militar cultua, com muita evidência, o espírito de renúncia, o cumprimento do dever, o compromisso com o resultado, a honra e o pundonor profissional. Raramente se verifica qualquer atrito entre militares da polícia e das Forças Armadas, porque são oriundos de um tronco comum, conservam as mesmas características culturais, intercambiam cursos e instrutores, diferindo apenas no campo técnico.

Essa identidade não é encontrada entre as polícias civil e militar. São originárias de troncos diferentes, e os planos ético, educacional, jurídico e técnico são, também, divergentes. O que as identifica é o fato de ambas serem polícia, integradas por pessoas do mesmo

contexto social, atuantes num mesmo campo de atividade (Segurança Pública), o que sem dúvida são ingredientes importantes.

No plano jurídico, as normas que regulam as atividades finalísticas do militar são rígidas dentro da doutrina de que se deve assegurar à sociedade uma força capaz de defendê-la com eficácia e que jamais se volte contra os seus interesses.

Para a PM, por exemplo, o abandono de um local de serviço, o recusar-se a obedecer a ordem constituem crimes. São fatos reputados como gravíssimos. Na organização civil, tal comportamento, ainda que indesejado, não tem a mesma importância a ele atribuída pelo militar.

Ainda exemplificando, a Constituição Federal permite ao servidor público civil a sindicalização e a greve, o que não é facultado ao militar, com muita razão, pois seria fator de intranquilidade pública permitir-se a quem tem autorização legal de portar arma realizar passeatas, exibindo armamento de pequena ou grande potência.

Analisando-se o Regulamento Disciplinar da PMMG e a Lei Orgânica da Polícia Civil mineira, verifica-se uma identidade quanto aos princípios básicos e à especificação de transgressões, apresentando diferenças quanto às penas disciplinares que, no regime militar, incluem o cerceamento da liberdade do transgressor. Em entrevista, um delegado afirmou que as PC estão cuidando, em nível nacional, da elaboração de uma norma que terá penas semelhantes ao sistema PM.

O certo é que o sentido da hierarquia e disciplina do policial civil é muito diferente da do militar. Segundo um delegado, o jovem hoje formado para ser detetive só deseja o "bônus": revólver na cintura e carteira de polícia; não tem amor à causa, faz a polícia de "bico" e, quando dá o horário de término de expediente, retira-se sem qualquer satisfação (entrevista). Nas delegacias vêem-se funcionários contestarem ordem, precipitarem-se em solucionar fatos fora de sua alçada, emitirem críticas acirradoras de ânimos entre policiais, dentre outros.

Paixão (1981), ao analisar o dualismo organizacional do aparelho policial no Brasil, enfatiza que este dualismo não reflete apenas um "resíduo histórico", mas se refere, também, a diferentes perfis profissionais, a diferentes concepções do papel policial e a diferentes conceitos de hierarquia e disciplina.

O modo de pensar, sentir e agir não são compartilhados pelos grupos e, conseqüentemente, não há um ambiente favorável à cooperação e integração, pois as culturas são heterogêneas, e onde deveria haver complementação de esforços, para proporcionar segurança ao cidadão, há uma relação entre "estranhos", que acaba gerando conflitos de rua e nas delegacias.

As funções são complementares; uma polícia depende da outra; são interdependentes, no entanto, os atores não se conhecem e, normalmente, um se apresenta para o outro na delegacia, e esse momento da "passagem da função" acaba ocorrendo num clima de desconfiança, que leva o delegado, às vezes, a questionar a legitimidade de uma prisão, mesmo realizada com as exigências da lei, e o PM a tentar forçar a legalidade de uma prisão ilegal.

São, também, muito diferentes as estruturas organizacionais das duas polícias, adotando a PM uma estrutura militar, e a PC, uma em moldes civis, que se confunde com a estrutura da Secretaria de Segurança Pública.

Observando-se as normas de matrícula aos diversos cursos das duas organizações, verifica-se que os requisitos são muito semelhantes e que os instrumentos legais de ambas propugnam por valorizar o candidato que tenha conduta moral compatível com o serviço público dessa natureza.

2.3 Os ressentimentos recíprocos

As duas organizações, aproveitando-se de uma faixa que permeia ambas as atividades, intrometem-se indevidamente no campo de trabalho da outra, por desconhecimento da lei ou intencionalmente, quando deveriam se complementar harmonicamente.

A Polícia Civil reclama que a PM vem executando investigações criminais, restituição ao proprietário de veículos e outros objetos furtados e localizados, sonegação de armas apreendidas, solução de ocorrência no local, encaminhamento de relatórios de ocorrência com perda de oportunidade para apuração, dentre outras.

A Polícia Militar acusa a PC de estar invadindo sua área de atuação, através da execução de batidas policiais, rondas, inclusive utilizando-se de características próprias da polícia ostensiva: pessoal portando coletes (uniforme), armas de grosso calibre e veículos ostensivamente identificados, indesejáveis ao trabalho investigatório.

Ambas têm razão. A PM, sob o disfarce do rastreamento, técnica necessária e obrigatória na perseguição de criminosos em estado de flagrância, vem extrapolando em suas funções, penetrando no campo das investigações criminais, próprio da Polícia Civil. Esta, em contrapartida, exibe carros "patrulheiros", preto e branco, com sirene e demais equipamentos impróprios para o trabalho investigatório, coletes e armamentos pesados, realiza batidas policiais preventivas, sobrepondo-se à polícia ostensiva.

Lazzarini enfatiza que "devem ser coibidas incursões de órgãos policiais em atividades próprias de outros órgãos, ou seja, que extrapolem as missões que o constituinte de 1988 lhes reserva, com o que se evitarão desnecessários confrontos, quando não superposição de esforços e desperdício de meios".²

Há realmente uma "zona cinzenta" nas atribuições de ambas as polícias.

Segundo Almeida (1985), quando eclode o delito, o patrulheiro da PM penetra no campo da polícia judiciária (isola e preserva local de crime, inquirir testemunhas de local, rastreia e captura delinquentes, prende em flagrante). Reprimindo e investigando o delito, os delegados e agentes de polícia judiciária avançam no campo da manutenção da ordem pública, previnem o crime. Assim, os dois campos de atuação das polícias não só tangenciam, mas possuem uma faixa cinzenta comum, onde as duas corporações obrigatoriamente atuam no exercício de suas atribuições. Há de haver, pois, coesão e harmonia entre as organizações que se complementam em prol do bem comum.³

2 *Lembra ainda o eminente desembargador a lição de Caio Tácito: "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 do direito. A competência é sempre um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador" (Lazzarini, 1988). O autor faz, no mesmo artigo, considerações importantes sobre a competência das Polícias Militar e Civil. (Lazzarini, 1988).*

3 *Sobre o problema de invasão de atribuições, juristas concluíram: "A realidade é enfática. Praticamente em todos os Estados, seja por espírito de Corporação, seja por invasão recíproca de atribuições, seja em razão de disputa de prevalência de autoridade, o certo é que o clima existente entre essas dignas corporações é insustentável. Esta área de atrito repercute na eficiência de todo o trabalho, prejudicando sensivelmente até as investigações e as tarefas compreendidas no serviço preventivo da criminalidade. Trata-se de um fato público e notório que reclama, com urgência, uma solução. Não é compreensível que a comunidade sofra o desconforto de uma competição inaceitável e incompatível com os interesses inclusive da própria justiça". (Brasil. Ministério da Justiça, 1980).*

2.4 Política governamental

Delegados afirmam, em entrevista, que a política do governo estadual em relação a sua organização é discriminativa, na medida em que lhe impõe limitações de recursos humanos, materiais e de remuneração. A situação é "quase caótica". As delegacias funcionam mal, com poucos profissionais, pouco recurso material e, em alguns locais, o delegado também é o escrivão. Não há veículos suficientes, e os existentes estão, na sua maioria, parados por falta de peças e, às vezes, de combustível.

Entendem que a política governamental é mais favorável à PM, e a diferença de tratamento acaba por aumentar os ressentimentos.

Um outro delegado enfatiza que esse "desmantelamento" da Polícia Civil, seguido da omissão de alguns profissionais, deixa um vasto campo aberto para a intromissão da PM.

2.5 Inércia de ambas as instituições em solucionar o conflito

Como se viu, há entrelaçamento de ações, de interesses antagônicos e colidentes, divergências, dissensões, discordâncias, de origem histórico-cultural, com reflexos operacionais.

O que as instituições têm feito para minimizarem ou solucionarem os conflitos?

A sociologia nos ensina que, continuamente, por conduta de imitação, reproduzimos idéias, gestos ou atitudes provocados pelos modelos do nosso ambiente, sem passá-los pelo controle de uma deliberação racional. Por um processo de mimetismo social, difundem-se no grupo os costumes, a moda e os preconceitos.

Cada geração é condicionada dentro do sistema em funcionamento. O psicólogo Albert Bandura demonstra em seus estudos "que aprendemos mais com aqueles com quem convivemos e com aqueles a quem admiramos" (apud Júnior, 1987).

Cada atrito de rua é apenas uma manifestação visível de um conflito latente ou manifesto, que vem se acumulando na história, por inércia das autoridades governamentais.

É bom lembrar uma informação elaborada por Paixão (1982): o Delegado é descrito como um modelo de comportamento para seus subordinados, e seu estilo pessoal se imprime na Delegacia. Se o Delegado é do tipo truculento e aparatoso, daí a pouco todos os investigadores estão exibindo armas na Delegacia.

Se o oficial PM é do mesmo tipo, vaidoso, que gosta de criticar a PC e a pagar os seus feitos, vira "ídolo" e segue-se-lhe séquito de "batedores de palma", que num hiato de racionalidade se esquecem da finalidade dos serviços da polícia.

O conflito tem uma natureza cumulativa, pois cada ato agressivo inspira represália ainda mais hostil, e o processo tende a tornar-se mais intenso à medida que prossegue. Os entrelaçamentos são contados dentro de cada grupo, e as atitudes agressivas se intensificam. Os atos são vistos como uma necessidade moral.⁴

Segundo entrevista do antropólogo e sociólogo Welber da Silva Braga, a violência propaga-se em espiral ascendente, como um tufão, que só se aplaca se dele se tira a energia causadora.

Os moderadores devem assumir a responsabilidade de buscar formas de cooperação, integração e intercâmbio, visando à neutralização dos conflitos e melhor prestação de serviços.

4 Com relação a esse processo de acumulação de conflito, sugerimos ler Horton e Hunt (1980).

Alguns Comandantes-Gerais e Secretários de Segurança tentaram dar passos nesse sentido, mas as mudanças políticas de cúpula, principalmente da Polícia Civil, com mais frequência, dificultaram tais iniciativas. A mudança prejudica o plano pessoal de alguns que se perpetuam nas organizações, à espera de oportunidade de galgarem o poder, de obterem maior projeção, são pouco afeitos a inovação e não acreditam na possibilidade de solução de conflitos.

Na PM, a Nota de Instrução Nr 3016/PMMG, de 03Jun88, estabeleceu regras para o atendimento de ocorrências envolvendo componentes de organizações militares, Polícia Federal e Polícia Civil, com o objetivo de "manter a sadia camaradagem" no relacionamento entre os integrantes dessas instituições e a PM.

Em 1989, sob o patrocínio do DENATRAM, a PMMG organizou dois cursos de detecção de veículos furtados, contemplando a Polícia Civil com seis vagas.

Esses tipos de medidas são importantes, mas são isoladas, sem um esforço deliberado e planejado de se estabelecer uma política de cooperação.

O próprio governo federal mantém-se inerte em tomar a iniciativa de elaboração de projeto de lei disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, conforme prevê o § 7º do art 144, da Constituição Federal.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, no artigo 297, estabelece:

"Os sistemas de informações pertencentes a órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual relativas à segurança pública serão utilizados de forma integrada pelos órgãos responsáveis por aquela atividade, conforme dispuser a lei."

As instituições não permutam informações, principalmente criminais. Se a polícia ostensiva localiza um veículo suspeito de estar envolvido em crime, não tem acesso ao cadastro de veículos. Se prende um delinquente, não tem acesso ao arquivo criminal para conhecer dados importantes, ficando dependente da boa vontade do agente público.

É preciso fazer alguma coisa.

O conflito traz prejuízos reais para as instituições e para as comunidades. É ruim para todos.

Se a polícia está dividida, se ela não se entende, como pode ela prover segurança? Nessas condições a efetividade da polícia fica muito limitada.

A solução desse conflito é uma necessidade.

3 O CONFLITO POLÍCIA CIVIL x POLÍCIA MILITAR À LUZ DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL, DA SOCIOLOGIA E DA PSICOLOGIA SOCIAL

De tudo o que foi dito, vê-se que o conflito tem uma memória histórico-cultural que moldou as culturas das polícias civil e militar. Por isso mesmo, têm denominações dicotômicas, empregam padrões diferentes na administração de pessoal e operações, nas estruturas organizacionais básicas, nos programas de cursos e de treinamento, nos tipos de penas disciplinares, na remuneração, jornada de trabalho, nas exigências quanto ao vestuário e formas de integração interna, nos moldes de promoções e de transferências para a inatividade, no campo jurídico e na ética, entre outros.

Guardam identidade de serem, ambas, polícia, atuarem no mesmo campo de atividade — segurança pública — e na mesma área geográfica, contarem com pessoal normal-

mente originário do mesmo contexto social e alguma semelhança nos princípios da disciplina e nos requisitos para matrícula em curso.

Têm diferenças ideológicas, notadamente quanto ao entendimento do conceito de autoridade de policial, do caráter da polícia (civil ou militar) e dos limites da missão constitucional.

Neste quadro de heterogeneidade cultural, praticamente nada se fez para aproximar essas culturas, tornando-as sinérgicas, já que seus papéis devem complementar-se.

Essa falta de ação talvez seja causa dos conflitos.

O que os autores da teoria do desenvolvimento organizacional, da sociologia e da psicologia social aconselham adotar para mudar as culturas organizacionais e torná-las mais homogêneas?

O comportamento de uma organização é determinado pela sua cultura e, por isso, os especialistas tratam do assunto examinando, inicialmente, os conceitos de cultura e clima organizacional, que para alguns são sinônimos.

Souza (1978) entende por cultura o conjunto de fenômenos decorrentes da atuação dos homens na organização e a divide em três elementos componentes, cada um abrangendo uma série de fenômenos:

a) Preceitos — conjunto de normas, valores, regulamentos, política administrativa, tradições, estilos gerenciais, que governam e controlam o funcionamento da organização.

b) Tecnologia — conjunto de instrumentos, processos, *know-how*, modo de fazer as coisas, distribuição de tarefas, divisão do trabalho e fluxo organizacional. É a função técnica, metodológica, científica, racional e operativa da organização.

c) Caráter — conjunto de expressões ativas e efetivas dos indivíduos da organização, manifestações subjetivas de idiosincrasias, características dos comportamentos grupais.

“Os três elementos culturais são interdependentes, isto é, cada um tem efeito sobre os outros dois”. A mudança de um elemento produz efeitos sobre os outros.

Segundo a mesma autora, “o clima é um fenômeno que resulta do jogo das variáveis culturais. É como a melodia, resultante das notas e compassos”. É a atmosfera característica de cada organização.

Cita a seguinte afirmativa de Davis: “Nenhuma organização pode escapar de sua história, mas pode fazer nova história, melhorando seu clima comportamental” (Souza, 1978).

Segundo Backard “a única maneira viável de mudar as organizações é mudar sua cultura, ou seja, mudar os sistemas dentro dos quais os homens trabalham e vivem” (apud, Chiavenato, 1979).

A confrontação com conflitos e riscos é um desafio e não uma ameaça ou perigo, e a mudança deve ser planejada, pois o conflito não é resolvido subitamente.

A teoria do desenvolvimento organizacional enfatiza o comportamento ao nível individual para chegar ao comportamento organizacional: as normas e valores organizacionais podem ser mudadas através da mudança das normas e valores do indivíduo, o que só se obtém por sua exposição a uma nova cultura.

Percebe-se, claramente, a partir da análise de diversas obras, e principalmente através de Hall (1984), que para mudar tem de haver uma ação intencional das duas polícias, que deverão eleger segmentos capazes de nuclearizar o desejo de mudança, a partir de uma conscientização da interdependência potencial e real entre as organizações envolvidas.

Blake e Mouton destacam que “para mudar uma empresa, é necessário que aqueles que a dirigem liderem a mudança, para que a atitude positiva à mudança seja comunicada de cima para baixo” (apud Chiavenato, 1979).

A consideração essencial de qualquer programa de mudança é a de alguém que, numa posição estratégica da organização, sinta a necessidade de modificação.

Bernard enfatiza que **"cooperação, não liderança, é o processo criativo; mas liderança é o disparador indispensável de suas forças"** (apud Sousa, 1978).

Para se eliminarem conflitos entre grupos ou organizações, sugerem os autores da teoria do desenvolvimento organizacional:

a) Formar e desenvolver equipes de profissionais de ambos os lados, nos vários setores de especializações, a partir do topo e, sob a coordenação de alguém, procurar o ponto de encontro em que a colaboração seja mais frutífera, eliminando-se barreiras interpessoais.

Essas equipes, em reuniões, devem procurar constituir padrões de como fazer as coisas, as normas, os procedimentos, diretrizes, dentre outros, atribuindo responsabilidade a cada membro, para dar seqüência aos passos indicados.

Handy (1978) entende que cada organização possui uma cultura, uma estrutura e sistema apropriados a essa cultura. Para ele, as organizações muito diferenciadas (a PM e a PC apresentam essa característica) que controlam essa diferenciação por meio de **integração** têm maior probabilidade de sucesso. Sugere reuniões de confrontação intergrupal para discutir as questões controversas, sob a ótica integrativa, **"em que cada parte expõe francamente seu ponto de vista, com o objetivo de solucionar um conflito"**.

Handy acrescenta que se enquadra nesse tipo de controle de conflito a negociação, quando há intromissão de uma organização no domínio da outra, utilizando-se, por exemplo, "eu paro de fazer X se você parar de fazer Y".

Braga, antropólogo e sociólogo, em entrevista, recomenda cuidado no preparo e realização de reuniões de confrontação, com o objetivo de neutralizar o que ele denominou de "análise selvagem", em que o participante "joga" todo o seu ressentimento para fora ("desopila o fígado"), acirrando ainda mais os conflitos. Compara a confrontação a um reator nuclear que tem todos os ingredientes de uma bomba atômica, mas não explode por dispor de barras de grafite que isolam e amenizam as reações dos componentes químicos.

b) Desenvolver um programa educacional planejado, destinado a mudar atitudes, valores, comportamentos e estrutura das organizações, para uma melhor interação entre elas e, conseqüentemente, a conquista do progresso resultado das mudanças de conteúdo e de mentalidade.

No programa deveria ser incluído o treinamento de sensibilidade, técnica educacional que reúne grupos de pessoas para desenvolverem a sensibilidade social, flexibilidade de comportamento e eliminação de barreiras pessoais na comunicação.

Moura (1990) ensina que **"nada é tão potente para promover mudanças relevantes quanto o sistema educacional."**

Hall (1984) cita que a interação entre organizações é facilitada pela proximidade física entre elas. A proximidade pode promover a familiaridade dos domínios. Entende que, em muitas comunidades, diversos órgãos públicos podem acomodar-se no mesmo prédio, facilitando a integração. Reforça a idéia de que as organizações devem promover intercâmbio de recursos humanos e materiais para que elas possam interagir em busca da realização dos seus objetivos.

Numa contribuição da psicologia social, Glen (1983), em abordagem do tema clima e conflito em organizações, afirma que os conflitos podem ser sintomas de uma tensão duradoura na organização, tensão essa que se foi acumulando gradualmente até se converter em conflito aberto. A causa declarada seria apenas um rótulo conveniente para tapar a acumulação de tensões, cujas origens podem estar na história da organização.

Cita experiências realizadas por Sherif e Sherif (1969) e por Blake, Shepard e Mouton (1964), que constataram:

“(1) Ação conjunta dentro de um objetivo superordenado⁵ pode desenvolver A cooperação. Um único caso de tal cooperação não altera significativamente o nível básico do conflito.

(2) Sucessivas atividades conjuntas conduzem a uma redução no nível de hostilidade intergrupal.”

Robbins (1978) indica como solução do conflito, a curto prazo, duas técnicas limitadas, pois atacam apenas efeitos, mas extremamente desejadas: em primeiro lugar a evitação do conflito, e, em segundo lugar, o uso de “ordens autoritárias” por parte da autoridade formal, considerando que os membros das organizações reconhecem e aceitam a autoridade de seus superiores. Como medidas de prazo mais longo, indica a “alteração da variável humana que tem o potencial de aliviar as fontes do conflito. Os métodos possíveis de mudanças de comportamento incluem treinamento de relações humanas, de sensibilidade e de consciência, bem como educação”.

O fato de as instituições pouco terem tentado para a solução do conflito, comparado com a teoria, pode ser considerado causa do mesmo.

4 A ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

4.1 A função da pesquisa científica

Se a solução desse conflito é uma necessidade e se até agora as instituições conseguiram muito pouco, será que, obedecendo-se à metodologia seguida pela ciência, conseguiremos fazer apreciação mais profunda sobre os conflitos e apresentar propostas de soluções mais consistentes e adequadas?

Essa pergunta presidiu nossos passos a partir da escolha do tema. Desde aquele momento, tem-nos acompanhado a crença no valor da ciência como o melhor caminho para resolver os problemas decorrentes da vida associada. Acreditamos mesmo que o conflito entre Polícia Civil e Polícia Militar permanece justamente porque não se tem buscado a sua solução no campo da ciência. É por demais conhecida a atitude “antiteoria” que marca a vida de ambas as instituições. Somos pouco dados aos livros, à reflexão, à pesquisa. O imediatismo tem substituído processos racionais de tomada de decisão. Não temos os hábitos, tão caros a outras sociedades, de pensamento objetivo, analítico, projetante, experimental (Friedmann, 1959), o que nos leva freqüentemente a decisões emocionais de custo social imprevisível.

É essa atitude, considerada também traço cultural de ambas as instituições, que se pretende evitar neste trabalho.

A primeira distinção refere-se à oportunidade das medidas.

5 Robbins conceitua objetivos superordenados como objetivos comuns, desejados por uma ou mais partes em conflito e que não podem ser alcançados sem a cooperação dos envolvidos (1978, p. 132).

Procurou-se pesquisar quais mudanças de curto, médio e longo prazos devem ser implementadas para a solução desse conflito.

4.2 O problema

Considerando o que foi exposto e o propósito da pesquisa, enuncia-se o problema da seguinte forma:

QUE MEDIDAS DEVEM SER ADOTADAS PARA SOLUCIONAR O CONFLITO ENTRE A POLÍCIA MILITAR E A POLÍCIA CIVIL?

4.3 A hipótese

À MEDIDA QUE AMBAS AS INSTITUIÇÕES DESENVOLVEREM FORMAS DE COOPERAÇÃO, INTERCÂMBIO E INTEGRAÇÃO, O CONFLITO TENDE A DESAPARECER.

As variáveis com as quais se trabalhou são:

- variável independente (x) = ausência de interação (cooperação, intercâmbio e integração);
- variável dependente (y) = conflito.

A relação entre as variáveis é assimétrica, isto é, a variável independente (x) é essencialmente responsável pela dependente (y) (Lakatos e Marconi, 1983).

4.4 Natureza da pesquisa

A pesquisa empreendida teve, em primeiro lugar, o caráter exploratório, no sentido de se obter maior familiaridade com o problema. A formulação do problema e da hipótese foi construída com base em sondagens, por meio de entrevistas e análise bibliográfica. Essa fase permitiu levantar aspectos e fenômenos importantes relacionados com os conflitos entre as polícias civil e militar, construir o projeto de pesquisa e elaborar o questionário que se constitui num dos instrumentos deste trabalho.

Em segundo lugar, teve a pesquisa um caráter explicativo, com o objetivo de identificar fatores que determinam ou influenciam a ocorrência de conflitos e demonstrar que o intercâmbio, a integração e a cooperação entre as duas organizações policiais tendem a fazer desaparecer os conflitos.

Em ambas as fases, houve um esforço do pesquisador para perceber a presença de desvios, concepções congruentes e dissonantes, arquitetados, às vezes intencionalmente, com o objetivo de provocar a mudança do verdadeiro significado do problema.

Confrontam-se reflexivamente as congruências e as dissonâncias, de forma a permitir a montagem de um arcabouço de idéias que forneça às organizações subsídios para o direcionamento da atuação futura.

Ficam ocultos, obviamente, materiais carregados de significados relevantes a serem explorados e legitimados por outras pesquisas. Esta deverá ser marco de referência para outras a serem empreendidas adiante.

Portanto, este trabalho é conclusivo em certos aspectos e fornecedor de luz para outros estudos.

4.5 Amostragem

Trabalhou-se com uma amostra aleatória de 47 delegados de polícia e 03 médicos legistas, 50 detetives, peritos e escrivães, 50 oficiais PM e 50 praças PM, perfazendo

um total de 100 policiais civis e de 100 policiais militares, das oito regiões de policiamento do Estado.

4.6 Etapas

Foram as seguintes as etapas da pesquisa:

- a) Escolha do instrumento de pesquisa. Optou-se pelo questionário e pela entrevista;
- b) Elaboração do questionário e discussão com orientadores;
- c) Aplicação do teste-piloto a delegados, detetives/escrivães, oficiais e sargentos;
- d) Correção do instrumento;
- e) Delimitação da amostra, para remessa dos questionários;
- f) Remessa dos questionários;
- g) Coleta dos questionários;
- h) Tratamento dos dados;
- i) Análise dos resultados obtidos;
- j) Conclusão e recomendações.

4.7 Instrumento

O questionário utilizado apresentou 19 (dezenove) questões com três a seis alternativas, devendo o pesquisado distribuir entre elas dez pontos, de acordo com o seu ponto de vista ideal. Para apuração dos escores de algumas alternativas de determinadas questões foi possível levantar três perfis: um perfil que se refere àqueles que são resistentes às mudanças, não desejando o empreendimento de formas de interação entre as polícias; um perfil daqueles que são totalmente favoráveis às mudanças e um perfil que se relaciona com um grupo de profissionais desejosos de mudanças, com algumas restrições.

Outras perguntas permitiram levantar o grau de conhecimento sobre a missão constitucional, as causas dos conflitos, as medidas para minimizar esses conflitos e suas conseqüências. Foi aplicada uma questão aberta, para que o respondente fizesse algum comentário sobre o problema.

Todas as perguntas foram formuladas a partir de informações colhidas de policiais civis e militares, por meio de entrevista, durante a fase inicial de pesquisa exploratória.

4.8 Limitações

A riqueza da carga afetiva e emocional que normalmente impregnavam os entrevistados, fruto do forte espírito corporativista e da rivalidade, foi um fator relevante. Ressalte-se que o período de aplicação do questionário, segunda quinzena do mês de abril, coincidia com a época de maior acirramento de conflitos de rua entre policiais civis e militares, amplamente divulgados pela imprensa da capital mineira, fatos que provocaram a realização de diversas reuniões das cúpulas dirigentes de ambas as polícias.

Nesse clima, houve um esforço do pesquisador no sentido de obter neutralidade e isenção, tão necessárias para o estudo do presente tema. Muito difícil manter uma postura equidistante diante desse clima interorganizacional. Possivelmente, tenha o elaborador sido "contaminado", em algum ponto, pela "identidade militar".

Não faltou esforço para controlar a ocorrência dessa falha humana.

Outra limitação é a imposta pela vida acadêmica. O trabalho monográfico, em todas as suas fases, foi realizado concomitantemente com o período letivo, aproveitando-se horários livres. Não pode, portanto, ser avaliado com rigor próprio do mundo científico, que exige técnica apurada, fases bem elaboradas e sedimentadas, às vezes, por vários anos. Não se pode exigir tal rigor num trabalho realizado em quatro meses, sem dedicação exclusiva.

Este é um trabalho acadêmico. Tem limitações significativas, mas, nem por isso, pretendeu-se abandonar o método científico. Procurou-se, na medida do possível, segui-lo e os resultados, mesmo diante das dificuldades, são significativos e, com certeza, oferecerão às duas corporações policiais subsídios para aplicação a curto, médio e longo prazo, bem como informações que poderão motivar a elaboração de outras pesquisas, em condições mais favoráveis.

4.9 Conceituação de termos

Para facilitar melhor entendimento das idéias abordadas no presente trabalho, apresentamos, a seguir, a conceituação de alguns termos, na forma que deverão ser entendidos:

4.9.1 Conflito

A literatura existente dá diversas definições para conflito.

Dentro dos objetivos deste trabalho, conflito significa a existência de entrechoque de idéias, sentimentos, atitudes, ações ou interesses antagônicos e colidentes, entre as polícias civil e militar.

Relacionam-se com o conflito as palavras divergência, desacordo, desaprovação, dissensão, desentendimento, incongruência, discordância, inconsistência, oposição. São termos opostos: convergência, acordo, aprovação, coordenação, resolução, unidade, consentimento, consistência, harmonia.

O conflito pode ocorrer no nível individual e coletivo, dentro e entre organizações. Em nossa análise, estamos interessados no conflito interorganizacional, sem perdemos de vista, obviamente, os conflitos interpessoais ligados ao assunto.

Os conflitos entre organizações são muito semelhantes aos que têm lugar dentro de uma mesma organização, especialmente os conflitos intergrupais (Kolasa, 1978).

4.9.2 Cooperação

É um processo de interação pelo qual as organizações perseguem suas próprias metas e desse modo preservam sua autonomia, enquanto, ao mesmo tempo, orientam suas ações para a resolução de um problema comum (Hall, 1984).

Nesse processo, ambas as organizações, no exercício de suas missões constitucionais, levam em conta as ações uma da outra e interagem no sentido de colaboração, visando ao bem comum. São exemplos mais comuns as ações/operações conjuntas.

4.9.3 Intercâmbio

É um mecanismo de interação em que as organizações trocam recursos, tais como instrutores, professores, alunos, publicações, apostilas, documentos doutrinários, etc.

4.9.4 Integração

É um mecanismo de interação em que as organizações procuram formas de se homogeneizarem e se adaptarem mutuamente, no sentido de alcançar unidade de esforços e coordenação entre as partes.

São formas de integração a edição de legislação (estatutos, regulamentos disciplinares, etc) homogeneizante, reuniões sociais, cartões de aniversário, etc.

4.9.5 Interação

É ação mútua entre duas organizações, que pode visar à atenuação ou solução de conflito.

Neste trabalho, o termo será utilizado quando for necessário englobar, numa única, as palavras cooperação, intercâmbio e integração.

5 DISCUSSÃO SOBRE CAUSAS E EFEITOS DOS CONFLITOS

5.1 O conhecimento das missões

Um dos questionamentos que normalmente se faz em torno do conflito entre a PM e a PC é que as missões constitucionais de ambas não se encontram bem explicitadas na Constituição, e, por isso, deixa margem a intromissões recíprocas de uma na esfera da outra.

Procurou-se, com o fim de se obter conhecimento sobre esse fato, pesquisar junto à amostra representativa da PM e PC, como ela entende essas missões. Vejamos os resultados concebidos a partir da distribuição de pontos:

QUADRO 1
ATIVIDADES AFETAS À PC
MINAS GERAIS
1990

ORDEM	ATIVIDADE	OPINIÃO				PONTOS TOTAIS	
		PM		PC		Nº %	
		Nº	%	Nº	%		
1	Execução de investigação Criminal	868	87	744	74	1.612	81
2	Execução de Patrulhamento Ostensivo e Batidas	58	6	80	8	138	7
3	Execução de 1 e 2	74	7	169	17	243	12
4	Não Distribuídos	—	—	7	1	7	—
5	TOTAL	1.000	100	1.000	100	2.000	100

QUADRO 2

ATIVIDADES AFETAS À PM MINAS GERAIS 1990

ORDEM	ATIVIDADE	OPINIÃO				PONTOS TOTAIS	
		PM		PC			
		Nº	%	Nº	%		
1	Apuração das Infrações Penais	52	5	57	6	109	5
2	Execução de Patrulhamento	856	86	863	86	1.719	86
3	Execução de 1 e 2	72	7	66	7	138	7
4	Não Distribuídos	20	2	14	1	34	2
5	TOTAL	1.000	100	1.000	100	2.000	100

Verifica-se que a amostra valoriza expressivamente, como era de se esperar, as atividades que a Constituição da República atribui a cada polícia. Há, portanto, um bom conhecimento das missões. O resultado deixa revelar que houve uma pequena, mas digna de atenção, tendência a admitir que as polícias têm missões que penetram no campo da outra, pois 19% dos pontos atribuídos no campo relativo à missão da PC indicam que esta organização deve fazer também patrulhamento (ronda) nas vias públicas e batidas policiais; no campo referente à PM, 12% dos pontos indicaram que cabe também à PM a realização de investigações criminais.

Não se pode afirmar se essa última tendência representa um desconhecimento da missão, o que poderia ser considerado como fator causador de conflitos, ou se a valorização tenta dar o significado, mas aceitável, de que há alguns momentos na atividade de ambas as polícias em que uma tem de adentrar na área da outra.

O certo é que, adotando-se qualquer dos entendimentos, necessário se faz promover permanente instrução de pessoal no sentido da conscientização sobre a interdependência e complementaridade de função e sobre a real missão de cada polícia, deixando claros os métodos de atuação nos casos que permeiam as duas esferas de atividades.

5.2 Fatos que mais acirram os conflitos na atualidade

Conhecidos os fatos que buscam demonstrar as origens histórico-culturais dos conflitos, procurou-se pesquisar que fatos, na atualidade, vêm promovendo um acirramento de conflitos.

As alternativas foram ajustadas com base em entrevistas na fase preliminar do trabalho, quando se procurou ouvir diversas pessoas, de ambas as polícias, submetidas, inclusive, ao teste-piloto.

Os resultados ficaram assim tabulados:

QUADRO 3

FATOS QUE MAIS ACIRRAM CONFLITOS
MINAS GERAIS
1990

FATOS	OPINIÃO				PONTOS TOTAIS	
	PM		PC			
	Nº	%	Nº	%		
Política Governamental mais Favorável à PM	52	5	155	15	207	10
Intromissão da PM na esfera da PC	141	14	289	29	430	21,5
Intromissão da PC na esfera da PM	175	18	67	7	242	12
Má Qualidade Profissional do Pessoal de Ambas as Polícias	309	31	429	43	738	37
Omissão da PC em dar Continuidade às Ações PM	323	32	50	5	373	19
Pontos não Distribuídos	—	—	10	1	10	0,5
TOTAL	1.000	100	1.000	100	2.000	100

As pessoas tendem a valorizar mais como fato acirrador de conflitos a má qualidade profissional do pessoal de ambas as polícias que, diante de fatos normalmente fúteis, revela falta de educação, vaidade e desconhecimento do papel de cada um e da polícia como serviço público. A PC valoriza mais do que a PM este item, ratificando preocupação interna, revelada por Delegados, de que o jovem, principalmente, só deseja o revólver e a carteira de polícia e na prática olvida os conhecimentos obtidos na escola. Ressalte-se que a PM dá, também, uma significativa valorização a essa má qualidade profissional do pessoal das polícias, atribuindo-lhe 31% dos pontos.

Em segundo lugar na valorização de toda a amostra, aparece a "intromissão da PM na esfera da PC, através de investigações e de devolução de armas e bens". A esse fato a amostra atribui 430 pontos (21,5%), e constata-se que ele é um acirrador de conflitos. Não há dúvida de que a PM vem realizando essas atividades, no nosso entendimento, ao arrepio da lei.

Estamos arrecadando bens, levando-os para os quartéis e restituindo alguns deles aos legítimos proprietários para tirar dos delegados a possibilidade de obtenção do reconhecimento por parte dos proprietários. Com isso, a PM que critica os "quebra-galhos" tão prejudiciais à moral da instituição quer ocupar este lugar, tão pernicioso e prejudicial.

Pesa mais significativamente no resultado a importância que a PC dá a esse fato e, se estamos procurando formas de interação, é preciso aparar algumas arestas.

Em seguida, valoriza-se a omissão da PC em dar continuidade às ações PM com 373 pontos (19%), havendo bem maior quantificação pela PM (323 pontos ou 86% do total de pontos atribuídos a essa alternativa). Como se vê, a amostra representativa da PC

não dá maior valor a esse fato, o que contrasta com a preocupação do Corregedor Geral da Polícia Civil, que emitiu em 02 de março de 1990 a Instrução nº 003, recomendando aos delegados a fiel observância da legislação vigente, a instauração de inquérito em todos os casos comprovadamente típicos, mesmo naqueles de autoria desconhecida, condenando os "despachos com evasivas" lançados nos relatórios de ocorrências policiais.

A intromissão da PC na esfera da PM é registrada a seguir com 242 pontos (12%) e, sem dúvida, é um fato acirrador de conflitos. Reclama a PM que a PC invade as suas atribuições, usando veículos caracterizados e coletes identificadores, armamento pesado e, às vezes, executando atividades denominadas rondas. Esse fato, juntamente com o referente à intromissão da PM na esfera da PC, constitui-se em um ponto crítico, que deve ser resolvido a partir de atividades de interação, visando a melhor entrosamento.

A propósito, Coelho (1989), professor e sociólogo do Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, assim se expressou:

"(...) a primeira consequência de nova Constituição será exatamente seu descumprimento nos estados, onde as práticas policiais consolidaram-se em desacordo com a letra da nova Constituição. Nas principais metrópoles brasileiras, o cidadão continuará a notar nas ruas a presença de policiais civis ostensivamente armados, circulando em viaturas ostensivamente identificadas pelas cores e nome da corporação impressos nas laterais, quando não são os próprios policiais que vestem coletes nos quais se lê em letras garrafais: POLÍCIA CIVIL. Em certas circunstâncias, estes sinais identificadores podem ser necessários, visto que a Polícia Civil não tem um segmento fardado, como ocorre nos países onde se adotou o modelo de polícia única. Nos casos mais frequentes, entretanto, eles são desnecessários e, em se tratando de atividades de investigação, contraproducentes. Trata-se aí, tecnicamente, de policiamento ostensivo, mais ostensivo do que fosse policiamento fardado. De forma igual, os policiais militares não deixarão de fazer investigações através de seus serviços reservados.

É extremamente difícil reverter ou retificar tais práticas onde elas já foram incorporadas ao "patrimônio" e à cultura das corporações policiais. O caráter desnecessariamente ostensivo de que se revestem muitas das ações dos policiais civis tem a ver com a "rambomania" que vem prevalecendo na cultura da corporação, em detrimento das funções de investigação. Em parte isso se deve a certos aspectos relativamente recentes da organização da criminalidade nas grandes metrópoles, criando entre os policiais o estilo do "combatente" na "guerra" contra o crime. Mas, muito desta nova mentalidade pode ser creditada ao despreparo para a investigação criminal e ao estado lastimável a que foi relegada a polícia técnica. É compreensível que os policiais civis não gostem, pois, de fazer o que não aprenderam, não sabem e não podem fazer com razoável probabilidade de êxito. As academias de polícias pouco instruem e preparam para a investigação, e a polícia técnica encontra-se, geralmente, despreparada e desequipada para dar suporte ao trabalho de detetives e investigadores".

Em último lugar, é pontuado com 207 pontos (10%) o fato de a política governamental ser mais favorável à PM. Desse total, 75% foram valorizados pela PC. A PC entende que esse fato gera animosidade. As duas polícias devem procurar atuar no seu espaço definido constitucionalmente, e a cada uma deve ser dado todo o instrumental técnico e científico para que possa desempenhar suas missões e dar um sentido de polícia integrada e eficiente. É comum reclamar-se da falta de recursos materiais para o desempenho das missões específicas, mas sobram recursos para a intromissão de uma na área da outra. Cabe,

então, um entendimento sério das missões e uma negociação em conjunto com o governo estadual, para busca de recursos. A PC colocando, com prioridade, a obtenção de recursos técnicos e científicos indispensáveis à investigação criminal, tais como materiais de laboratório, veículos descaracterizados, instalações adequadas, deixando de lado a luta pela conquista de recursos para aquisição de veículos caracterizados, uniforme e armamento pesado, e para aumento de efetivo em áreas pouco especializadas.

O entendimento mútuo deve conduzir a PM a direcionar seus pedidos para aquisição desses recursos típicos da polícia ostensiva, e a não adotar iniciativas visando a montar arquivos criminais, material de investigação, etc.

6 PERFIS DE MUDANÇA

6.1 A estrutura dos perfis

As instituições são compostas de pessoas que, naturalmente, apresentam diferenças de pensamento e de posicionamento frente aos problemas organizacionais.

Ao mesmo tempo que há essas diferenças, verificamos, também, a existência de grupos de pessoas que se identificam com determinadas idéias e, por isso, imaginamos três grupamentos.

6.1.1 Perfil 1 — resistente a mudanças

Para nós, aquelas pessoas que tivessem afinidade com um conjunto de idéias conservadoras constituiriam o PERFIL 1. Esse grupo de pessoas, resistente a mudanças, tenderia a ter o seguinte corpo de idéias:

- considera a unificação desnecessária, entendendo que basta que cada instituição atue dentro de suas missões constitucionais;
- contrário à unificação, sugerindo manter o "status quo";
- é contrário a mudanças na progressão interna de sua instituição;
- é contrário a qualquer medida de homogeneização entre as polícias, principalmente do modelo de formação do oficial e do delegado, e favorável à manutenção da situação atual;
- é contrário ao intercâmbio de cursos;
- não aceita instrutor de outra polícia;
- revela desinteresse por manuais, revistas e documentos doutrinários da outra polícia;
- é contrário ao compartilhamento de mesmo espaço físico pelas polícias;
- não aceita a homogeneização de normas disciplinares;
- não aceita homogeneização de normas de transferência para a inatividade, contagem de tempo de serviço, remuneração e correspondência hierárquica;
- é contrário à reunião como instrumento de resolução de conflito;
- não concorda com a realização de ações conjuntas.

6.1.2 Perfil 2 — favorável a mudanças sem restrições

Por outro lado, aquelas pessoas que tivessem afinidade com um arcabouço de idéias favoráveis a mudanças, sem restrição, constituiriam o PERFIL 2. Esse grupo de pessoas, desejosas de mudanças, tenderia a ter o seguinte conjunto de idéias:

- favorável à unificação a curto e médio prazos, a partir de um trabalho de homogeneização das polícias;
- favorável à criação de uma terceira organização, sem adjetivação civil ou militar, executando-se, para o bom entrosamento, medidas de homogeneização;
- favorável às normas de progressão de outra polícia;
- favorável à homogeneização, principalmente em relação à mudança do conceito de formação do oficial e do delegado, realizando-se curso comum;
- favorável ao intercâmbio de cursos;
- vê com satisfação ter instrutor de outra polícia;
- revela interesse por manuais, revistas, publicações e documentos doutrinários de outra polícia;
- favorável ao compartilhamento de mesmo espaço físico pelas polícias;
- favorável às normas disciplinares da outra polícia;
- favorável à homogeneização de normas de transferência para a inatividade, contagem de tempo de serviço, remuneração e correspondência hierárquica entre as polícias;
- vê a reunião como instrumento de resolução de conflito;
- concorda com a realização de ações conjuntas.

6.1.3 Perfil 3 — favorável a mudanças com restrições

Finalmente, imaginamos a existência de um grupo de pessoas tendente a se agrupar em torno de um conjunto de idéias voltadas para mudanças, com algumas restrições, que constituiria o PERFIL 3, com o seguinte arcabouço de idéias:

- admite a unificação, mas não acredita na sua viabilidade, devido a obstáculos culturais e políticos;
- admite a unificação, desde que sua polícia absorva a outra;
- favorável à homogeneização da progressão interna das polícias, com a adoção do modelo da sua polícia;
- entende que devem ser mantidos os modelos atuais de formação do oficial e do delegado, com adoção de medidas de intercâmbio, cooperação e integração;
- favorável ao intercâmbio de cursos, desde que o mesmo seja interessante e tenha aplicabilidade;
- aceita instrutor de outra polícia, desde que seja competente;
- revela interesse por manuais, revistas, publicações e documentos doutrinários de outra polícia, dependendo do seu conteúdo;
- se tivesse de compartilhar o mesmo espaço físico com a outra polícia, fá-lo-ia em cumprimento de ordem superior;
- admite a homogeneização das normas disciplinares pelas duas polícias, como forma de interação, sugerindo adotar o modelo da sua organização;
- é favorável à homogeneização de normas de transferência para a inatividade, remuneração, correspondência hierárquica, desde que seja adotado o modelo da sua organização;
- favorável à reunião como instrumento de resolução de conflito, desde que as decisões sejam realmente implementadas;
- concorda com a realização de ações conjuntas, desde que bem definidas as atribuições de cada um, com a antecedência necessária.

Com base nesses perfis, vamos conhecer como se distribuem, em termos percentuais, os integrantes de ambas as instituições e o pensamento e idéias de cada grupo.

Esse trabalho permite manipular, com um grau maior de realidade, aqueles fatores que impedem ou facilitam mudanças, conforme o caso. Permitirá, ainda, ter uma configuração estrutural de cada instituição, e se as polícias estão ou não abertas a mudanças.

6.2 Análise dos perfis

Vejamos inicialmente o Quadro 4 que sintetiza os dados referentes aos perfis de mudanças imaginados:

QUADRO 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS PERFIS MINAS GERAIS 1990

PERFIL	OFIC.		SGT		PM		DELEG.		DET.		PC		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Perfil 1														
Resistente	04	08	04	08	08	08	03	06	05	10	08	08	16	08
Perfil 2														
Mudança sem restrição	04	08	13	26	17	17	26	52	19	38	45	45	62	31
Perfil 3														
Mudança com restrição	42	84	33	66	75	75	21	42	26	52	47	47	122	61
TOTAL	50	100	50	100	100	100	50	100	50	100	100	100	200	100

A mostra representativa da PC e PM revela uma forte tendência (61%) para o perfil 3 (mudança com restrição) e um percentual expressivo (31%) favorável a mudanças sem restrição.

A resistência às mudanças é pouco significativa: 8%.

Os gráficos 1, 2 e 3 seguintes dão uma visão da tendência da amostra no seu conjunto:

GRÁFICO 1

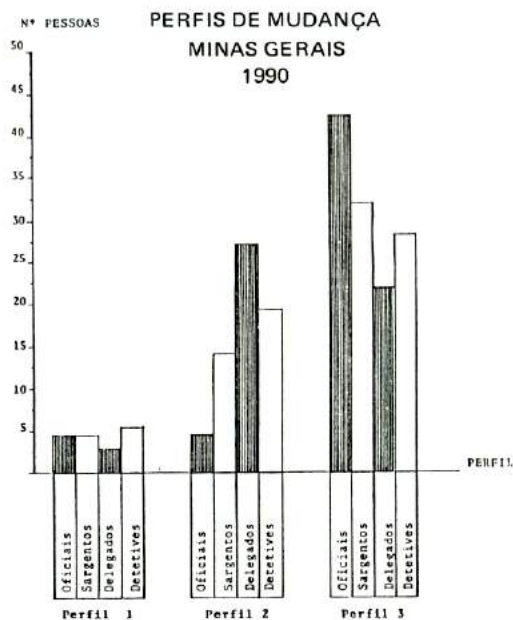
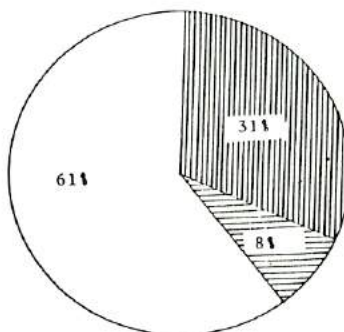


GRÁFICO 2

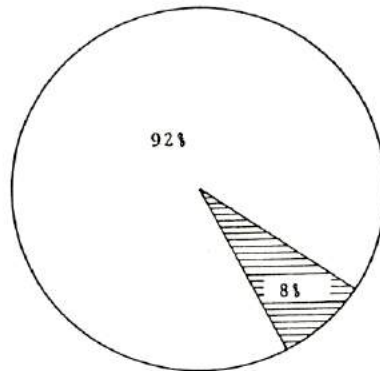
GRÁFICO SETORIAL DOS PERFIS
MINAS GERAIS
1990



- Perfil 1
- Resistente
- Perfil 2
- Mudança sem restrição
- Perfil 3
- Mudança com restrição

GRÁFICO 3

GRÁFICO SETORIAL DA TENDÊNCIA DA PC E PM
MINAS GERAIS
1990



□ Tendência Favorável
▨ Tendência Desfavorável

A análise dos dados constantes do Quadro 4 indica que a PC, em relação à PM, apresenta uma tendência muito maior para a mudança sem restrição (Perfil 2): 45% contra 17%. Tal tendência evidência um clima favorável à mudança no curso das duas polícias.

Procurando interpretar os demais dados da pesquisa para procurar o significado dessa tendência, constatamos que duas questões foram fundamentais para fortalecer a tendência da PC: a que se refere às normas disciplinares e de transferência para a inatividade, remuneração e correspondência hierárquica.

Quanto às normas disciplinares, 50% dos delegados entendem que a adoção de normas disciplinares mais parecidas com as estabelecidas na PM permitiria maior eficiência à PC. Das demais respostas, 44% delas sugerem que a PC tem normas adequadas e 6% entendem que a PM deveria adotar normas disciplinares semelhantes à da PC. No universo PM, 90% dos oficiais e 92% das praças consultadas entendem que a PC deveria adotar normas disciplinares parecidas com as da PM, para sua maior eficiência.

A análise das respostas à questão "se a PC procurasse adotar normas de transferência para a inatividade (cota compulsória), contagem de tempo de serviço, remuneração e correspondência hierárquica mais homogênea com a PM" revelou dados significativos. Verifica-se que os policiais civis anseiam fortemente por mudanças nesse campo e entendem que o modelo PM é melhor. 88% dos delegados e 84% dos detetives/escrivães pesquisados veriam "com bons olhos" tais medidas, pois permitiriam maior renovação da direção da PC e às duas polícias a discussão conjunta de seus interesses junto ao governo estadual.

Sobre esta questão, 86% dos oficiais e 90% das praças entendem da mesma forma.

Voltaremos à análise desta questão, por ocasião da interpretação dos dados referentes à aceitação das formas de interação.

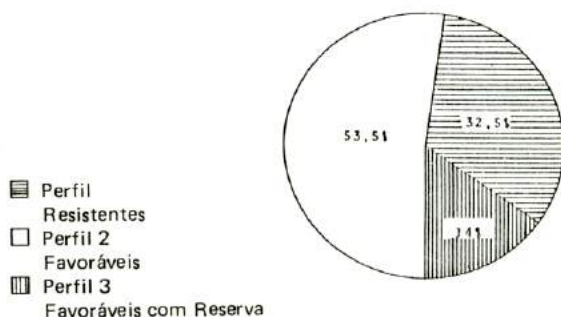
6.2.1 Perfis de mudança quanto à unificação

QUADRO 5
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS OPÇÕES DA PM E PC
MINAS GERAIS
1990

PERFIS	OFIC.		PRAÇAS		DELEG.		DET/ESC		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Perfil 1 (Resistente)	14	28	15	30	25	50	11	22	65	32,5
Perfil 2 (Favorável)	25	50	24	48	22	44	36	72	107	53,5
Perfil 3 (Favorável com reserva)	11	22	11	22	03	06	03	06	28	14,0
TOTAL	50	100	50	100	50	100	50	100	200	100

A amostra representativa da PC e PM revela uma maior tendência (53,5%) para o perfil 2 (favorável à unificação a partir de um trabalho preparatório de homogeneização), 32,5% para o perfil 1 (resistente à unificação) e 14% para o perfil 3 (favorável com restrições). Em resumo 67,5% da amostra são favoráveis à unificação. O gráfico 4 retrata a amostra.

GRÁFICO 4
GRÁFICO SETORIAL DA TENDÊNCIA À UNIFICAÇÃO
MINAS GERAIS
1990



Analisando separadamente cada grupo (oficiais, praças, delegados e detetives/escrivães), verifica-se que o maior percentual de resistentes à unificação (perfil 1), que entende ser ela desnecessária, bastando, para o bom entrosamento, que cada polícia atue estritamente dentro das suas missões constitucionais, se encontra entre os delegados (50% deles). Vê-se que a classe se encontra dividida quanto a este assunto, pois 50% deles são favoráveis à unificação. Os detetives/escrivães na sua maioria (72%) são favoráveis à unificação.

Entre os integrantes da PM, 50% dos oficiais se situaram no perfil 2 (favorável), 28% resistentes e 22% são favoráveis à unificação, mas não acreditam na sua viabilidade, devido aos obstáculos culturais e políticos. Em síntese, 72% são favoráveis à unificação. As praças apresentaram um perfil parecido: 48% de favoráveis sem restrição, 30% de resistentes e 22% de favoráveis com restrições, ou seja, 70% são favoráveis à unificação.

Vejam-se os gráficos 5 e 6.

GRÁFICO 5

PERFIS DA UNIFICAÇÃO
MINAS GERAIS
1990

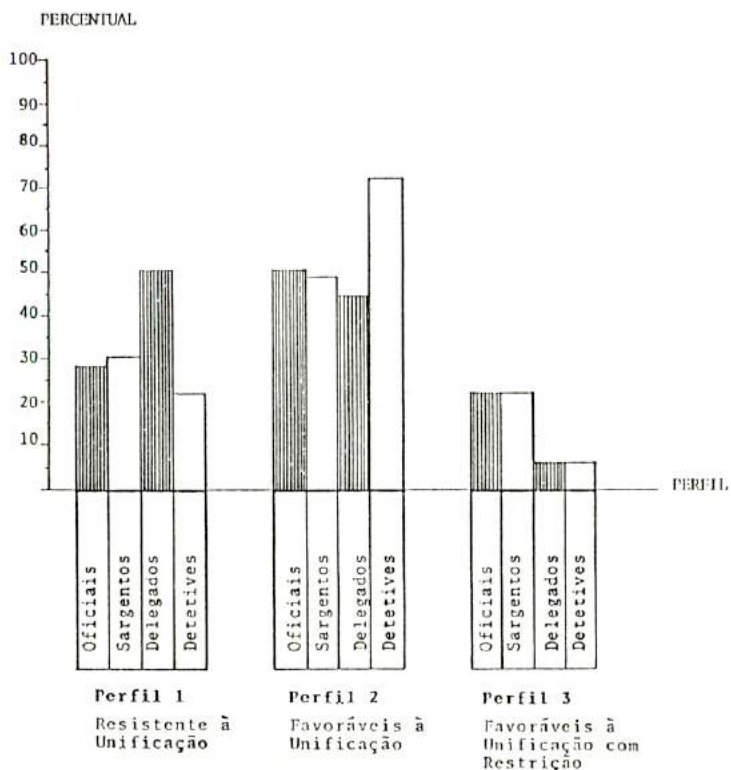
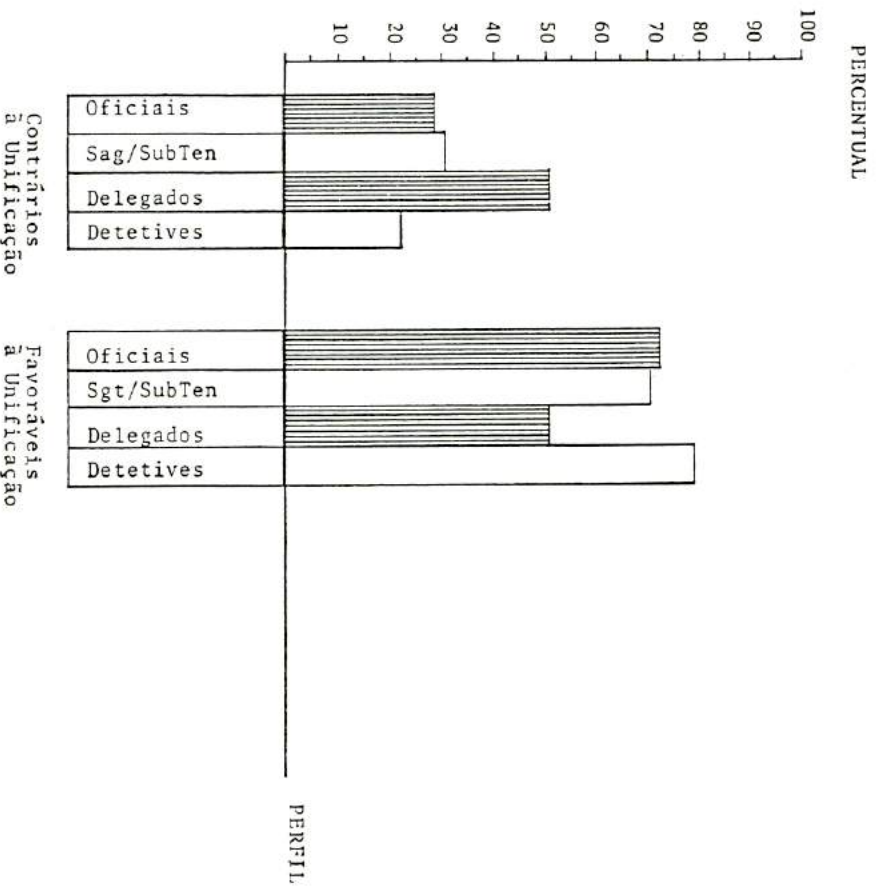


GRÁFICO 6

RESUMO DAS OPÇÕES QUANTO À
ACEITAÇÃO DA UNIFICAÇÃO
MINAS GERAIS
1990



6.2.2 Perfis de mudança quanto ao modelo de unificação

Quanto ao melhor modelo para se adotar em caso de se promover a unificação das polícias, a amostra assim se revelou:

QUADRO 6

OPÇÕES QUANTO AO MODELO DE UNIFICAÇÃO
MINAS GERAIS
1990

PERFIS	Oficiais	%	Praças	%	Delegados	%	Detetives	%	Total	%
Perfil 1 Manutenção "status quo" (Resistente)	20	40	18	36	16	32	22	44	76	38
Perfil 2 (criar uma 3a. organização)	12	24	14	28	33	66	23	46	82	41
Perfil 3 (Absorção da outra Polícia) Favorável com reserva	18	36	18	36	01	02	04	8	41	20,5
Indefinido	—	—	—	—	—	—	01	02	01	0,5

Esses dados, em relação à questão anterior, mostram algumas discrepâncias ou incongruências, possivelmente demonstrando insegurança ou incerteza das pessoas.

Enquanto no Quadro 5, 53,5% tendem à unificação sem restrições, neste, esse percentual baixou para 41%, aumentando o número de resistentes (perfil 1) de 32,5% para 38% e o favorável à mudança com restrição de 14% para 21%.

Por outro lado, analisando-se por grupo, verifica-se que o maior percentual de favoráveis à mudança, criando-se uma terceira organização, sem a adjetivação civil ou militar, a partir da execução de medidas de homogeneização e de aproximação entre as duas polícias, se encontra entre os delegados (66%); dos restantes, 32% não desejam a unificação e 2% a desejam, desde que seja adotado o modelo da PC, que absorveria a PM. Entre os detetives/escrivães, 44% não desejam a unificação, 46% desejam a fusão numa terceira organização e 8% desejam a absorção da PM pela PC.

No grupo PM, verifica-se uma maior homogeneidade nas respostas: 40% dos oficiais e 36% das praças não desejam a unificação; 24% dos oficiais e 28% das praças desejam-na, criando-se uma terceira organização sem adjetivação civil ou militar; 36% dos oficiais e praças são favoráveis à unificação com absorção da PC pela PM. Em síntese, 60% dos oficiais e 64% das praças demonstram tendência favorável à unificação.

Vejamos a análise por organização.

QUADRO 7

DISTRIBUIÇÃO DOS PERFIS POR ORGANIZAÇÃO MINAS GERAIS 1990

PERFIS	PM		PC	
	Nº	%	Nº	%
Perfil 1 (Resistente)	38	38	38	38
Perfil 2 (Criar 3a. organização)	26	26	56	56
Perfil 3 (Favorável, adotando-se modelo da sua polícia)	36	36	5	5
Indefinido	—	—	1	1

Constata-se maior resistência da PM em relação à unificação e uma tendência acentuada da PC pela mudança, principalmente quanto à criação de uma terceira organização, sem a adjetivação civil ou militar.

Verifica-se, também, que a PC parece repudiar o seu modelo organizacional, pois apenas 5% de seus integrantes optaram pela adoção, em caso de unificação, do modelo organizacional da PC, com absorção da PM pela PC.

Por outro lado, os militares valorizaram o modelo organizacional da PM, pois 36% de oficiais e praças entendem que, em caso de unificação, deve-se adotar o modelo organizacional militar, com absorção da PC pela PM.

Em síntese, constata-se que a maioria das pessoas é favorável à fusão das polícias em uma única, e uma boa parte delas, cautelosamente, sugere a adoção de medidas de aproximação ou de homogeneização das duas organizações.

Parece-nos que as pessoas receiam que os conflitos hoje existentes, que têm causas histórico-culturais e operacionais, como vimos em capítulos anteriores, sejam levados para dentro da organização a ser criada. Entendem que a eliminação dos conflitos não pode ocorrer simplesmente com a fusão de ambas numa mesma estrutura, como se essa junção tivesse o poder milagroso de fazer mudar o comportamento de civis e militares.

Lembramos o editorial de "O Globo" em que o autor afirma que estudiosos do assunto acreditam que, a longo prazo, a fusão é inevitável. Enfatiza, abordando as divergências entre as polícias do Rio de Janeiro:

"Ter uma só polícia não depende de um ato de vontade: implica estudos de alta complexidade técnica e jurídica e etapas cuidadosamente preparadas. A curto ou médio prazo, seria pura fantasia até mesmo manter a divisão com a subordinação de uma organização à outra. Enquanto a reestruturação não vem, no entanto, atritos e divergências entre fardados e paisanos podem ser minimizados por um rigoroso esforço de integração na prática, com muito de improvisação

e boa vontade. Impõe-se abrir canais de informações e cooperação entre as duas secretarias e mantê-los abertos pela ação enérgica — no melhor sentido da palavra — dos dois secretários, (...)” (É..., 1987).

Enfatizamos: a fusão das polícias em uma única é inevitável, mas é preciso preparar-se o caminho, conforme indica um bom percentual da amostra, com medidas de integração, intercâmbio e cooperação. É necessário que as polícias se mantenham em harmonia e comecem a trabalhar em conjunto e a comunicarem-se entre si em ambos os sentidos.

Sobre a questão da fusão da PM e PC em uma única polícia, completa, executando todas as fases da função policial, Silva (1990) faz uma análise detalhada, indicando, inclusive, os cargos e a hierarquia da nova polícia.

6.2.3 Homogeneização dos modelos de progressão interna

Quanto à homogeneização dos modelos de progressão interna das duas polícias, no caminho da interação entre ambas, a amostra revelou:

QUADRO 8

OPÇÕES QUANTO AO MODELO DE PROGRESSÃO INTERNA
MINAS GERAIS
1990

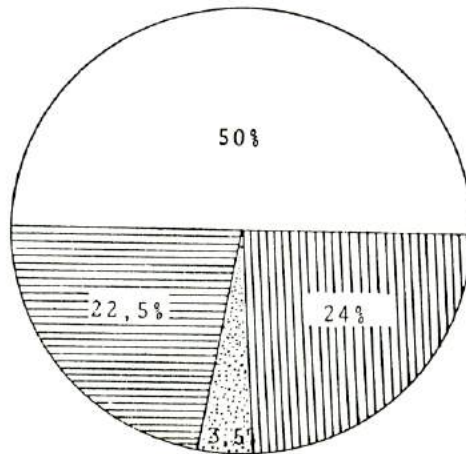
PERFIL	PM		PC		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Perfil 1 (Resistente)						
Manter atuais padrões	56	56	44	44	100	50
Perfil 2 (Favorável ao modelo da outra)	12	12	33	33	45	22,5
Perfil 3 (Favorável com adoção de seu modelo)	30	30	18	18	48	24
Indefinidos	2	2	5	5	7	3,5

A mostra representativa da PC e da PM revela maior tendência ao perfil resistente, ou seja, 50% dos policiais civis e militares pesquisados entendem que os modelos de progressão interna vigente são ideais e que não há necessidade de modificações.

Indica, ainda, que 33% dos policiais civis são favoráveis à adoção da progressão interna vigente na PM, que seria fator de homogeneização e solução de conflitos. Os militares têm uma baixa aceitação do modelo da PC: 12%. Veja-se o gráfico 7.

GRÁFICO 7

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA HOMOGENEIZAÇÃO
DA PROGRESSÃO INTERNA
MINAS GERAIS
1990



- PERFIL 1 – Resistente (Manter atuais padrões)
- ▨ PERFIL 2 – Favorável ao modelo de progressão da outra polícia
- ▤ PERFIL 3 – Favorável ao seu modelo
- ▧ INDEFINIDO

6.2.4 Modificação dos modelos de formação do oficial e do delegado

Foi apresentada aos pesquisados, para manifestação, a possibilidade de se modificarem os modelos de formação do delegado e do oficial, na procura de uma fórmula mais homogênea que propiciasse maior interação entre as organizações. A mostra encontra-se configurada na tabela seguinte:

QUADRO 9

OPÇÕES QUANTO AOS MODELOS DE FORMAÇÃO
MINAS GERAIS
1990

PERFIL	PM		PC		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Perfil 1						
Permanência modelo atual	14	14	19	19	33	16,5
Perfil 2						
Mudança	45	45	30	30	75	37,5
Perfil 3						
Modelo atual com medidas de interação	41	41	50	50	91	45,5
Indefinido	—	—	1	1	1	0,5

O resultado dessa amostra indica que 62% dos policiais civis e militares pesquisados são favoráveis ao atual modelo de formação do oficial e do delegado, sendo que 45,5% destes sugerem a adoção de medidas de intercâmbio, cooperação e integração, para maior homogeneização das polícias.

Verifica-se que 37,5% da amostra admitem a mudança dos conceitos de formação do delegado e do oficial. Analisando-se mais detalhadamente os resultados, constata-se:

a) São favoráveis a um curso de formação comum, de quatro anos, admitindo-se candidato possuidor do 2º grau de ensino, com especialização após o curso:

- 20% dos oficiais;
- 2% dos delegados;
- 16% dos sargentos;
- 2% dos detetives/escrivães;

b) São favoráveis a um curso de formação comum, exigindo-se como requisito para ingresso candidato possuidor de curso de Direito (bacharel):

- 14% de oficiais;
- 36% dos delegados;
- 40% dos sargentos;
- 20% dos detetives/escrivães.

Chama a atenção o percentual de graduados da PM favoráveis à mudança do conceito de formação do oficial PM, apoiando a idéia de se exigir candidato bacharel em Direito: 40% dos pesquisados.

7 FORMAS DE INTERAÇÃO: CONTEÚDO DAS ASPIRAÇÕES

O instrumento da pesquisa indicou as seguintes formas de cooperação, intercâmbio e integração para que os entrevistados se manifestassem:

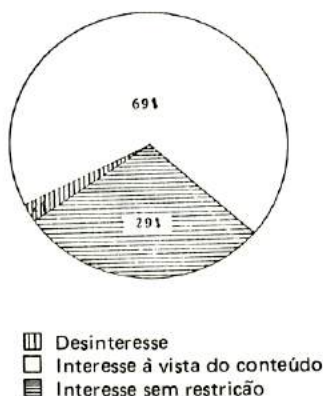
- a) intercâmbio de cursos entre as polícias;
- b) intercâmbio de instrutores;
- c) intercâmbio de documentos doutrinários, revistas e publicações;
- d) integração através da adoção de compartilhamento de mesmo espaço físico;
- e) integração por meio da adoção de normas disciplinares mais homogêneas;
- f) integração através de adoção de normas de transferência para a inatividade, remuneração e correspondência hierárquica parecidas;
- g) integração através da utilização de reuniões de dirigentes para solução de conflitos;
- h) cooperação por meio da participação em ações conjuntas.

7.1 Intercâmbio de obras técnico-profissionais e doutrinárias

A proposta de intercâmbio de manuais, revistas, documentos doutrinários entre as polícias aparece em primeiro lugar na preferência dos pesquisados sobre as formas de interação. Tal proposição foi aceita por 196 (96%) das pessoas, que gostariam de ter essa oportunidade, sendo que a sua maioria, 138 pessoas (69%), entende que o seu interesse estaria vinculado ao conteúdo das obras.

Essa boa aceitação, ainda que exista a ressalva quanto ao conteúdo, que é natural, reflete, possivelmente, um desejo de ambos os lados de saber o que o outro faz e facilitar o entendimento. O gráfico 8 retrata a tendência exposta.

GRÁFICO 8
INTERCÂMBIO DE OBRAS TÉCNICO-PROFISSIONAIS E DOUTRINÁRIAS
MINAS GERAIS
1990



7.2 Intercâmbio de instrutores

A segunda forma de interação mais aceita é a que se refere ao intercâmbio de instrutores entre as polícias. Dentre eles, 195 pessoas (97,5%) aceitariam o instrutor da outra polícia, sendo que a maioria dos interessados (83%) sugere que a escolha do instrutor contemple pessoa capacitada.

Há, portanto, uma receptividade muito grande quanto à troca de instrutores, não só nas escolas, mas também em seções de instrução ou treinamento, o que revela que as pessoas entendem que as polícias são interdependentes e devem convergir seus esforços para um fim único. O quadro 10 e o gráfico 9 retratam essa tendência.

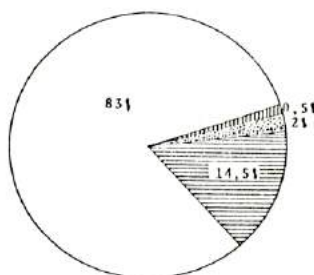
QUADRO 10

INTERCÂMBIO DE INSTRUTORES
MINAS GERAIS
1990

	PM	PC	TOTAL	%
Satisfação	10	19	29	14,5
Satisfação (com instrutor capaz)	87	79	166	83
Desnecessário	3	1	4	2
Indefinido	—	1	1	0,5

GRÁFICO 9

GRÁFICO SETORIAL DA ACEITAÇÃO DE INTERCÂMBIO DE INSTRUTORES
MINAS GERAIS
1990



-  Satisfação
-  Satisfação com instrutor capaz
-  Indefinido
-  Desnecessária a medida

7.3 Integração através de reuniões

Em terceiro lugar na ordem de preferência, encontra-se a realização de reuniões de dirigentes, para solução de conflitos organizacionais. Da amostra, 128 (64%) pessoas entendem que deveriam ser programadas reuniões de dirigentes, em "confrontos próximos", onde cada um possa, francamente, colocar seu ponto de vista e chegar a conclusões mais acertadas; 66 outras (33%) entendem que reuniões podem ser realizadas, desde que as decisões sejam implementadas. Pode-se dizer, portanto, que 194 pessoas (97%) recomendam a reunião para dirimir conflitos, mas um bom número delas (33%) receia que o assunto se restrinja à reunião.

Depreende-se que a reunião pode ser um instrumento de integração entre as duas polícias, desde que os dirigentes adotem medidas subseqüentes e se nomeiem subcomissões ou "forças-tarefa" para que se dêem os passos seguintes, sob o interesse e supervisão permanente dos dirigentes.

7.4 Cooperação por meio de ações conjuntas

Em seguida na ordem de preferência, surge a proposta de cooperação, através da participação da PC e da PM em ações conjuntas. Do total pesquisado, 188 pessoas (94%) participariam com interesse ou sem restrição de ações conjuntas, sendo que a sua maioria (58,5%) gostaria de que as atribuições de cada uma das partes envolvidas na ação sejam bem definidas com antecedência.

Constata-se que há o entendimento de que as missões das duas organizações são convergentes, complementares e interdependentes, mas que há possibilidade de intromissão de uma na esfera da outra; por isso desejam ajustes prévios para combinação dos limites e para conhecimento prévio das pessoas que estarão envolvidas. O quadro 11 dá uma boa visualização da amostra e sua tendência.

QUADRO 11

AÇÕES CONJUNTAS
MINAS GERAIS
1990

SITUAÇÕES	PM	PC	TOTAL	%
Participaria com interesse	31	40	71	35,5
Participaria com interesse e ajuste prévio	57	60	117	58,5
Não gostaria de participar	10	0	10	5,0
Indefinidos	2	0	2	1,0

Resumo:

- Participaria com interesse: 188 (94%)
- Não gostaria de participar: 10 (5%)
- Indefinidos: 2 (1%)

7.5 Intercâmbio de cursos

O intercâmbio de cursos entre as polícias vem a seguir na ordem de preferência entre as formas de interação. A aceitação de matrículas em cursos de outra polícia é contemplada por 175 pessoas (87,5%) da amostra, sendo que 56% destas ressaltam que gostariam de constatar o interesse e a aplicabilidade do curso. Apenas 25 pessoas (12,5%) não gostariam de se matricular, e a maior resistência é encontrada entre os militares: 19 pessoas. Veja o quadro 12 a seguir.

QUADRO 12

INTERCÂMBIO DE CURSOS
MINAS GERAIS
1990

ACEITAÇÃO	PM	PC	TOTAL	%
Favorável	24	39	63	31,5
Favorável à vista da aplicabilidade	57	55	112	56,0
Desfavorável	19	6	25	12,5

RESUMO:

- Favoráveis: 175 (87,5%)
- Desfavoráveis 25 (12,5%)

7.6 Integração de normas estatutárias

A seguir, a forma de interação mais aceita pela amostra representativa da PC e da PM foi a que se refere à adoção pela PC de normas de transferência para a inatividade (cota compulsória), contagem de tempo de serviço, remuneração e correspondência hierárquica com a PM. De todo o universo, 174 pessoas (87%) veriam com satisfação tais medidas, pois permitiriam maior renovação da direção da PC e às duas polícias a discussão conjunta de seus interesses junto ao governo estadual.

Este é um ponto fundamental na pesquisa.

Parece que a PC se ressentir de maior renovação em sua cúpula dirigente e da necessidade de modernização de seu modelo estrutural.

Aliás, um delegado fez anexar ao seu questionário um documento em que analisa os aspectos da hierarquia e disciplina, planejamento e comando e execução como sustentáculos de uma organização e sustenta que as PC carecem de pressupostos fundamentais: não têm finalidade e doutrina definidas. Sugere a reformulação do sistema de segurança pública, unificando-se as duas polícias, com aproveitamento do que cada uma delas tiver de bom.

A homogeneização das duas organizações, nesse campo, facilitaria muito a integração de esforços.

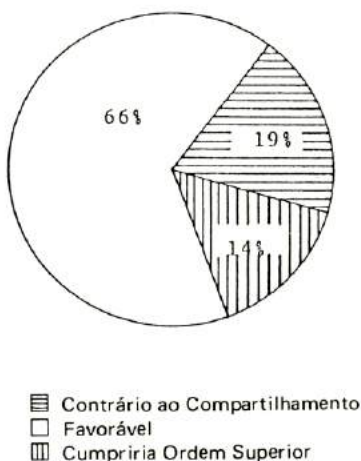
7.7 Compartilhamento de espaços físicos

Quanto ao compartilhamento dos mesmos espaços físicos pelas polícias, dando à população a idéia de uma agência integrada de proteção, 133 pessoas (66%) entendem como desejável tal medida, pois ambas exercem funções que se complementam; 38 pessoas (19%) veriam com desagrado tal medida e 28 (14%) cumpririam recomendação superior, em caso de sua adoção.

Ainda que a maioria se expresse favoravelmente ao compartilhamento de um mesmo espaço físico, verifica-se que existe uma razoável resistência ao mesmo, o que nos leva a entender que essa medida deve ser adotada cautelosamente. Veja o gráfico 10 seguinte que ilustra essa tendência.

GRÁFICO 10

ACEITAÇÃO DO COMPARTILHAMENTO DE ESPAÇOS FÍSICOS MINAS GERAIS 1990



7.8 Integração de normas disciplinares

Finalizando a análise da aceitação das formas de interação, abordaremos a proposta de adoção de normas disciplinares parecidas. Ressaltamos que 131 pessoas (65%) entendem que a adoção de normas disciplinares mais parecidas com as estabelecidas na PM permitiria maior eficiência à PC e melhor interação entre as duas polícias. Esta a tendência geral da amostra.

Analisando-se por organização, verifica-se que 40 pessoas (40%) da PC e 91 (91%) da PM ratificam essa tendência.

Na PC, 51 pessoas (51%) entendem que não se deve procurar a homogeneidade de normas disciplinares, pois o policial civil já tem normas que lhe são adequadas. A maior resistência à adoção de normas disciplinares parecidas com as da PM, dentro da amostra da PC, foi verificada entre os detetives/escrivães.

É importante ressaltar que da amostra representativa das duas organizações (200 pessoas), apenas 10 (5%) indicaram o modelo disciplinar da PC para adoção pelas duas polícias, de forma a promover uma melhor interação e homogeneidade.

Há resistências na PC, mas a própria instituição reconhece problemas no campo disciplinar. Em entrevista, um delegado afirmou que não há um maior respeito entre alguns detetives e os delegados e outros superiores, pois o jovem policial só deseja o bônus: revólver e carteira de polícia. O mesmo delegado declarou, ainda, que as PC estão preparando, em nível nacional, um regulamento disciplinar mais rígido, que incluirá, inclusive, penas de cerceamento de liberdade e processos disciplinares mais rígidos.

No início deste ano, numa reunião de delegados em Belo Horizonte, um dos policiais civis em cargo de chefia enfatizou esse fato, dizendo que vários são os fatores que contribuem para o aumento da criminalidade, sendo um deles a omissão da PC, e essa omissão, segundo ele, tem como causas, dentre outras arroladas: falta de apoio governamental, falta de política salarial, descontinuidade administrativa, chefias acomodadas, a "quase inexistência de hierarquia e disciplina entre seus membros", grupismo, falta de seriedade, falta de profissionalismo.

Esse problema do respeito à hierarquia e à disciplina é de fundamental importância para que se possam integrar esforços, para que as pessoas de ambas as polícias se entendam. É preciso que se enquadrem em direitos, obrigações e limites aproximados e tenham a convicção de que, fugindo desses parâmetros, terão contas a ajustar, e que eles serão cobradas com oportunidade e na medida certa.

8 O VALOR DAS FORMAS DE INTERAÇÃO

O instrumento de pesquisa (questionário) recomendava que o consultado deveria atribuir uma nota de 0 a 19 entre as alternativas de cada questão.

Essa atribuição de notas permite apreciar o valor quantitativo que cada entrevistado atribui às formas de interação, intercâmbio e cooperação indicadas e propicia, portanto, constatar qual ele valoriza mais.

Na análise anterior das formas de interação, tentamos mostrar o conceito das aspirações dos grupos, a partir da visão do número de pessoas que se identificam com tal forma. Agora tentaremos mostrar como eles valorizam tais propostas. A cada questão seria possível serem atribuídos, entre as alternativas, 2.000 pontos ou 500 para cada um dos quatro grupos da amostra.

Tabulados os dados, verificamos a seguinte configuração, na ordem decrescente de número de pontos atribuídos:

19 – Intercâmbio de Instrutores entre as polícias: 1945 pontos (97%)

Essa medida de interação entre as duas organizações teve uma aceitação quase total por parte de todas as pessoas, que na sua maioria condicionam seu grau de satisfação à capacidade do instrutor.

A amostra representativa da PM e da PC assim distribuiu os seus pontos:

QUADRO 13

QUANTIFICAÇÃO EM PONTOS QUANTO AO INTERCÂMBIO DE INSTRUTORES MINAS GERAIS 1990

GRUPOS	PONTOS EM 500	
	ABSOLUTO	%
Oficiais	489	98
Sgt/Subt	473	95
Delegados	486	97
Detetives/escrivães	497	99
TOTAL	1.945	97

O resultado demonstra que o pessoal acredita na validade da medida e a coloca, parece, como a mais importante, e a inexistência de resistência à mesma a credencia a uma implementação mais fácil.

2º — Intercâmbios técnico-profissionais e doutrinários: 1.936 pontos (96%)

Essa forma de interação, também, teve uma aceitação extremamente favorável, o que nos leva a considerar que devem ser adotadas medidas, visando a promover a troca de revistas, documentos doutrinários, publicações, manuais, etc., com a PC, em nível pessoal e institucional.

3º — Integração através da realização de reuniões: 1.899 (95%)

A amostra representativa da PM e PC valoriza muito a realização de reuniões de dirigentes, em "confrontos próximos", onde cada um possa, francamente, colocar seu ponto de vista, como forma para solução de conflitos. A discussão das divergências pode conduzir ao equilíbrio.

Nota-se, no entanto, uma clara preocupação com a possibilidade de os dirigentes se restringirem à reunião e não implementarem as medidas discutidas.

A elevada valorização dessa forma de interação, como medida para solucionar conflito, ratifica posição de autores da teoria do desenvolvimento organizacional e de administração que preconizam a confrontação, por meio de reuniões. Tal posição foi devidamente exposta no capítulo que fundamenta teoricamente este trabalho.

4º — Cooperação através da execução de ações conjuntas: 1.883 pontos (94%)

QUADRO 14
QUANTIFICAÇÃO EM PONTOS QUANTO A AÇÕES CONJUNTAS
MINAS GERAIS
1990

GRUPOS	PONTOS EM 500	
	ABSOLUTO	%
Oficiais	418	84
Sgt/Subt	476	95
Delegados	499	100
Detetive/Escrivães	490	98
TOTAL	1.883	94

Essa forma de interação apresentou elevado grau de valorização, desde que, ressalvam alguns, sejam bem definidas as atribuições de cada um, com antecedência. Os policiais civis valorizam mais intensamente a medida.

As pessoas acreditam na aplicabilidade dessa forma de interação, que pode ser um fator importante para o entrosamento das polícias.

59 — Intercâmbio de Cursos: 1.699 pontos (85%)

A amostra revela uma tendência significativa para a aceitação de matrícula em cursos da outra polícia, verificada a sua aplicabilidade.

Os grupos assim quantificaram a medida:

QUADRO 15
QUANTIFICAÇÃO QUANTO AO INTERCÂMBIO DE CURSOS
MINAS GERAIS
1990

GRUPOS	PONTOS EM 500	
	ABSOLUTO	%
Oficiais	348	70
Sgt/Subt	412	82
Delegados	482	96
Delegados/Escrivães	457	91
TOTAL	1.699	85

6º — Integração de Normas Estatutárias: 1.696 pontos (85%)

Este resultado significa que a adoção, por parte da PC, de normas de transferência para a inatividade (cota compulsória), contagem de tempo de serviço, remuneração e correspondência hierárquica mais parecidas com as da PM seria vista “com bons olhos”, pois essas medidas permitiriam maior renovação da direção da PC e, às duas polícias, a discussão conjunta de seus interesses junto ao governo estadual.

Esta proposição foi valorizada com 1.696 pontos.

QUADRO 16

PONTUAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DE NORMAS ESTATUTÁRIAS
MINAS GERAIS
1990

GRUPOS	PONTOS EM 500	
	ABSOLUTO	%
Oficiais	427	85
Sgt/Subt	430	86
Delegados	424	85
Detetive/Escrivães	415	83
TOTAL	1.696	85

O restante dos pontos foi assim distribuído: 208 (10%) para a alternativa que espelhava desagrado com a medida e 74 (4%) para aquela que indicava que a PM deveria rever suas normas, buscando o modelo da PC.

Por ocasião da análise dos perfis de mudança, em outro capítulo, assinalamos que os policiais civis parecem desejar mudanças nesse campo, pois 88% dos delegados e 84% dos detetives/escrivães apóiam tal medida.

Nota-se, pela valorização dada, que há uma simetria na tendência dos quatro grupos, que pontuaram a alternativa com muita semelhança.

O resultado deixa revelar clara tendência para a homogeneização dessas normas. Percebe-se, por essa valoração e pelas entrevistas, que o mecanismo da cota compulsória é visto com um ponto crítico da PC, carecendo de modificação.

Verifica-se que há desejo de se adotar um modelo de correspondência hierárquica entre as duas polícias e que, a partir daí, as organizações deveriam, juntas, defender seus interesses perante o governo estadual, principalmente os projetos de remuneração.

7º — Interação de Normas Disciplinares: 1.353 pontos (68%)

A harmonização das normas disciplinares das duas polícias, tornando-as mais parecidas, foi expressivamente valorizada pela amostra representativa de cada um, enten-

dendo que esse fato permitiria maior eficiência às organizações e melhor interação entre elas.

A amostra valorizou em 1.277 pontos, 61% do total, o modelo disciplinar da PM como um padrão que ofereceria melhores condições interativas e de eficiência. O modelo da PC, como parâmetro de eficiência para as polícias, foi valorizado com 126 pontos ou 6% do total da amostra, conforme se pode ver no quadro e gráfico seguintes:

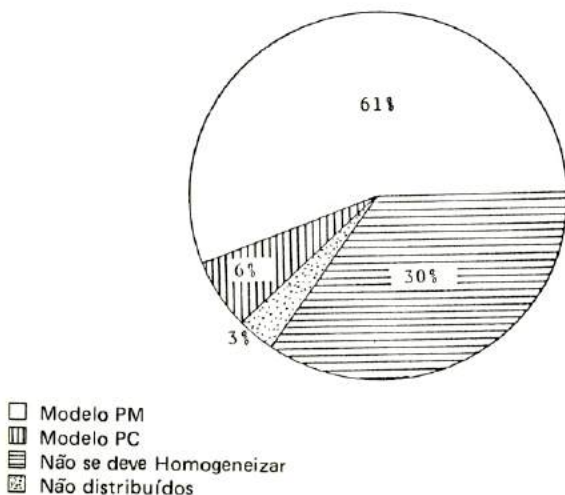
QUADRO 17

ACEITAÇÃO DOS MODELOS DE HOMOGENEIZAÇÃO DE
NORMAS DISCIPLINARES
MINAS GERAIS
1990

ESPECIFICAÇÃO	PM		PC		PONTOS	
	Oficiais	Praças	Deleg.	Detetives	Total	%
Modelo PM	437	422	235	133	1.227	61
Modelo PC	22	24	31	49	126	6
Não se pode homogeneizar	41	43	213	298	595	30
Não distribuídos	—	11	21	20	52	3
TOTAL	500	500	500	500	2.000	100

GRÁFICO 11

ACEITAÇÃO DOS MODELOS DE HOMOGENEIZAÇÃO DE
NORMAS DISCIPLINARES
MINAS GERAIS
1990



Já analisamos anteriormente essa preferência, mas ratificamo-la com a convicção de que é preciso haver mudanças nesse campo, e a PC deverá envidar um grande esforço para processar as inovações necessárias às suas normas disciplinares.

89 – Integração através do compartilhamento dos espaços físicos: 1.249 pontos (62%)

Essa proposição foi razoavelmente valorizada pela amostra representativa das PM e PC, que assim a quantificou:

QUADRO 18
VALORIZAÇÃO DO COMPARTILHAMENTO DE ESPAÇOS FÍSICOS
MINAS GERAIS
1990

GRUPOS	PONTOS EM 500	
	ABSOLUTO	%
Oficiais	268	54
Sgt/Subt	299	60
Delegados	355	71
Detetive/Escrivães	327	65
TOTAL	1.249	62

A PC tende a valorizar mais o compartilhamento de espaço do que a PM, no entanto, verifica-se uma boa aceitação dessa medida.

Parece que as pessoas entendem que o não compartilhamento de mesmos espaços físicos representa um desperdício de recursos e não dá ao cidadão a idéia de que a polícia age integradamente. O fato de uma pessoa procurar um quartel para solução de um problema policial e ser instruída a procurar uma delegacia ou um outro local, e vice-versa, causa péssima impressão ao cidadão e gera desconfiança em relação a toda a polícia. Acresce-se o fato de que o maior usuário do serviço policial, aquele que normalmente tem as maiores querelas, é a classe menos favorecida que nem sempre tem condições de locomoção de um local para outro.

9 FORMAS DE INTERAÇÃO E CONFLITO: RELAÇÃO ASSIMÉTRICA

A relação assimétrica entre variáveis postula que uma variável (independente ou causal) é essencialmente "responsável" por outra (considerada variável dependente ou conseqüente) (Lakatos e Marconi, 1983).

Nossa hipótese constitui-se de uma variável independente (X = ausência de formas de interação) e uma variável dependente (Y = conflito), articuladas numa relação assimétrica, ou seja, a presença/ausência de conflito é função da presença/ausência de formas de interação.

Em face do conjunto de informações e dados levantados, pode-se afirmar que a hipótese se sustenta?

O desenvolvimento de formas de cooperação, intercâmbio e integração entre ambas as polícias tende a fazer desaparecer o conflito?

Retornando aos passos de nosso raciocínio, a primeira constatação foi a de que o conflito entre a Polícia Civil e Polícia Militar existe de fato, e várias são as suas causas: sociais, históricas, administrativas e culturais.

Delimitando o objeto de estudo, ocupou-se das causas administrativas, mais precisamente, das causas referentes à ausência de uma **política institucional bilateral de interação** e que, por serem administrativas, podem ser controladas.

Verificou-se que cada instituição possui sua cultura organizacional e seu estilo próprio. Suas atitudes, valores e filosofia são diferentes, não são sinérgicas e, quando se encontram, nos momentos em que devem se complementar e interagir, não há uma simbiose comportamental.

A teoria que fundamenta este trabalho relata que a única forma de mudar uma organização é mudar sua cultura, fato que não ocorre subitamente. Explicita a importância do papel do dirigente nessa tarefa de eliminação de conflitos e enaltece o valor das reuniões e do ensino como forma de interação.

Como vimos, as formas de interação indicadas para solução de conflitos foram submetidas à apreciação das pessoas que compuseram a amostra deste trabalho e a maioria teve aceitação superior a 80%, algumas com quase 100% de valorização.

As pessoas acreditam na eficiência e eficácia dessas medidas.

Essa tendência é ratificada pelo resultado da análise à seguinte questão:

“Considerando tudo o que foi dito, o desenvolvimento de formas de cooperação, intercâmbio e integração (pessoal, cursos, operações conjuntas, reuniões, torneios esportivos, não interferência de funções, ordenamento jurídico semelhante) pode resultar em”:

QUADRO 19
VALORIZAÇÃO DOS EFEITOS DA APLICAÇÃO DAS FORMAS DE INTERAÇÃO
MINAS GERAIS
1990

ORDEM	ALTERNATIVAS	VALORIZAÇÃO EM PONTOS			
		PM	PC	TOTAL	%
A	Política de Boa Vizinhança	239	226	465	23
B	Diminuição de Conflitos	330	276	606	30
C	Eliminação de Conflitos	169	277	446	22
D	1º Passo para a Fusão	116	103	219	11
E	Condições satisfatórias para a fusão da PM e PC	142	111	253	13
F	TOTAL	996	993	1.989	99

Verifica-se que 52% dos pontos atribuídos pelas pessoas contemplaram as alternativas que tratam diretamente do conflito: diminuição e eliminação de conflitos. 23% dos pontos valorizaram as medidas como forma de se estabelecer uma política de boa vizinhança. Os pontos restantes foram atribuídos pelas pessoas que entendem que as formas de interação propiciariam o primeiro passo ou as condições satisfatórias para a fusão. Entendem as pessoas que o sucesso ou o fracasso da fusão acha-se ligado ao desenvolvimento de medidas de interação, para homogeneizar as culturas.

Aliás, Moraes (1986) adverte que grandes insucessos de fusão de empresas se deveram ao fato de a matriz deixar de considerar a diversidade cultural e impor sua cultura, com a suposição de que as organizações que pertencem a um mesmo ramo de atividade apresentam os mesmos tipos de problemas.

Por conseguinte, acrescenta, a fusão ou aquisição que serviria para unir as organizações, com o fito de produzir um efeito sinérgico, muitas vezes, torna-se desastrosa. Exemplifica caso de uma grande empresa petrolífera que adquiriu pequena empresa do mesmo ramo, baseado na teoria de que, sendo do mesmo ramo, complementar-se-iam uma à outra. A aquisição gerou uma atmosfera constrangedora. Os períodos de tensão causados pela incongruência de diferentes sistemas culturais eram inevitáveis.

Uma unificação ou fusão não tem o condão de eliminar os conflitos, que podem ser levados para dentro da nova organização, se não houver uma preparação para diminuir as desigualdades.

A fusão ou unificação teria de passar, obrigatoriamente, para o seu sucesso, por uma fase preparatória de homogeneização cultural.

Ficou evidenciado que a supressão das causas (se no lugar de "ausência", tivermos a "presença" das formas de interação) podem levar o conflito ao desaparecimento. Tais causas nunca foram controladas, pois durante todo esse tempo de existência do conflito, as instituições permaneceram praticamente inertes.

O que falta é realmente a adoção dessas formas de interação para aproximar as duas polícias; tornar suas culturas mais sinérgicas, mais convergentes, para que possam complementar-se, conforme determina a Constituição da República.

Desta forma, pode-se concluir que há uma relação assimétrica entre o conflito e as formas de interação. Na ausência destas, o conflito tende a aumentar e na sua adoção o conflito tende a diminuir.

10 CONCLUSÃO

São as seguintes, as principais conclusões a que chegamos através de nosso estudo, dentre as quais incluímos as respostas para o nosso problema de pesquisa:

- a) Os conflitos entre a PC e a PM têm uma memória histórico-cultural.

Historicamente, ambas são originárias de vertentes distintas: a PM, desde os seus primórdios, esteve estruturada militarmente, confundindo-se, na colônia, com a tropa de linha. Guarda, até hoje, essa estética militar. Tem, portanto, uma identidade militar na formação de seus homens, na estrutura organizacional, no nome, no espírito e, em grande parte, nos métodos de operação. A atividade de polícia judiciária, nas suas origens, estava acoplada ao judiciário e, mesmo quando dele foi afastada, indo para o poder executivo, adotou uma estética civil, em contraposição à militar; é civil na formação de seus homens, na estrutura organizacional, no nome, no espírito e nos métodos operacionais.

Essas diferenças causam tensão no relacionamento entre as duas organizações, que, conceitualmente, devem complementar-se. A identidade da PM a conduz, às vezes, ao excesso de militarismo que a faz conviver com uma crise, pouco aparente, de identidade:

policial ou militar? O Cel Euro, em trabalho elaborado em 1986, concluiu, após analisar os oficiais da PM que no ano 2000 estarão ocupando o alto comando da instituição, que esses oficiais "podem ser caracterizados como possuidores de estilo de comando relativamente autoritário o que é inadequado, tomando-se por base o estilo desejável para o administrador do futuro" (Magalhães, 1986). Devemos tomar consciência de que o ensino e a instrução, que devem estar coerentes com os novos tempos, não chegam a todos da forma correta.

A PC tem, também, sua crise de identidade: afastada do Judiciário, lutou e conseguiu seu nicho institucional no Poder Executivo, mas se interessa mais pela ostensividade, pela visibilidade, do que pelos trabalhos técnicos e científicos da investigação criminal.

Pela teoria dos Momentos Críticos, verifica-se que, em face da gradativa especialização das funções e divisão do trabalho, a Polícia Civil e a Polícia Militar tendem a formar uma única instituição, como já ocorre nos países mais adiantados. Devem-se interpretar os conflitos hoje existentes entre as duas organizações como consequência, antes de tudo, do processo de evolução da sociedade, que acabará por impor a unificação, cuja configuração somente estudos mais avançados poderão estabelecer.

b) Culturalmente, em decorrência dessas identidades, têm as polícias estaduais diferenças significativas, que dificultam a integração de esforços.

A educação militar cultua valores, normas, tradições, estilos bem diferentes do modelo da PC.

Os planos ético, educacional, jurídico e técnico são diferentes. O sentido da hierarquia e da disciplina guarda pouca identidade.

Em síntese, as culturas são heterogêneas, dificultando o entrosamento, a complementação de esforços.

c) As diferenças são agravadas pela intromissão, normalmente intencional, de uma polícia na esfera da outra. A PM vem realizando investigações de crimes consumados e restituindo bens produtos de crime, e a PC vem adentrando a área da PM ostentando coletes, armamento pesado e veículos caracterizados, típicos de polícia ostensiva, contrariando a boa técnica de investigação.

A vaidade pessoal tem sido um ingrediente agravador desse fenômeno.

d) O problema é agravado pelas discussões no campo ideológico, quanto ao entendimento do significado de autoridade policial. A PC, com base em parecer de Helio Tornaghi, entende e faz divulgar em boletim interno, que integrantes da PM não são autoridades policiais. A PM entende o contrário, apoiando-se nas amplas missões que lhe foram contempladas pela constituição da República e em parecer do Desembargador Álvaro Lazzarini, dentre outros.

e) Nesse quadro de heterogeneidade histórico-cultural, com reflexos operacionais, dizem os estudiosos, principalmente do campo da teoria do desenvolvimento organizacional, da sociologia e da psicologia social, que a única maneira de mudar as organizações é mudar as suas culturas, e que essas mudanças não ocorrem de súbito, precisam ser planejadas e metodizadas.

Para mudar, tem de haver uma ação intencional das duas polícias na busca de formas de interação, visando à homogeneização de normas e comportamentos, procurando um efeito sinérgico e conseqüente convivência harmônica.

Nessa tarefa, têm os dirigentes o papel, importante, de promover a conscientização dos dirigidos sobre a interdependência de funções e adotarem medidas, principalmente no campo do ensino, para buscar caminhos de interação. A liderança é o disparador indispensável do processo cooperativo. Há experiências passadas, ressentimentos, que

levarão algumas pessoas a resistirem, e aqueles que ocupam cargos de chefia precisam saber como guiar as pessoas durante o processo de mudança.

f) A amostra representativa da PC e da PM revelou forte tendência para mudanças. Deseja que seja empreendido um esforço para que os regimes estatutários e disciplinares passem a ser mais homogêneos, que haja maior correspondência nos sentidos da hierarquia e da disciplina.

Revelou maior predileção pelo modelo disciplinar adotado na PM, que seria fator de maior integração e eficiência das polícias.

As pessoas, também, entenderam que o modelo PM de transferência para a inatividade é fator importante para renovação da direção das polícias, devendo ser adotado como padrão de homogeneização.

Os pesquisados indicam, na sua expressiva maioria, a necessidade de adoção de medidas de interação entre as polícias, notadamente intercâmbio de instrutores, cursos, obras técnico-profissionais e doutrinárias, operações conjuntas e integração de normas estatutárias.

Em síntese, entende a amostra que a adoção de medidas de intercâmbio, integração e cooperação tende a fazer desaparecer os conflitos entre a PC e a PM, comprovando nossa hipótese de trabalho.

g) Entendemos que neste esforço de aproximação haverá muitas oportunidades de discussão e estaremos criando uma mentalidade de Segurança Pública e preparando o caminho para a fusão das polícias em uma única, facilitando o trabalho dos Constituintes em 1993.

À vista do exposto, recomendamos a adoção das seguintes medidas:

a) Medidas de Curto Prazo para implementação imediata.

a) I — programação de reuniões periódicas dos dirigentes das polícias, constituídas de comissões executivas (forças-tarefa) para agilizar medidas de aproximação;

a) II — intercâmbio de professores e instrutores entre as Academias de Polícia, não só nos seus cursos regulares, mas, também, em cursos ou estágios especiais ou na instrução dos quadros;

a) III — intercâmbio de obras técnico-profissionais e doutrinárias (revistas, documentos doutrinários, livros, manuais) entre as polícias;

a) IV — intercâmbio de vagas nos diversos cursos das duas polícias;

a) V — programação de instrução conjunta sobre procedimentos em local de crime;

a) VI — preparação de documento conjunto, para divulgação no âmbito das duas organizações, principalmente nas escolas versando sobre:

— o esclarecimento da missão de cada organização;

— a conscientização sobre a interdependência e complementariedade das funções policiais;

— procedimentos em caso de ocorrências envolvendo integrantes das duas polícias, com especial ênfase sobre a recusa de identificação e sobre quem deve comparecer ao local para solucionar o fato; lembramos que há uma Nota de Instrução da PMMG que pode servir de modelo;

— o conceito de autoridade policial, sem conotações ideológicas;

— a delimitação da atividade de rastreamento;

— a proibição do uso de coletes e de equipamentos ostensivos pela PC;

— a proibição da realização de investigações policiais pela PM;

— a proibição de exploração de notícias negativas sobre a outra organização e de concessão de entrevistas criticando qualquer das polícias;

— a definição de procedimentos básicos para o encaminhamento de armas apreendidas e devolução de objetos furtados;

a) VII — estabelecimento de equipes de plantões mistas, na capital, composta por capitães e delegados de diversas unidades e Delegacias, em revezamento e alternância de locais de plantão (CEGECOP e CEPOLC), para assegurar a continuidade das ações policiais;

a) VIII — neutralização dos policiais conflitantes, transferindo-os ou diminuindo sua autonomia funcional, dentro do princípio de que em primeiro lugar estão os interesses da organização e da sociedade;

a) IX — recompensar o esforço integrado;

a) X — constituição de comissões mistas para apuração de fatos envolvendo policiais de ambas as polícias e divulgação dos resultados de apurações e punições dos envolvidos, se for o caso;

a) XI — estabelecimento de procedimentos visando ao encaminhamento mais rápido dos relatórios de ocorrências às Delegacias;

a) XII — atendimento a pedidos de apresentação de testemunhas para audição em todos os níveis de chefia ou comando, sem intermediação de órgão central, a não ser nos casos de indicados, para maior controle;

a) XIII — entrosamento nos contatos paralelos entre todos os níveis, para viabilização de escoltas de presos;

a) XIV — estabelecimento de medidas visando ao comparecimento ágil de perícia ao local de crime e/ou de acidente ou comunicação da impossibilidade de comparecimento;

a) XV — estabelecimento de jornadas de trabalho mais homogêneas;

a) XVI — programação de operações conjuntas, com definição de atribuições com antecedência;

a) XVII — proibição do ingresso em qualquer das organizações de pessoas excluídas da outra, instituindo-se a consulta prévia, perfeitamente viável por computador.

b) Medidas a médio prazo (para estudo imediato e implementação no início de 1991)

— preparação de legislação para assegurar a progressiva convergência e uniformização de direitos e obrigações dos policiais civis e militares, principalmente no que se refere às normas disciplinares e normas estatutárias (transferência para a inatividade, remuneração, correspondência hierárquica). A pesquisa indicou o modelo PM com um bom padrão de normas nesses dois campos;

— troca automática de informações computadorizadas de Segurança Pública (cadastro de veículos, arquivo criminal, despachos automáticos de patrulhas, estatística operacional);

— organização de seminários e ciclos de palestras e conferências entre as duas polícias e demais segmentos da defesa social;

— programação de eventos esportivos;

— adoção de medidas visando ao compartilhamento de mesmos espaços físicos entre frações PM e delegacias, dando idéia de agência integrada, evitando o desperdício dos escassos recursos públicos;

— elaboração de proposta conjunta ao Ministério da Justiça de projeto-de-lei referente ao § 7º do Art 144, da Constituição Federal;

— negociação visando a dar aos oficiais PM condições legais para a elaboração de Autos de Prisão em Flagrante, destinando à PC somente os casos que exijam investigação criminal, desafogando a polícia judiciária, que se encontra com efetivo reduzido.

c) Medidas a longo prazo (estudar em 1991 para implementação a partir de 1992)

— gestões junto às Universidades visando à criação de um curso de graduação superior em Segurança Pública, para formação do delegado e do oficial, que se especializariam, após graduados, em polícia ostensiva ou de investigação na Academia, em período curto.

— preparação de propostas conjuntas de fusão das polícias em uma única para remessa aos constituintes.

ANEXO

QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA

Belo Horizonte, 10 de abril de 1990.

Prezado Senhor,

1. Estamos freqüentando o Curso Superior de Polícia, na PMMG, e deveremos apresentar um trabalho monográfico para a obtenção de aprovação plena.

2. Optamos por pesquisar e escrever sobre a Cooperação, Integração e Intercâmbio como Processos Tendentos a Neutralizar as Causas de Conflitos entre a Polícia Militar e a Polícia Civil.

3. Solicitamos sua valiosa colaboração, respondendo ao questionário que se segue.

As informações são úteis até o dia 30Abr90.

4. Muito obrigado.

MARCOS AURÉLIO MACHADO — TEN CEL PMMG

DADOS PESSOAIS

CARGO:

FUNÇÃO:

LOCAL DE TRABALHO:

NÍVEL DE ESCOLARIDADE:

1º Grau

TEMPO DE SERVIÇO:

2º Grau

3º Grau

IDADE:

SE DELEGADO, CITAR SITUAÇÃO ANTERIOR:

Civil

Ex-Detetive

Ex-PM

SE OFICIAL, CITAR SITUAÇÃO ANTERIOR:

Civil

Ex-Praça

INSTRUÇÕES:

Para cada item do questionário você deve indicar qual das alternativas apresentadas descreve melhor a maneira pela qual você agiria frente a cada situação descrita. Quando ficar em dúvida, procure decidir pela alternativa que mais se aproxima do seu modo de agir. O importante é responder a todos os itens.

ATENÇÃO: Para cada item você deverá atribuir uma nota de 0 a 10 entre as alternativas, de forma que a soma total dos pontos de cada questão totalize 10 pontos.

1. A atividade constitucional afeta à Polícia Civil é:
 - A — apuração das infrações penais, através da investigação criminal e formalização dos atos decorrentes;
 - B — execução de patrulhamento (ronda) nas vias públicas e de batidas policiais;
 - C — execução de ambas as atividades relacionadas em A e B destes itens.
2. A atividade constitucional afeta à Polícia Militar é:
 - A — investigação criminal;
 - B — execução de patrulhamento preventivo e de batidas policiais;
 - C — execução de ambas as atividades relacionadas em A e B deste item.
3. Se me perguntassem qual fato que na atualidade vem promovendo um acirramento de conflitos, eu responderia:
 - A — a política governamental que é mais favorável à PM;
 - B — intromissão da PM na esfera da PC, através de investigações e devolução de armas e bens;
 - C — intromissão da PC na esfera da PM, através de atividades ostensivas;
 - D — a má qualidade profissional de alguns integrantes de ambas as polícias;
 - E — omissão da PC em dar continuidade às ações da PM.
4. Cite, em ordem de importância, as medidas positivas que na sua opinião servirão para minimizar os conflitos;
 - A — torneios esportivos;
 - B — reuniões de Chefes;
 - C — troca de informações de segurança pública independente de solicitação;
 - D — outra: citar:
5. Cite, em ordem de importância, as medidas restritivas que na sua opinião servirão para diminuir conflitos:
 - A — não utilização pela PC de coletes e viaturas caracterizadas;
 - B — PM e PC não divulgarem notícias negativas uma da outra;
 - C — PM não realizar investigações;
 - D — PC não usar armamento pesado ostensivamente;
 - E — outras. citar:
6. Na sua opinião, as consequências do conflito PM x PC se refletem principalmente em:
 - A — prejuízos para a imagem das duas polícias;
 - B — desperdício de recursos públicos;

- C — prejuízos para a comunidade;
 - D — deficiência do aparelho policial.
7. Diante da proposta de unificação das polícias eu argumentaria que:
- A — a unificação deve ser feita a curto e médio prazos, a partir de um trabalho preparatório de homogeneização das duas polícias;
 - B — a unificação é desnecessária, bastando, para o bom entrosamento, que cada polícia atue estritamente dentro de suas atribuições constitucionais;
 - C — a unificação deve ser buscada porém não acredito na sua viabilização, em razão de grandes obstáculos culturais e políticos.
8. Em caso de unificação, a melhor forma de promovê-la com maior consistência e eficiência é:
- A — criar uma 3a. organização (um novo modelo), sem a adjetivação civil ou militar, a partir da execução de medidas de homogeneização e de aproximação entre as duas polícias;
 - B — não se deve buscar a unificação, mantendo-se a situação atual;
 - C — adotar o modelo organizacional militar, com absorção da PC pela PM e atribuição de postos e graduações militares às funções da PC;
 - D — adotar o modelo organizacional da PC, com absorção da PM pela PC e extinção dos postos e graduações militares.
9. A Progressão interna, isto é, a possibilidade de acesso aos diversos postos, graduações e cargos superiores, a partir de concursos e cursos da própria polícia, tem sido apontada como fator de motivação e integração interna das polícias. Sobre o assunto entendo:
- A — a adoção da progressão aceita na PC pelas duas polícias promoveria maior homogeneização e solução de conflitos;
 - B — a adoção da progressão aceita na PM pelas duas polícias promoveria maior homogeneização e solução de conflitos;
 - C — entendo que os modelos atualmente vigentes são ideais e não há necessidade de modificações.
10. Para maior homogeneização das polícias, advogo:
- A — a mudança de conceito da formação do delegado: haveria um curso de formação único para os oficiais e os delegados. Não se exigiria o curso de Direito, apenas o 2º grau completo. Após a formação, que duraria 4 (quatro) anos, haveria a especialização de um e de outro;
 - B — a permanência do atual modelo de formação e aperfeiçoamento do Delegado e do Oficial PM adotado, respectivamente, pela PC e PMMG;
 - C — a realização de um curso único para oficiais e delegados (pretendentes), todos bacharéis em Direito, com possibilidade de escolha da atividade a desenvolver (polícia judiciária ou ostensiva) no último ano do curso;
 - D — a permanência do atual modelo de formação do oficial e do delegado, com a adoção de medidas de intercâmbio, cooperação e interação.
11. Se as Polícias Civil e Militar oferecessem uma à outra vagas em alguns de seus cursos, eu:
- A — aceitaria a matrícula como uma boa oportunidade de intercâmbio e estreitamento de laços de amizade;

- B — não gostaria de me matricular;
 - C — aceitaria, verificados o interesse e aplicabilidade do curso.
12. Se eu fosse aluno de um Curso na minha Polícia e tivesse um instrutor da outra Polícia:
- A — veria com satisfação tal medida;
 - B — consideraria desnecessária tal medida;
 - C — aceitaria normalmente, desde que o instrutor fosse uma pessoa capacitada.
13. Se tivesse a oportunidade de ter à minha disposição manuais, revistas, documentos doutrinários expedidos pela Polícia à qual não pertencço:
- A — veria a oportunidade com total interesse;
 - B — veria a possibilidade com desinteresse;
 - C — veria a oportunidade com interesse, dependendo do conteúdo.
14. Se houvesse uma decisão de fazer com que as duas polícias, nas diversas modalidades, compartilhassem do mesmo espaço físico, dando à população uma idéia de uma agência de proteção integrada, eu:
- A — entenderia como desejável tal medida, pois ambas exercem funções que se complementam, voltadas para o bem da comunidade;
 - B — veria tal medida com desagrado, pois ambas as polícias exercem funções diferentes, separadas, e não devem ocupar instalações físicas próximas;
 - C — cumpriria a recomendação superior.
15. O Regulamento Disciplinar da PM permite apurações e aplicação de penalidades de forma mais ágil, propicia aos diversos níveis de comando autonomia para imposição da pena, inclusive exclusão disciplinar. A Polícia Civil vem estudando o assunto visando a adotar uma norma disciplinar, também, mais ágil. Assim, entendo que:
- A — a adoção de normas disciplinares mais parecidas com as estabelecidas na PM permitiria maior eficiência à PC e melhor interação entre as duas polícias;
 - B — a adoção de normas disciplinares mais parecidas com as estabelecidas na PC permitiria mais eficiência à PM e melhor interação entre as duas polícias;
 - C — não há de se procurar tal homogeneidade, pois o policial civil já tem normas que lhe são adequadas.
16. Se a PC procurasse adotar normas de transferência para a inatividade (cota compulsória), contagem de tempo de serviço, remuneração e correspondência hierárquica mais homogênea com a PM, eu:
- A — veria com bons olhos tais medidas, pois permitiriam maior renovação da direção da PC e às duas polícias a discussão conjunta de seus interesses junto ao Governo Estadual;
 - B — veria com desagrado tais normas, pois cada uma deve buscar o seu caminho, independentemente;
 - C — acho que a PM deve rever tais normas, buscando o modelo da PC.

17. Diversos autores recomendam, para solução de conflitos organizacionais, a realização de reuniões entre grupos divergentes. Sobre o assunto entendo que:
- A — deveriam ser programadas reuniões de dirigentes, em "confrontos próximos", onde cada um possa, francamente, colocar seu ponto de vista e chegar a conclusões mais acertadas;
 - B — a medida é indesejável, pois acirrará ainda mais os conflitos;
 - C — reuniões podem ser realizadas, desde que as decisões sejam efetivamente implementadas.
18. Se eu fosse chamado a participar de uma ação conjunta com integrantes da outra polícia (PM ou PC), eu:
- A — participaria com interesse, pois as missões são independentes, complementares;
 - B — não gostaria de participar, por entender que as missões não comportam ações conjuntas;
 - C — não colocaria nenhuma restrição, desde que bem definidas as atribuições de cada um, com antecedência.
19. Considerando tudo o que foi dito, o desenvolvimento de formas de cooperação, intercâmbio e integração (pessoal, cursos, operações conjuntas, torneios, reuniões, não interferências de funções, troca automática de informações operacionais, ordenamento jurídico semelhante) pode resultar em:
- A — política de boa vizinhança;
 - B — diminuição de conflitos;
 - C — eliminação de conflitos;
 - D — 1º passo para a fusão da PM e PC;
 - E — condições satisfatórias para a fusão da PM e PC.
20. Se desejar, faça um comentário sobre qualquer aspecto abordado neste questionário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALMEIDA, Klinger Sobreira de. **A organização policial brasileira**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 1985. Trabalho apresentado durante o Ciclo de Altos Estudos de Segurança.
- 2 BICUDO, Hélio Pereira. **Meu depoimento sobre o esquadrão da morte**. 7. ed. São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz, 1978.
- 3 BRASIL, Constituição, 1969. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte. Editora Legislação Mineira, 1969, 111 p.
- 4 . Ministério da Justiça. **Relatórios dos grupos de trabalho de juristas e cientistas sociais**. Brasília, 1980, v. 1.
- 5 . Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1988, 292 p.
- 6 BRIGA entre PM e Polícia Civil faz 2 feridos. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 05 de julho 1989.

- 7 CALÇADO, Mário Lúcio. **Polícia Militar e Polícia Civil. Histórico dos conflitos e perspectivas: o que modificou na Constituição Estadual.** Belo Horizonte. Academia de Polícia Militar, 1988. Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia.
- 8 CATHALA, Fernand. **Polícia: mito e realidade.** São Paulo: Mestre Jou, 1975.
- 9 CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979, 2 v.
- 10 COELHO, Eduardo Campos. Constituição e segurança pública. **Boletim Indicador.** Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, v. 7, n. 28, p. 963-1062, Jan. Mar. 1989.
- 11 COMANDO DA PM apura cerco à 32a. DP. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 de mar. 1990, p. 11.
- 12 DIAS, Jair José. **Constituição Federal e manutenção da ordem pública: uma proposta.** Congresso de Polícias Militares, 3., 1987, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, 1987, campo jurídico, v. 1, p. 57-71
- 13 É preciso fechar o fosso. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 de jul. 1987.
- 14 ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio. **A questão policial brasileira: fundamentos da crise.** Belo Horizonte: 1990, inédito.
- 15 FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança.** Petrópolis: Vozes, 1985.
- 16 FRIEDMANN, John R.P. **Introdução ao planejamento democrático.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.
- 17 GLEN, Frederick. **Psicologia social das organizações.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- 18 HALL, Richard. **Organizações: estrutura e processos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.
- 19 HANDY, Charles. **Como compreender as organizações.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- 20 HORTON, Paul e Hunt, Chester. **Sociologia.** São Paulo: Mc Graw Hill do Brasil, 1980.
- 21 JÚNIOR, Waltermann. **O Fator de renovação: como os melhores conquistam e mantêm a vantagem competitiva.** São Paulo: Harbra, 1987.
- 22 JUNQUEIRA, Hely. **História administrativa do Brasil.** São Paulo: Juraná, 1937.
- 23 KOLASA, Blair J. **Ciência do comportamento na administração.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos, 1978.
- 24 LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1983.
- 25 LAZZARINI, Álvaro et. alii. **Direito administrativo da ordem pública.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- 26 . Autoridade policial do policial militar. **O Alferes**, Belo Horizonte, nº 13, ano 5, p. 17-32, abr./jun. 1987.
- 27 . A segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 104, p. 233-236, out/dez 1989.
- 28 MAGALHÃES, Euro. **A Polícia Militar de Minas Gerais no ano 2.000: uma visão gerencial.** Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 1986. Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia.
- 29 MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito processual penal.** São Paulo: Saraiva, 1980.
- 30 . **Elementos de direito processual penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

- 31 MINAS GERAIS, Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1989, 195 p.
- 32 . Secretaria de Estado da Segurança Pública. Corregedoria Geral de Polícia. **Instrução nº 009/90.** Boletim Interno, Belo Horizonte, n. 077, abr. 1990.
- 33 MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Nota de Instrução Nr 3016, de 03 de junho de 1988.** Ocorrências Policiais envolvendo integrantes das Forças Armadas, Polícia Federal e Polícia Civil, Belo Horizonte, 1988.
- 34 . Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Lei nº 5.406, de 16 de dezembro de 1969.** Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: ACADEPOL, 1989.
- 35 MORAIS, Lúcio Flávio Renault de. Cultura organizacional na fusão de empresas. **Análise & Conjuntura,** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, vl 1, n. 3, p. 128-141, Set/Dez 1986.
- 36 MOURA, Paulo C. Administração nos anos oitenta. In: WORLD PERSONNEL CONFERENCE, 1980, Bat Group, 1980.
- 37 NORONHA, Magalhães. **Curso de direito processual penal.** São Paulo: Saraiva, 1978.
- 38 PAIXÃO, Antônio Luiz. Polícia Civil x Polícia Militar: a imposição da ordem na sociedade. **Jornal do Brasil,** Rio de Janeiro, 25 Jan 1981. Caderno Especial.
- 39 . A organização policial numa área metropolitana. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- 40 POMBO, Rocha. **História do Brasil.** Rio de Janeiro: Saraiva 1961.
- 41 POLÍCIA CIVIL x Militar; uma guerra na Avenida Afonso Pena. **Diário da Tarde,** Belo Horizonte, 23 dez. 1989.
- 42 REALE JÚNIOR, Miguel. Polícias Militares: Alternativas constitucionais. Congresso de Polícias Militares, 3., 1987, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, 1987, p. 75-82.
- 43 ROBBINS, Stephen P. **O processo administrativo.** São Paulo: Atlas, 1978.
- 44 ROCHA, Davidson Pimenta da. Polícia Preventiva. In: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Superintendência Geral de Polícia. **Estudo Nr 01/89.** Belo Horizonte, 1989. Anexo 1.
- 45 ROSA, Inocêncio Borges da. **Processo penal brasileiro.** Porto Alegre: Globo, 1942, v. 1.
- 46 SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- 47 SILVEIRA, Geraldo Tito. **Crônica da Polícia Militar de Minas.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1966.
- 48 SIQUEIRA. **Curso de processo penal,** 2 ed. São Paulo: Liv. Magalhães, 1930.
- 49 SOUSA, Edela Lanzer Pereira de. **Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam.** São Paulo: Edgar Blucher, 1978.
- 50 TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. **Revista de direito administrativo.** v. 27, Jan. Fev. Mar. 1952.
- 51 TORNAGHI, Hélio. Parecer. **Revista de Polícia,** Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, Ano IV, nº 4, setembro de 1984, p. 19/20.
- 52 MIRANDA, Josemar Trant de. **Nova constituição brasileira: a vinculação da Polícia Militar e o Dec-Lei 667/69.** Belo Horizonte. Academia de Polícia Militar, 1988. Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia.

INFORMAÇÃO

DIREITOS HUMANOS

*Prof. José Luiz Quadros de Magalhães **

Resumo: *Em seu trabalho, o Autor estabelece os princípios elementares dos Direitos Humanos. Parte da história desses Direitos, principalmente de sua evolução, estudando-os da Antigüidade até a Revolução Francesa, e depois, com o surgimento do Estado Constitucional Liberal e do Estado Social-Livre. Estuda em seguida os Direitos Individuais, relacionando alguns daqueles que são encontrados nas Constituições, de diferentes países. Parte, finalmente, para a análise dos Direitos Sociais, estabelecendo as diferenças entre estes e os Direitos Individuais. Transcreve, em anexo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é estabelecer os princípios elementares dos chamados Direitos Humanos. Partindo do estudo da História destes Direitos Fundamentais dos seres humanos, o que é de grande importância para a compreensão da rivalidade atual desta matéria, estudaremos posteriormente os Direitos Individuais e os Direitos Sociais fundamentais que compõem os Direitos Humanos na Constituição, que é a lei fundamental de um país. Após, estudaremos a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, texto internacional reconhecido por grande parte dos países do mundo.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

2.1. Os Direitos Naturais

Vamos encontrar a origem destes Direitos no que durante séculos se convencionou chamar de Direitos Naturais.

Estes Direitos Naturais são assim chamados, porque são Direitos que pertencem à natureza do ser humano e, por este motivo, são anteriores e superiores ao próprio Estado, não podendo nunca ser violados por ele. Os Direitos Naturais, por serem tão importantes, impõem-se aos Direitos que são criados pelo Estado, ou seja, as leis ou o Direito Positivo.

* Advogado e professor de Direitos Humanos da APM.

DIREITO NATURAL



Impõe-se ao

DIREITO POSITIVO = LEI CRIADA PELO ESTADO

Para as pessoas que defendem este Direito Natural, as leis escritas que são elaboradas pelo Estado, para serem justas, devem conter os princípios ditados pela lei natural.

2.2 Da Antigüidade à Revolução Francesa

Os primeiros a discutirem o problema do Direito Natural foram os **pensadores gregos**. Os gregos se deram conta de que existia uma grande variedade de leis e costumes nas diversas nações e, muitas vezes, o que uma nação aprova a outra condena. Começam então os pensadores da época (desde aproximadamente 7 séculos antes de Cristo) a se questionarem se não existiam determinados princípios gerais que eram válidos para os diversos povos em todos os tempos.

Esta idéia de Direitos Naturais será levada à **Roma antiga**, onde estudiosos do Direito, como Cícero, procuravam encontrar o fundamento universal do direito e das leis.

No **pensamento cristão** primitivo encontramos também idéia do Direito Natural, como, por exemplo, no famoso texto de São Paulo que agora transcrevemos:

“... quando os gentios, que não têm lei, cumprem naturalmente o que a lei manda, embora não tendo lei, servem de lei a si mesmos; mostram que a lei está escrita em seus corações”.

Seguindo o caminho da História, vamos encontrar em Santo Agostinho (354—430 anos depois de Cristo) a idéia de superioridade do Direito Natural sobre as leis positivas ou o Direito Positivo elaborado pelo Estado.

Para Santo Agostinho, se as leis terrenas contêm disposições claramente contrárias à lei de Deus, estas normas não têm vigência e não devem ser obedecidas.

Após Santo Agostinho, encontraremos o importante pensamento de São Tomás de Aquino que transforma o Direito Natural em uma ciência autônoma. É um importante passo para o que mais tarde se chamará de Direitos Humanos, que se impõem a todos os povos, em todos os países do mundo.

A partir do século XVI estes Direitos serão mais discutidos e mais divulgados. Com a imprensa, os textos relativos aos Direitos Naturais que antes eram manuscritos e aos quais apenas poucas pessoas tinham acesso, (a esta leitura), são levados ao conhecimento de mais pessoas. Surgem importantes escolas de Direitos Naturais que os estudarão de forma diferente. Agora estes Direitos não são mais considerados como **Direitos Divinos**, mas sim direitos que são produtos da **razão** humana, da vontade dos homens.

A partir do século XVI há uma grande evolução do pensamento humano, e uma importante corrente da filosofia chamada Iluminismo será de grande importância para a mudança da realidade existente.

Estes iluministas são assim chamados porque jogam uma luz sobre o que antes era obscuro, desconhecido. Eles começam a imaginar um tipo de Estado que tenha poderes limitados e que respeite os seres humanos. Um Estado diferente daqueles tipos que já tinham existido até aquele momento, onde os governantes podiam tudo, e a população não tinha Direito algum.

Será este pensamento dos iluministas como Rousseau, Voltaire, Montesquieu e outros que servirá de base para as revoluções do século XVIII nos Estados Unidos da América, em 1776, e na França em 1789. Essas revoluções, principalmente a Revolução Francesa, vão significar a transformação em realidade do que antes só existia no pensamento.

Portanto, durante séculos estes Direitos Naturais como a liberdade, a vida, a igualdade só existiam no pensamento, indo se concretizar somente em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa.

Este ideal de liberdade, igualdade e fraternidade dos franceses será o mesmo que inspirará os Inconfidentes em Minas Gerais, na mesma época.

2.3 O Surgimento do Estado Constitucional Liberal

Como já escrevemos anteriormente, com a Revolução Norte-Americana e Francesa surge um novo tipo de Estado: **O ESTADO CONSTITUCIONAL LIBERAL**.

Este Estado, ao contrário de todos os Estados já existentes até esta época, tem o seu **poder limitado** por uma Constituição escrita (Lei Fundamental).

Esta **Constituição** é maior que os poderes do Estado, pois é a **Constituição** que cria o Estado. Nenhum poder do Estado (Poder Executivo, Judiciário e Legislativo) pode desrespeitar o que está escrito na Constituição. Nenhuma lei pode contrariar a Constituição, pois esta lei é a lei hierarquicamente superior.

Este Estado Constitucional Liberal, portanto, tem uma Constituição, que além de limitar os poderes do Estado, garante os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Será um Estado que deixará os indivíduos livres para administrarem suas vidas, não intervindo na economia e na relação de emprego.

CARACTERÍSTICAS DO ESTADO LIBERAL

- 1 – PODER LIMITADO
- 2 – GARANTIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS
- 3 – NÃO INTERVENÇÃO NA ECONOMIA E NA RELAÇÃO DE EMPREGO

Vamos explicar cada uma destas características:

1 Poder limitado

Como já vimos, significa que os poderes dos Estados são restritos ao que está escrito na Constituição.

2 Garantia dos Direitos Individuais

Os Direitos Individuais Fundamentais são o conteúdo dos Direitos Humanos nesta época.

DIREITOS HUMANOS = DIREITOS INDIVIDUAIS

Estes Direitos Individuais são os Direitos concernentes à liberdade, à vida e à propriedade.

3 Não intervenção na Economia e na Relação de Emprego

O Estado Liberal do Século XVIII e XIX não intervinha na economia. Isto significa que o Estado não dava subsídios para se abaixarem preços, não tabelava preços, não ditava o salário mínimo, etc.

Este Estado não intervinha também na relação de emprego, ou seja, na relação patrão — empregado. Isto significa que na época não existiam Direitos Trabalhistas.

Por este tipo de comportamento, o Estado Liberal será chamado de Estado Abstenционista.

Entretanto será este tipo de comportamento do Estado de nada fazer, que deixará a miséria social causada pela Revolução Industrial no século XIX se alastrar. O crescimento industrial do século XIX (chamada de Revolução Industrial) será desordenado e com a não intervenção do Estado, o desemprego, a miséria e a marginalidade alcançarão proporções alarmantes. O ESTADO DEVE MUDAR DE COMPORTAMENTO, ELE DEVE PASSAR A ADMINISTRAR PARA CONTROLAR A SITUAÇÃO.

2.4 Surge o Estado Social — Liberal

No início do século XX, em 1917, no México, e em 1919, na Alemanha, surge um novo tipo de Estado Constitucional que será o Estado Social-Liberal.

Este Estado, além de continuar garantindo os Direitos Individuais que são relativos à liberdade, criará novos Direitos Fundamentais que são os Direitos Sociais (Educação, Saúde, Trabalho, etc.).

O Estado Social-Liberal se preocupará com o bem-estar da população e vai intervir na economia, quando necessário, para regulá-la, criando um salário mínimo. Por estas características será chamado de **Estado Assistencialista**.

O ESTADO SOCIAL-LIBERAL SERÁ IMPORTANTE PARA OS DIREITOS HUMANOS, POIS VAI AMPLIAR O CONTEÚDO DESTES COM OS NOVOS DIREITOS FUNDAMENTAIS QUE SÃO OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS:

PORTANTO:

Antes o conteúdo dos Direitos Humanos eram os Direitos Individuais.
DIREITOS HUMANOS = DIREITOS INDIVIDUAIS

Hoje o conteúdo dos Direitos Humanos são os Direitos Individuais mais os Direitos Sociais.

DIREITOS HUMANOS = DIREITOS INDIVIDUAIS + DIREITOS SOCIAIS.

As características deste Estado Social-Liberal são:

- PODER LIMITADO
- GARANTIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS
- DIREITOS SOCIAIS
- INTERVENÇÃO NA ECONOMIA E NA RELAÇÃO DE EMPREGO QUANDO NECESSÁRIO.

Portanto, este Estado mantém as características de poder limitado e a garantia dos Direitos individuais que o Estado Liberal já tinha, cria os Direitos Sociais que são os direitos à educação, trabalho, saúde, passando também a intervir na economia e na relação de emprego quando necessário.

Isto significa que o Estado vai regular preços, estabelecer limites para a economia privada e criar leis trabalhistas.

O ESTADO 1917

700aC	350 dC	1226 dC	Séc. XVI	ILUMINISMO 1789	O LIBERAL 1919	1948
GRÉCIA ROMA	Stº AGOSTINHO	SÃO TOMÁS DE AQUINO	OS DIREI- TOS NATU- RAIS	REVOLUÇÃO FRANCESA MARCO FUNDA- MENTAL PARA OS DIREITOS HUMANOS	SÉC. XIX REVOLUÇÃO INDUSTRIAL	DE- CLA- RA- ÇÃO DOS DI- REI- TOS HU- MA- NOS
					ESTA- DO SO- CIAL LIBE- RAL.	

3 Os Direitos Individuais

Os Direitos Individuais são direitos que pertencem ao indivíduo isolado. Estes Direitos estão geralmente regulando condutas individuais que só cabem ao indivíduo decidir, e cujo único limite é o Direito do outro.

Exemplo:

A liberdade de expressão é um Direito Individual que só cabe ao indivíduo decidir, pois é somente o indivíduo quem decide o que, como e quando vai expressar alguma coisa. O limite é justamente o Direito do outro, pois o indivíduo é livre para expressar o seu pensamento político, filosófico ou religioso, mas não é livre para injuriar, caluniar ou difamar ninguém. Logo, o Direito de um termina quando começa o Direito do outro.

A Liberdade de Reunião é também um Direito Individual que só cabe ao indivíduo decidir. É somente o indivíduo quem decide se vai participar ou não da reunião. O limite desta reunião é também o Direito do outro, pois o indivíduo não pode ser privado deste direito, mas não poderá usar esta liberdade para perturbar a ordem pública, fazer quebraadeiras, etc., desrespeitando assim o Direito dos outros.

O comportamento do Estado perante estes Direitos é de não fazer, não violar, desde que o indivíduo também não viole o Direito do outro, momento em que então o Estado terá de agir dentro dos limites da lei.

3.1 OS DIVERSOS DIREITOS HUMANOS

Vamos relacionar alguns Direitos Individuais fundamentais que são encontrados em diversas Constituições do mundo inteiro, inclusive a nossa.

A) IGUALDADE JURÍDICA

B) LIBERDADES FÍSICAS

- B.1) Liberdade de Locomoção
- B.2) Segurança Individual
- B.3) Inviolabilidade de Domicílio
- B.4) Liberdade de Reunião
- B.5) Liberdade de Associação

C) LIBERDADE DE EXPRESSÃO

- C.1) Liberdade de palavra e de prestar informações
- C.2) Liberdade de imprensa
- C.3) Liberdade de arte
- C.4) Liberdade de venda
- C.5) Liberdade de culto
- C.6) Liberdade de ensino
- C.7) Sigilo de correspondência de comunicações telefônicas e telegráficas.

D) LIBERDADE DE CONSCIÊNCIA

- D.1) Religiosa
- D.2) Filosófica
- D.3) Política
- D.4) Liberdade de não emitir o pensamento

E) PROPRIEDADE PRIVADA

F) GARANTIAS PROCESSUAIS

- F.1) Habeas Corpus
- F.2) Mandado de Segurança
- F.3) Habeas Data
- F.4) Mandado de Injunção.

Vamos explicar em poucas palavras estes diversos itens, começando pelo (A) que trata da **Igualdade Jurídica**.

A **Igualdade Jurídica** é a base de todos os Direitos Individuais. Sem a igualdade não se pode falar em Direitos Individuais como parte integrante dos Direitos Humanos, ou seja, como conteúdo dos Direitos Humanos, pois como já vimos anteriormente:

DIREITOS HUMANOS = DIREITOS INDIVIDUAIS + DIREITOS SOCIAIS

Por que **Igualdade Jurídica**, ou a **Igualdade perante a lei**, transforma os Direitos Individuais em Direitos Humanos?

A resposta é simples: quando falamos em igualdade jurídica estamos falando que todas as pessoas são iguais perante a lei, sendo vedado qualquer tipo de discriminação, seja por raça, sexo, nacionalidade, credo religioso, convicção política, filosófica ou religiosa. LOGO, NÃO EXISTINDO A IGUALDADE JURÍDICA, CORREMOS O RISCO DE VIVERMOS EM UMA SOCIEDADE, COMO EM DETERMINADOS PAÍSES, ONDE SOMENTE UMA DETERMINADA RAÇA, OU ADEPTOS DE UMA RELIGIÃO, TÊM DIREITOS, SENDO QUE A MAIOR PARTE NÃO TEM DIREITO ALGUM. PODEMOS CONCLUIR QUE, EXISTINDO A IGUALDADE JURÍDICA, ESTA IRÁ ASSEGURAR A TODOS OS SERES HUMANOS OS MESMOS DIREITOS, INDEPENDENTEMENTE DE ORIGEM SOCIAL, DE RAÇA, SEXO, PENSAMENTO E QUALQUER OUTRA DIFERENCIAÇÃO QUE SE PRETENDA FAZER.

(B) São várias as liberdades físicas. A primeira será a **liberdade de locomoção**.

(B.1) A liberdade de locomoção está protegida pela Constituição por dois mecanismos diferentes.

Em primeiro lugar, a Constituição determina que alguém só poderá ser preso em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade Judiciária competente. Isto significa que, fora destas duas hipóteses, ninguém pode ser privado de sua liberdade de locomoção.

Após, a Constituição determina uma Garantia Processual para se reaver a liberdade de locomoção que foi ilegalmente retirada. A GARANTIA PROCESSUAL DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO É O HABEAS CORPUS.

A Garantia Processual do Habeas Corpus

É um requerimento que qualquer pessoa poderá fazer (não é necessário advogado), que será dirigido ao Juiz Criminal, sempre que alguém sofrer, ou se achar ameaçado de sofrer coação em sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder.

(B.2.) A segurança Individual é a segunda liberdade física. Significa que o Estado não pode atentar contra a integridade física ou moral do indivíduo. A segurança individual, que é um Direito Individual, difere da Segurança Pública que é um Direito Social, pois:

A **Segurança Individual** é uma garantia que a **Constituição** oferece ao indivíduo contra Estados arbitrários, que torturam, atentando contra a integridade física e moral da pessoa.

A **Segurança Pública** é o dever que o Estado tem de proteger a sociedade de pessoas que atentem contra esta sociedade.

LOGO:

Na **Segurança Individual**, o indivíduo está protegido **contra o Estado**.

Na **Segurança Pública**, a sociedade está protegida **pelo Estado**.

(B.3.) A terceira liberdade física é a inviolabilidade de domicílio. Visa proteger a paz, a tranquilidade e intimidade no lar.

A Constituição, como nos outros casos, traça uma diretriz que será posteriormente desenvolvida pela legislação inferior, ou seja, o Código Penal, Processo Penal, etc.

A Constituição determina que durante a noite, só se poderá penetrar na casa de alguém em caso de flagrante delito ou desastre, durante o dia também com ordem do Juiz.

Portanto temos que:

NOITE

- FLAGRANTE DELITO
- DESASTRE, PRESTAR SOCORRO

DIA

- FLAGRANTE DELITO
- MANDADO JUDICIAL
- DESASTRE, PRESTAR SOCORRO

(B.4.) A Liberdade de Reunião será assegurada aos indivíduos, desde que esta seja pacífica e realizada sem armas.

A autoridade só poderá intervir para manter a ordem, não admitindo a Constituição a possibilidade de se proibir a reunião, não podendo mais a autoridade determinar o local para se realizar a reunião, podendo ser em qualquer local público, desde que este local não inviabilize a realização de outra reunião marcada para o mesmo lugar.

A reunião deve ser entendida como um agrupamento temporário e voluntário de várias pessoas em lugar determinado, com um fim estabelecido e com acordo prévio. Logo, esta reunião, que pode se realizar a céu aberto ou em locais fechados, diferencia-se de outros fatos, como por exemplo a fila de cinema, espectadores de teatros, os aglomerados de mercados, feiras, etc.

(B.5) A última liberdade física será a liberdade de associação. Com relação a esta liberdade a Constituição brasileira faz duas observações: que a finalidade da associação seja lícita e que ela só poderá ser dissolvida por decisão judicial.

c) Como vimos, a Liberdade de Expressão é exercida de diversas formas. A imprensa, a arte, a ciência, o culto religioso, o ensino são formas de expressão do pensamento e do conhecimento humano. É matéria também regulada pela Constituição.

A liberdade de expressão é de importância fundamental para o desenvolvimento científico, cultural, intelectual de qualquer povo do mundo. Isto é que nos tem demonstrado a história. Os povos que optam pela não liberdade de expressão científica, filosófica, religiosa e política estão alguns passos atrás daqueles que optaram pela liberdade.

D) A Liberdade de Consciência está intimamente ligada com a de expressão, uma depende da outra.

Quando falamos em liberdade de consciência, estamos falando naquilo que de mais íntimo tem o ser humano, que é o seu pensamento.

A Constituição protege a total liberdade de consciência do indivíduo contra a ingerência do Estado. O Estado não pode obrigar as pessoas a pensarem de determinada forma, nem punir aqueles que pensam de maneira diferente, seja qual for o pensamento.

A Constituição brasileira proíbe que se retirem direitos do indivíduo devido ao seu pensamento político, filosófico ou religioso.

A Constituição brasileira também não reconhece a existência de crimes de opinião ou crimes políticos, tanto que proíbe a extradição de estrangeiros que no seu país de origem sejam perseguidos por este tipo de crime.

E) A Propriedade Privada é um Direito Individual pela Constituição. Esta propriedade só poderá ser retirada em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, para construção de rodovias, ferrovias, viadutos ou qualquer outra obra que necessite da propriedade de alguém para atender uma necessidade ou uma utilidade pública. Neste caso, visando a proteger o interesse individual, quando for atender o interesse coletivo desapropriando, deverá se fazer uma prévia e justa indenização em dinheiro.

Além dos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, a Constituição brasileira ainda prevê a desapropriação por interesse social que é aquela realizada com a finalidade de se fazer a reforma agrária. Após o surgimento do Estado Social, a propriedade privada do indivíduo continua sendo um Direito Individual fundamental. No entanto, deverá cumprir uma função social, que exige entre outras coisas que a terra seja produtiva. Este dispositivo se refere à propriedade rural, que não sendo produtiva, ou não cumprindo outras exigências da lei, poderá ser desapropriada e distribuída para aqueles que queiram produzi-la. Também neste caso deverá ser justa, para se resguardar o Direito Individual Fundamental à propriedade privada.

Finalmente, encontramos as **Garantias Processuais** — Já estudamos brevemente o Habeas Corpus, que é a garantia processual da liberdade de locomoção. Temos ainda o **Mandado de Segurança** que visa a amparar processualmente todo Direito líquido e certo, ou seja, um direito sobre o qual não recai dúvida, ou que não seja aquele já amparado pelo Habeas Corpus. Também no caso do Mandado de Segurança, este será dirigido contra qualquer autoridade que seja responsável pela ilegalidade e pelo abuso de poder.

A nova Constituição brasileira criou ainda o **Habeas Data** e o **Mandado de Injunção**.

O **Habeas Data** é para assegurar ao brasileiro o conhecimento de informações relativas a sua pessoa nos bancos de dados das várias entidades governamentais ou de caráter público. Não pode, pois, o Estado omitir informações sobre a pessoa. Entretanto esta garantia processual não envolve informações que impliquem questões de segurança de Estado.

O **Mandado de Injunção** é um importante recurso processual, posto à disposição dos cidadãos para que estes possam exigir o cumprimento da Constituição. Existem muitas normas constitucionais que para serem eficazes dependem de regulamentação posterior. Por exemplo: se a Constituição fizer a afirmação de que todos os brasileiros têm direito a um determinado benefício. Pelas Constituições anteriores não existiam meios processuais que pudesse o indivíduo utilizar para exigir do Estado o cumprimento daquele artigo. Através do Mandado de Injunção foi criada esta possibilidade. Toda vez que a falta de norma regulamentar tornar inviável outro direito que diz respeito ao exercício da cidadania, poderá se exigir do Estado que este faça uma lei que torne possível o exercício destes direitos.

4 OS DIREITOS SOCIAIS

Os Direitos Sociais são os novos Direitos Fundamentais que surgem no início do século nas Constituições modernas, ampliando o conteúdo dos Direitos Humanos, que antes eram formados somente pelos Direitos Individuais.

Estes Direitos Sociais são aqueles direitos oferecidos pelo Estado, com o objetivo de promover uma vida digna a todos.

No Brasil, a primeira Constituição a conter os Direitos Sociais será a de 1934, sendo que todas as demais manterão estes direitos, e em alguns casos até ampliados. Será o caso das Constituições de 1937, 1946, 1967 e a nova de 1988.

Quando falamos em Direitos Sociais, estivemos falando em direitos que dizem respeito à saúde, educação, habitação, segurança pública, lazer, trabalho e cultura.

Estes Direitos Sociais na verdade vêm oferecer meios para que os indivíduos possam usufruir dos seus Direitos Individuais.

O Estado moderno vai perceber que não adianta dar liberdade se não se oferecerem os meios para usufruir desta liberdade. É simples entender isto:

NÃO BASTA O ESTADO GARANTIR O DIREITO INDIVIDUAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO, SE NÃO OFERECER OS MEIOS PARA QUE O INDIVÍDUO POSSA USUFRUIR DESTA LIBERDADE NA SUA PLENITUDE, APREENDENDO A SE EXPRESSAR DAS DIVERSAS FORMAS POSSÍVEIS, ATRAVÉS DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO.

Outro exemplo é mais simples:

A VIDA É UM DIREITO INDIVIDUAL, MAS VAI DEPENDER DE DIREITOS SOCIAIS COMO TRABALHO, SEGURANÇA PÚBLICA, SAÚDE, ETC., PARA QUE SEJA REALMENTE UM DIREITO VIÁVEL.

Agora que já temos conhecimento dos direitos individuais e sociais que se integram, um complementando o outro para formarem os Direitos Humanos, vamos encontrar características nestes dois grupos de Direitos Fundamentais, que nos ajudam a identificá-los.

4.1 A Diferença entre Direitos Sociais e Direitos Individuais

Como vimos, os Direitos Individuais são direitos contra o Estado. É a Constituição garantindo o indivíduo contra ingerências indevidas do Estado. Portanto, a conduta do Estado é de não fazer nada contra estes direitos, de não violá-los, desde que o indivíduo não viole também o direito de alguém, pois, ocorrendo a violação, o Estado deverá agir dentro dos limites da lei.

Portanto temos um primeiro elemento:

PERANTE OS DIREITOS INDIVIDUAIS, A CONDUTA DO ESTADO É NÃO VIOLAR, NÃO AGIR:

Ainda com relação aos Direitos Individuais, estes estão regulando **condutas individuais** que só cabem ao **indivíduo decidir**. Portanto, o segundo elemento será:

OS DIREITOS INDIVIDUAIS PROTEGEM INTERESSES INDIVIDUAIS.
Passemos agora para os Direitos Sociais.

Os Direitos Sociais são Direitos oferecidos pelo Estado. Como vimos, são os meios que o Estado oferece para que o indivíduo tenha condições reais de usufruir dos direitos individuais. São direitos relativos à educação, saúde, segurança pública, habitação, trabalho, cultura, lazer, etc.

A conduta do Estado perante estes Direitos Sociais é de fazer, agir, oferecer, construir.

Portanto, já temos o primeiro elemento dos Direitos Sociais que nos ajuda a diferenciá-los dos Direitos Individuais.

ENQUANTO PERANTE OS DIREITOS INDIVIDUAIS O COMPORTAMENTO DO ESTADO É DE NÃO AGIR, PERANTE OS DIREITOS SOCIAIS O ESTADO DEVE AGIR.

O segundo elemento diferenciador é também simples de compreender. O Estado quando faz uma escola para oferecer o Direito Social à educação, não faz visando a uma pessoa, mas a todas as pessoas. Quando o Estado faz um hospital para oferecer o Direito Social à saúde, não visa ao interesse de uma pessoa, mas sim ao interesse de toda a coletividade.

PORTANTO, O SEGUNDO ELEMENTO DIFERENCIADOR É QUE, ENQUANTO OS DIREITOS INDIVIDUAIS PROTEGEM OS INTERESSES INDIVIDUAIS, OS DIREITOS SOCIAIS VISAM AOS INTERESSES SOCIAIS, OU COLETIVOS.

Agora que já conhecemos os grupos de Direitos que formam os Direitos Humanos, conhecemos o seu conteúdo, sabemos da importância dos dois para que existam realmente Direitos Humanos e aprendemos a identificar os dois grupos, diferenciando um do outro, devemos fazer uma leitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde encontraremos todos estes Direitos estudados, e poderemos então identificá-los.

Para encerrar esta parte, convém ainda ressaltar na Declaração de Direitos Humanos de 1948, um texto de valor internacional, a importância dos Direitos Políticos para os Direitos Humanos. Quando falamos em Direitos Políticos, estamos falando basicamente no direito de votar e ser votado, ou em outras palavras, no direito que tem todo cidadão de votar, participando indiretamente do poder do Estado, ou de ser votado, participando diretamente do Poder do Estado.

Portanto, transcrevemos o texto integral da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

INDICAÇÕES PARA LEITURA

- BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social, 4ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 1980.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política, São Paulo, Paz e Terra, 1987.
- BICUDO, Hélio. Direitos Cívicos no Brasil existem? São Paulo, Brasiliense, 1982.
- NICZ, Alvacir Alfredo. A Liberdade de Iniciativa nas Constituições. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo Constitucional, Rio, Forense, 1984.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social e Outros Escritos, São Paulo, Cultrix, 1987.
- LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito, São Paulo, Brasiliense, 1982.

ANEXO

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

A presente Declaração Universal dos Direitos do Homem como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações e com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

Artigo 1º

Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 2º

1º — Todo homem tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra qualquer natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

2º — Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente sob sua tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

Artigo 3º

Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo 4º

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão e o tráfico de escravos será proibido em todas as suas formas.

Artigo 5º

Ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Artigo 6º

Todo homem tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei.

Artigo 7º

Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo 8º

Todo homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei.

Artigo 9º

Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo 10

Todo homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Artigo 11

1º — Todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias a sua defesa.

2º — Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituam delito perante o direito nacional. Também não será mais imposta pena mais forte do que aquela que no momento da prática era aplicável ao ato delituoso.

Artigo 12

Ninguém será sujeito a interferência, na vida privada, na de sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Todo homem tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Artigo 13

1º — Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

2º — Todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo 14

1º — Todo homem vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2º — Este direito não poder ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crime de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 15

- 1.º — Todo homem tem direito a uma nacionalidade.
- 2.º — Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Artigo 16

1.º — Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.

2.º — O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes.

3.º — A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.

Artigo 17

- 1.º — Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
- 2.º — Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo 18

Todo homem tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância isolada ou coletivamente, em público ou em particular.

Artigo 19

Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo 20

- 1.º — Todo homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.
- 2.º — Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Artigo 21

1.º — Todo homem tem direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2.º — Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3.º — A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.

Artigo 22

Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Artigo 23

1.º — Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2º — Todo homem, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3º — Todo homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4º — Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Artigo 24

Todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas.

Artigo 25

1º — Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2º — A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Artigo 26

1º — Todo homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2º — A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Artigo 27

1º — Todo homem tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

2º — Todo homem tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

Artigo 28

Todo homem tem o direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

Artigo 29

1º — Todo homem tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.

2º — No exercício de seus direitos e liberdades, todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido

reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

3º — Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 30

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de qualquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.

DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO*

*Antônio Augusto Junho Anastasia ***

Resumo: O autor analisa uma das facetas do procedimento licitatório, ao estudar o fator notória especialização como critério de inexigibilidade de licitação, sob a inspiração trazida pelo Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/86. No trabalho, demonstra-se a evolução da discussão doutrinária sobre o tema, em especial a posição dos Tribunais de Contas. Conclui o autor que o trato legislativo da matéria, hoje, atende ao reclamo da corrente majoritária da boa doutrina, sendo a questão apresentada sob o ângulo dos princípios da razoabilidade e da probidade.

1 INTRODUÇÃO

A recente reformulação legislativa do instituto da licitação, através da edição do Decreto-lei nº 2300, de 21 de novembro de 1986, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 2348, de 24 de julho de 1987, trouxe, novamente, à baila a discussão sobre o alcance do critério da notória especialização como fator de inexigibilidade de licitação.

De fato, a polêmica sobre este assunto remonta à época anterior do regime do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, suscitando opiniões conflituosas e, o que é pior, dando azo à contratação direta em situações nas quais, jamais, admitir-se-ia este procedimento.

O Ministro Rafael Mayer, do Supremo Tribunal Federal, enquanto Consultor-Geral da República, teve oportunidade, em celebrado parecer, de analisar, com profundidade, o intrincado tema. Relatava, pois, o ilustre parecerista: "o conceito de notória especialização, para efeito de dispensa de licitação na contratação de serviços com firmas ou profissionais, tem dado margem a certa controvérsia, no tocante às suas notas essenciais, ainda que a discussão doutrinária venha propiciando um crescente aclaramento da questão" (Mayer, apud Buarque, 1977, p. 29).

* Tese apresentada ao VI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, Betim, outubro de 1987.

** Da Fundação João Pinheiro.

É, portanto, nosso propósito tecer breves comentários sobre a notória especialização em face da disciplina jurídica da matéria, tratando-a à luz do Decreto-lei 2300, de 1986.

2 EXCEÇÃO AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

São concordes os autores em afirmar estar a Administração adstrita à licitação, mesmo na ausência de texto positivo expresso, tal é a necessidade de se preservar os princípios constitucionais da isonomia e da moralidade.

Entretanto, o legislador, ao tratar da matéria, vislumbrou situações nas quais o procedimento licitatório não é absolutamente necessário para identificação da proposta mais vantajosa, a indicar o potencial contratado do Poder Público. São os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ora tratados nos artigos 22 e 23 do Decreto-lei 2300, de 1986.

Tais situações, por refletirem exceções a um dos institutos basilares da atividade administrativa, devem ser analisadas com critério e prudência diante de seu caráter de excepcionalidade. É o entendimento do Ministro Rafael Mayer: "como exceções, tais normas devem ser interpretadas em caráter estreitíssimo, insuscetível de extensão analógica, recaindo na disciplina genérica todo caso concreto que não adequado ao suporte fático, naquelas, descrito, em correspondência à máxima de que em tais preceitos é como se o legislador houvesse dito querer, fora dos casos previstos, exatamente o contrário" (Mayer, apud Buarque, 1977, p. 29).

Entre essas situações excepcionalíssimas, ressalta-se a contratação direta em virtude da notória especialização do contratado, conforme a regra atual do artigo 23, inciso II, do Decreto-lei 2300, de 1986.

3 O TRATAMENTO LEGISLATIVO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

A matéria aqui enfocada já merecia a atenção do legislador de 1922, na medida em que o vetusto Código de Contabilidade Pública e seu Regulamento tratavam da dispensa da concorrência para trabalhos que só pudessem ser efetuados pelo produtor ou profissionais especialistas (art. 51, b).

Na mesma vereda, a Lei nº 4401, de 10 de setembro de 1964, diploma imediatamente anterior ao Decreto-lei nº 200, de 1967, dispunha sobre a dispensa de concorrência para a execução de serviços dependentes de profissionais de notória especialização (art. 1º, IV, c).

A seguir, o Decreto-lei 200, de 1967, em seu artigo 126, parágrafo 2º, alínea (d), dispunha ser dispensável a licitação "na aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só podem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, bem como na contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização".

Sob a vigência deste texto legal, que incluía em um único dispositivo situações fáticas diversas, desenvolve-se a doutrina sobre o exato alcance da expressão notória especialização. Ressentia-se a falta de um melhor trato legislativo do assunto.

Assim, quando veio a lume o Decreto-lei 2300, de 1986, houve regozijo nas áreas especializadas, tendo em vista que o novo diploma legal, inovando de maneira muito feliz, introduziu critérios objetivos para a identificação dos denominados serviços técnicos profissionais especializados. Igualmente, atendendo a antigo reclamo da boa doutrina, o Decreto-lei 2300, de 1986, houve por bem distinguir os casos de dispensa de licitação

dos casos de sua inexigibilidade, ou seja, diferenciando as hipóteses em que a licitação é facultativa daquelas nas quais a licitação é impossível.

Todavia, quanto à notória especialização em si, cometeu o Decreto-lei 2.300 de 1986 grave erro. De fato, tal fator passou a se inserir nas duas hipóteses, isto é, no artigo 22, inciso VIII como critério de dispensa de licitação, e volta a aparecer no artigo 23, inciso III, desta feita como circunstância de inexigibilidade de procedimento licitatório. Nessa segunda situação, fazia-se menção à inexigibilidade quanto à contratação dos ditos serviços técnicos especializados, descritos e caracterizados no artigo 12.

Interpretou-se, pois, que qualquer serviço seria passível de dispensa de licitação (art. 22, VIII), enquanto os serviços arrolados no artigo 12 seriam causa de inexigibilidade (art. 23, III). Ora, o desatino de tal solução é flagrante. A situação agravava-se mais ao observar o ditame do artigo 24, que exigia motivação para a inexigibilidade relativa aos serviços do artigo 12 e silenciava quanto à necessidade de justificativa para as hipóteses do artigo 22, inciso VIII, cujo objeto de dispensa era, evidentemente, muito maior.

Felizmente, a absoluta incoerência da redação original do Decreto-lei 2300, de 1986, foi afastada pela alteração introduzida pelo Decreto-lei 2348, de 1987, que deu novo trato à matéria, cuja vigência se estendeu até hoje.

Pela nova regra, a contratação estribada no fator notória especialização tornou-se unicamente hipótese de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade da competição, consoante artigo 23, inciso II. Manteve-se, nesse caso, a exigência de versar o serviço sobre uma daquelas situações enumeradas no artigo 12, assim como o imperativo da justificação, por escrito, da inexigibilidade, a fornecer o elemento da motivação do ato.

Nota-se, destarte, que a reforma de julho de 1987 introduziu melhoramentos significativos na questão, assim como, pela primeira vez, fez menção à singularidade do serviço como pressuposto de sua potencial inexigibilidade a título de contratação direta com profissionais ou empresas de notória especialização, conforme veremos adiante.

Por seu turno, o Decreto-lei 2300, de 1986, já tentava, em seu artigo 12, parágrafo 2º, hoje parágrafo único, definir o preciso conceito de notória especialização, dando traços normativos à matéria. É o que discutiremos a seguir.

4 A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO COMO FATOR DE INEXIGIBILIDADE

“Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialização, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto do controle” (Decreto-lei 2300, de 1986, art. 12, parágrafo único).

Eis o conceito legal da notória especialização, conforme está hoje positivado no parágrafo único do artigo 12 do Decreto-lei 2300, de 1986. Pretendeu o legislador estabelecer parâmetros objetivos para a identificação do profissional ou da empresa que possa beneficiar-se desse fator para obter a adjudicação direta do objeto do contrato. De toda sorte, sem deixar de louvar a elogiável tentativa de objetivar o conceito, a simples leitura do texto nos permite vislumbrar uma vasta área de discricionariedade, na qual o administrador encontrar-se-á livre para a escolha direta. Os abusos cometidos anteriormente, pelo menos, parecem, agora, afastados definitivamente.

Entretanto, reside a polêmica doutrinária não tanto no conceito da notória especialização, que, como diz Meirelles, “é a fama consagradora do profissional no campo

de sua especialidade" (1987, p. 37), mas sim no campo de aplicabilidade do critério, isto é, quais serviços são considerados passíveis de inexigibilidade do procedimento licitatório em decorrência de potencial contratação direta com base na notória especialização do contratado?

Setúbal, em seu artigo **Contratação de Projetos**, afirma que "a dispensa do procedimento licitatório deveria ser considerada exceção, e como tal decorrer de interpretação mais restrita, em respeito ao princípio da isonomia e ao da preservação, para administração, da prerrogativa de escolha da melhor proposta" (1978, p. 125).

Assim, veremos que a seara dos serviços técnicos na qual incide o critério da notória especialização tende a reduzir-se, restringindo-se seu espectro a situações especiais, consoante ensinamento doutrinário.

Na realidade, podemos identificar, com clareza, três correntes que dão limites diversos ao alcance da aplicabilidade do instituto da notória especialização.

A primeira corrente, representada pelo professor Meirelles, esposa uma posição mais liberal, na qual bastaria a presença dos fatores objetivos da notória especialização do contratado, para se justificar a inexigibilidade, independentemente da natureza do serviço. Este é o entendimento mais elástico e, conforme reporta Setúbal, é a vereda percorrida pelo Egrégio Tribunal de Alçada Civil de São Paulo ao julgar ação popular interposta contra o Prefeito Municipal de Itu. Relata o articulista: "Nela ficou reconhecido, em princípio, que a lei, expressamente, conferia ao administrador a faculdade de contratar a realização de serviços e obras, independentemente de licitação, desde que a empresa ou o profissional escolhidos fossem notoriamente especializados. A conveniência ou inconveniência da dispensa, que dizem sujeito ao interesse da própria administração, caberiam ao administrador identificar através de juízo próprio. O controle da legalidade se restringia, tão só, aos aspectos objetivos da notoriedade da especialização. Ainda, o que a decisão também repudiou foi a idéia de que somente quando os trabalhos envolvessem especificidade e subjetividade poderia ser utilizada a liberdade prevista na lei" (1978, p. 126).

Sendo assim, bastava a notoriedade do contratado para se justificar a adjudicação direta, qualquer que fosse a natureza do serviço.

Contra essa posição, em célebre parecer, insurge-se a Consultoria Geral da República, na pessoa do então Consultor-Geral, Dr. Luiz Rafael Mayer, depois ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), exprimindo entendimento aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República e aplicado, com rigor, nos diversos Tribunais de Contas.

No festejado parecer, constrói o Consultor-Geral a tese de que só se justifica a inexigibilidade de licitação em decorrência da notória especialização do contratado em casos de serviços técnicos revestidos de certas peculiaridades. Tal corrente inicia-se com o entendimento do Ministro Luiz Galloti, hoje igualmente no STF, e, à época, Procurador-Geral da República, que afirma "o verdadeiro sentido do dispositivo deve ser buscado não só na qualificação do prestador, mas na índole do contrato, que, para demandar notória especialização em seu desempenho, deve ser necessariamente inédito ou incomum, não se incluindo, no permissivo, a tarefa menos especializada, que se tenha generalizado pelo uso" (Mayer apud Buarque, 1977, p. 31).

De fato, expõe o Ministro Luiz Rafael Mayer: "Em face do contexto legal e na linha desses conceitos doutrinários, essencialmente convergentes, parece autorizado concluir-se de notória especialização, para efeito de exonerar a Administração de prévia contratação de serviços, tem como critério básico para sua conceituação jurídica a singularidade do objeto do contrato, isto é, que a sua matéria ou teor estejam atribuídos de conotação peculiar, característica inconfundível, distinta, excepcional, aquilo que é indivi-

dualizado e insuscetível de competição concursal. Os aspectos subjetivos e objetivos são, no caso, indissociáveis, pois não apenas se pede a alta e famigerada qualificação profissional ou empresarial para a execução de determinado tipo de serviço, como se requer, objetivamente, que o serviço reclamado pelo justificado interesse da Administração, deva revestir características, estilo, requisitos e exigência que somente aquele profissional ou aquela firma estejam particularmente capacitados a prestar, exclusivamente, ou de modo incomparável aos demais, no corresponder aos desígnios estabelecidos pelo ente público, tomador do serviço, na espécie" (Mayer apud Buarque, 1977, p. 31).

E adita o consagrado pareceristas: "Escolher diretamente o contratado, sob a razão de notória especialização, significa a prévia configuração da necessidade de um serviço, de determinado teor, de teor inédito e incomum, como destacou com feliz intuição, o Ministro Luiz Octávio Galloti, em condições de ser executado, segundo a proposição administrativa, somente por aquele contratado" (Mayer apud Buarque, 1977, p. 31).

Contra essa corrente, o professor Hely Lopes Meirelles, em conferência pronunciada no VIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, na Paraíba, e publicada sob o título "Contratação de Serviços Técnicos com Profissional ou Firma de Notória Especialização", tece longos e críticos comentários, condenando a exigência de ineditismo e raridade do serviço.

A terceira linha doutrinária, representada pela professora Lúcia Valle Figueiredo, igualmente insurge-se contra o rigor da interpretação da tese adotada pela Consultoria Geral da República e pelos Tribunais de Contas, mas, também, não acata o demasiado espraiamento da notória especialização, inclinando-se por uma posição intermediária, na qual o critério subjetivo da qualificação profissional une-se a um mínimo critério objetivo da natureza especial do serviço.

Ao criticar o abuso do conceito de notória especialização, diz a professora paulista:

"Agora, entrando, especificamente, no tema da notória especificação, o problema surgiu, realmente, em uma perplexidade dos Tribunais de Contas diante de contratações que foram feitas à revelia do procedimento licitatório, utilizando-se como exceção a "notória especialização", quando esta, realmente, não se justificava de maneira alguma: A notória especialização ficou, assim, como uma vala comum que obrigava todos os contratos feitos à revelia do procedimento licitatório, sem que houvesse, realmente, uma possibilidade, uma necessidade de se usar esse fundamento legal" (Figueiredo, 1968, p. 26).

Por outro lado, ao inadmitir a segunda corrente, afirma a conceituada mestra:

"O Tribunal de Contas da União formou uma posição que, a meu ver, é extremamente rígida, rigorosa, e que levaria a uma interpretação absurda, quando colocou que só poderia ser contratado, sob o fundamento de notória especialização, quando existisse apenas um: apenas na existência de um único na matéria é que justificaria a contratação sob notória especialização.

Essa foi a posição defendida pelo Ministro Galloti, que depois encontrou largo lastro também num parecer, relativamente recente, do ilustre Consultor-Geral da República, Dr. Luiz Rafael Mayer, e o Tribunal de Contas da União firmou-se, então, na posição da contratação sob fundamento da notória especialização, apenas quando houvesse um único na matéria" (Figueiredo, 1968, p. 27).

De fato, a discussão do problema nos indicava uma situação onde o casuísmo teria prioridade. Cada caso seria analisado de "per se" para a correta exegese dos dispositivos legais vigentes e aplicáveis à espécie.

A professora Lúcia Figueiredo fornece-nos um rico exemplo para elucidar a questão:

"Vamos supor que a Administração contrate o paisagista Burle Marx, para fazer paisagismo de escolas municipais, se a única finalidade fosse o embelezamento normal e desejável de todas as escolas municipais (se é que a isso Burle Marx se submetesse).

Essa contratação, a meu ver, viria ensejar um desvio de finalidade! Evidentemente, quando a lei pretendeu constituir, em exceção, a notória especialização, não pretendeu constituir em exceção algo que não tem uma razão de pertinência lógica. Por que a Administração contrataria Burle Marx para fazer paisagismo em uma escola municipal quando ela tem 500 escolas municipais para serem embelezadas? Seria um embelezamento normal! Então, coloquei o seguinte: evidentemente a questão se colocaria de maneira diferente na medida em que essa escola representasse para a Administração Municipal um teste — vamos ver qual o efeito do paisagismo nos alunos, para depois, então, verificarmos o que podemos fazer em matéria de aprendizado. Nesse caso, exatamente com o mesmo contratante, nós teríamos uma situação válida e uma outra situação inválida. Existe a notória especialização mas o objeto poderia ser contratado com fundamento na notória especialização, ou poderia não ser contratado com a mesma pessoa. Então, esta é a primeira distinção que fiz e procuraria enfatizar: mesmo que não se questione se a pessoa é notoriamente especializada, a meu ver determinadas contratações não se compadecem de alguém notoriamente especializado dada a sua extrema simplicidade" (Figueiredo, 1968, p. 29).

Despiciendo ressaltar que toda a situação doutrinária retroexposta refere-se ao regime anterior ao Decreto-lei 2300, de 1986, ao Estatuto das Licitações. Ora, a nova legislação, diante da complexidade do tema, constatada nos entendimentos diversos e conflitantes, como já se disse, positiva o assunto, dando não só o conceito objetivo da notória especialização em si, como também, de maneira muito feliz, arrola o artigo 12, incisos I a VI, os trabalhos que se consideram serviços técnicos profissionais especializados. Portanto, somente o elenco do citado artigo comporta, consoante ditame do artigo 23, inciso II, situação de inexigibilidade de licitação e, ainda assim, o serviço deve revestir-se do caráter de singularidade, ou seja, não basta tratar-se daqueles trabalhos apontados no artigo 12, mas atividades das áreas mencionadas caracterizadas como especiais, não comuns. Indubitavelmente adota o legislador a corrente doutrinária definida pela professora Lúcia Valle Figueiredo, ao conjugar a qualidade intrínseca do profissional ou da empresa com a natureza singular do serviço, se bem que não-inédito ou incomum, como desejavam os Tribunais de Contas. É lapidar o ensinamento da administrativista.

"Mas, realmente, com relação a essa primeira questão, diria que não há razão lógica para se contratar alguém notoriamente especializado, sem que exista um objeto que precise dessa contratação. A segunda questão, que está, imediatamente, ligada à primeira é exatamente esta: Em sendo a notória especialização uma exceção, não serve apenas de suporte a uma contratação excepcional, e, assim sendo, o limite para a Administração não estaria na natureza do que se quisesse contratar, conjugado, geralmente, com a notoriedade do executor?" (Figueiredo, 1968, p. 29).

À guisa de exemplo, temos, por hipótese, o serviço do inciso IV do artigo 12, "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal". Para se justificar, licitamente, uma situação de inexigibilidade nesse caso, impõe-se não só a notória especialização do instrutor, constatável pelos elementos objetivos do parágrafo único do mesmo artigo, como também tratar-se o citado treinamento e aperfeiçoamento de trabalho singular, ou seja, que não se caracterize como atividade simples e rotineira. Inconcebível, pois, inexigibilidade na hipótese de treinamento de datilógrafo, mas justifica-se em situação de treinamento de operadores de terminais de computador na última geração.

Destarte, é motivo de natural regozijo a edição do Decreto-lei 2300 de 1986, com a redação que lhe deu o Decreto-lei 2348, de 1987, pois a matéria aqui analisada, a voo de pássaro, passou a ter tratamento legislativo mais compatível com as necessidades da Administração e com a segurança dos administrados. A esfera discricionária foi sensivelmente reduzida, facilitando, em muito, a tarefa de controle sobre a Administração e moralizando, nesse setor, o instituto da licitação.

5 CONCLUSÃO

O procedimento licitatório é esteio consagrado da boa e proba administração. Entende o ilustre professor mineiro Carlos Pinto Coelho Motta ser "o procedimento licitatório uma limitação ao arbítrio do administrador e um espaço concreto de exercício de democracia" (Motta, 1987, p. 135).

Entretanto, a regra absoluta da exigência da licitação sofre, o que é natural, exceções. A situação de inexigibilidade, consoante o atual texto positivo, em razão da contratação de serviços técnicos especializados com profissionais ou empresas de notória especialização é uma dessas possibilidades. Em si, a hipótese de contratação direta, nesses casos, aplicada com rigor e critério e pautada pelo princípio da razoabilidade não ofende os postulados do procedimento.

Nesse sentido, professava Meirelles:

"A exceção da contratação com os profissionais de notória especialização não afronta a moralidade administrativa, nem desfigura a regra da licitação para os demais serviços. Antes a confirma. E atende não só à necessidade, em certos casos, da obtenção de trabalhos altamente exatos e confiáveis, que só determinados especialistas estão em condições de realizar, como também habilita a Administração a obtê-los imediatamente, sem as delongas naturais da licitação, e sem agastar aqueles que, exatamente pelo seu renome, não se sujeitariam ao procedimento competitivo entre colegas".

Essa exceção, portanto, é legítima e conveniente ao interesse público e à preservação da ética profissional, desde que utilizada com prudência e nos limites legais de sua admissibilidade. Os abusos é que merecem contenção e sanção" (1976, p. 35).

Assim, utilizada com parcimônia e cautela, temos que concluir pela licitude da adoção dessa situação de inexigibilidade. Atendidos os parâmetros da atual legislação, observadas as regras introduzidas pelo Decreto-lei 2300, de 1986, inclinamo-nos pelo entendimento de, a esta altura, encontrar-se a questão da notória especialização em adiantado estado de solução satisfatória. Basta ao administrador, com a devida dose de razoabilidade, valer-se dos institutos normativos, tendo em vista que esses atenderam ao reclamo da doutrina, conforme se viu.

De fato, consagrou-se, igualmente, a opinião do professor Celso Antônio Bandeira de Mello: "Entendemos que a hipótese de dispensa por notória especialização só se configura quando concorrem elementos: a) tratar-se de serviço cuja natureza demande uma qualificação incomum numa perícia técnica, artística ou científica ou então um cunho pessoal do autor; b) notoriedade, isto é, reconhecida capacidade do profissional ou firma na pertinente matéria" (Mello, 1983, p. 108).

Havendo, também, a imperiosa necessidade de ratificação do ato de reconhecimento da situação de inexigibilidade, pela autoridade superior, como condição essencial de sua validade (art. 24, do Decreto-lei 2300, de 1986), confiamos, de forma serena, na adoção correta do critério da notória especialização.

A título de conclusão, apresentamos, pois a seguinte proposição: é lícita a situação de inexigibilidade de licitação na contratação de serviços técnicos profissionais especializados com profissionais ou empresas de notória especialização, desde que os serviços objeto da contratação direta arole-se no elenco normativo e caracterizem-se pelo aspecto singular, não-rotineiro e, ainda, seja possível, de forma objetiva, constatar a notoriedade do futuro contratado, sob pena de nulidade.

1. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Contratações de serviços técnicos especializados. **Revista do Direito Público**, São Paulo (45/46):93-8, jan./jun. 1978.
- 2 AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Moralidade e boa fé nas licitações e contratos administrativos. In: **Curso de direito administrativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1986.
- 3 BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei 2300 de 21 de novembro de 1986. **Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência**; legislação federal e marginália, 50: 1168-94, 4. trim. 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal, e dá outras providências.
- 4 BUARQUE, Paulo Planet. Notória especialização. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, 5 (20):27-34, ago. 1977.
- 5 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Da notória especialização. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo (44):25-32, 2.sem. 1968.
- 6 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito dos licitantes**. 2 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1982.
- 7 MEIRELES, Hely Lopes. Contratação de serviços técnicos com profissionais ou firmas de notória especialização. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, (4):29-36, 1976.
- 8 MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 7 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987.
- 9 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.
- 10 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Licitação**. 2 ed. Belo Horizonte, Livraria Del Rey, 1987.
- 11 OLIVEIRA, Regis Fernando de. **Licitação**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.
- 12 SETÚBAL, Olavo Egydio. Contratação de projetos. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília (7):123-9, 1978.

JURISPRUDÊNCIA

APELAÇÃO Nº 1.755 (Proc. 10.580-2ª AJME)

1ª APELANTE : Ministério Público
2ª APELANTE : Sd. PM Emílson Batista da Silva
APELADOS : Os mesmos
ADVOGADO : Dr. Marcos Octaviano da Silva Lobato
RELATOR : Exmº Sr. Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho
REVISOR : Exmº Sr. Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

EMENTA = Lesão Corporal Grave — Abordagem da Vítima — Injusta Provocação — Tiro.

= O fato de a vítima ironizar e provocar o soldado, inclusive passando a identidade por diversas vezes em seu rosto, não lhe dá o direito de atirar. Se o fizer, mesmo que não tenha o ânimo de matar, pelo menos fica claro o ânimo de ferir, devendo responder dolosamente pelo crime, com a minorante da violenta emoção.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação nº 1.755, sendo apelantes o Ministério Público e o Sd. PM Emílson Batista da Silva, apelados os mesmos e advogado o Dr. Marcos Octaviano da Silva Lobato, acordam os Juízes do Tribunal de Justiça Militar em condenar o acusado à pena de 2 (dois) anos e 8 (oito) meses de reclusão, com a aplicação da pena acessória de exclusão da Polícia Militar, por Lesão Corporal Grave.

Vencido o Exmº Sr. Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre, que negava provimento a ambos os recursos, mantendo a sentença de primeiro grau que condenou o acusado à pena de 6 (seis) meses de detenção, com "sursis", por Lesão Culposa.

Vencido, quanto à aplicação da pena, o Exmº Sr. Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho, que aplicava ao acusado a pena de 2 (dois) anos de reclusão, com "sursis", por lesão grave.

Vencidos, ainda, quanto à aplicação da pena os Exmºs Srs. Juízes Dr. Juarez Cabral e Dr. Luís Marcelo Inacarato que aplicavam ao acusado a pena de 4 (quatro) anos de reclusão, por tentativa de homicídio, com aplicação da pena acessória de exclusão da Polícia Militar.

O Exmº Sr. Juiz, Cel PM Paulo Duarte Pereira, aplicava ao acusado a pena de 2 (dois) anos e 8 (oito) meses de reclusão, por lesão grave, e pena acessória de exclusão da Polícia Militar, que, na apuração dos votos, se tornou definitiva.

O Sd. PM Emilson Batista da Silva foi denunciado pelo Ministério Público, junto à 2ª AJME, como incurso nas sanções do art. 205 c/c o art. 30, II, todos do Código Penal Militar, por ter no dia 29 de janeiro de 1988, na Avenida Coração Eucarístico, em Belo Horizonte, por volta das 23:30 horas, fazendo uso de seu revólver, desfechado um tiro contra Edson dos Reis Andrade, provocando-lhe as lesões descritas nos Autos de folhas.

Na assentada de julgamento o digno Promotor de Justiça pediu a desclassificação de tentativa de homicídio por lesão grave, prevista no art. 209 § 2º do CPM.

Submetido, afinal, a julgamento, foi condenado a 6 (seis) meses de detenção por lesão culposa, prevista no art. 210 do CPM.

Votaram vencidos o Juiz Auditor e mais um oficial que julgaram, em parte, procedente a denúncia para considerar o réu incurso no art. 209 § 2º, com a aplicação do § 4º do mesmo dispositivo legal, impondo-lhe a pena de 1 (um) ano e 4 (quatro) meses de reclusão.

Inconformados apelaram o Ministério Público e a Defesa.

Em razões, o Ministério Público afirma que o acusado atirou propositalmente, não sendo possível a desclassificação para crime culposos nem tampouco a legítima defesa. Pede para o acusado ser condenado nas sanções do art. 209, § 2º.

Já a Defesa, em razões, pede a absolvição por legítima defesa, já que a vítima insultou o soldado, era uma pessoa disposta a tudo e o tiro foi disparado quando o acusado estava seguro pelo braço.

Contrarrazões, apenas do Ministério Público, em que este afirma que a desclassificação para crime culposos é irrisória e incompatível com a realidade dos autos, dando-se o mesmo quanto à legítima defesa.

O eminente Procurador, que oficia nesta Corte, depois de afirmar que o acusado agiu com dolo, mas foi provocado injustamente pela vítima, e pelo improvimento do apelo da Defesa e pelo provimento do recurso ministerial para condenar-se o réu nas penas do art. 209 §§ 2º e 4º do CPM.

Contam os autos que o acusado, ao passar por um trayller de lanches, foi chamado por Márcia Helena Miranda que pediu a sua interferência junto a um grupo de rapazes e moças, postado debaixo da janela de seu apartamento, em grande algazarra. Na abordagem, iniciou-se uma discussão entre o acusado e a vítima que não queria identificar-se e quando o fez foi de maneira grosseira e irônica, passando a carteira velozmente por muitas vezes no rosto do acusado, quando este sacou sua arma e atingiu a vítima no rosto, com um tiro no olho. Autoria e materialidade provadas.

Afasta-se a tese da legítima defesa, como quer a Defesa, pois ausente um de seus pressupostos, a agressão atual e iminente. O fato de a vítima ter ironizado o soldado, provocando-o, passando o cartão de identidade em seu rosto, por diversas vezes, não lhe dava o direito de atirar. O uso de arma só se justifica quando há uma agressão que coloca em risco a integridade física do soldado, o que não houve.

Afasta-se também a tese do homicídio culposos, como consagrou a decisão de primeiro grau. O conjunto probatório leva a entender, com ampla prova testemunhal, que o réu sacou o revólver, atirando na vítima. Se não agiu com ânimo de matar, pois poderia ter dado outro, e não apenas um, sem dúvida quis lesar a integridade física da vítima. O réu atirou propositalmente. O crime foi doloso.

Não ficou provado nos autos que a vítima e um seu companheiro tenham segurado a mão ou o braço do acusado, provocando o disparo acidental da arma. Uma única testemunha, Helena Elza de Abreu, assim o depõe, mas era conhecida do soldado há nove meses, e seu depoimento feito na Polícia Civil não confirma seu depoimento no IPM. O resto das testemunhas afirma o contrário.

Na verdade, o soldado, novo ainda, com dois anos apenas de serviço, descontrolou-se com as ironias, provocações e humilhações da vítima, usando indevidamente sua arma, atingindo a vítima no rosto, com o que ficou ela cega do olho esquerdo e com paralisia do braço direito.

Por outro lado, há de reconhecer-se que o acusado agiu sob o impulso de violenta emoção, já que a vítima o provocou injustamente com grosseria, ironia e humilhação, passando o cartão de identidade por diversas vezes em seu rosto, o que fez com que ele se descontrolasse e atirasse.

Apesar de o fato típico parecer caminhar mais para a tentativa de homicídio, esclareça-se que o Ministério Público, na sessão de julgamento, pediu a desclassificação para lesão grave, prevista no art. 209, § 2º do Código Penal Militar, e assim foi o réu julgado, como também nesse sentido foi a apelação. Assim agindo no julgamento, o Ministério Público como que mudou os termos da denúncia. Ora, se o Tribunal, apesar de o apelo ser também do Ministério Público, viesse a reconhecer a tentativa de homicídio, haveria uma surpresa para a defesa, o que viria de encontro ao contraditório.

Assim, nega-se provimento ao apelo da Defesa para dar-se provimento ao apelo do Ministério Público, para considerar-se o acusado incurso nas sanções do art. 209 § 2º do CPM, reconhecendo-se a minorante prevista no § 4º do mesmo artigo, já que o réu agiu sob o domínio de violenta emoção logo em seguida a injusta provocação da vítima.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça Militar, aos 08 do mês de junho do ano de 1989.

Exmo. Sr. Juiz Dr. Luis Marcelo Inacarato — Presidente

Exmo. Sr. Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho — Relator

Exmo. Sr. Juiz Cel PM Paulo Laurentino de Andrade Filocre

Exmo Sr. Juiz Dr. Juarez Cabral

Exmo. Sr. Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Ciente: Dr. Fernando de Abreu Mendes — Procurador de Justiça —

APELAÇÃO Nº 1.755 (PROC. Nº 10.580 — 2ª AJME)

VOTO VENCIDO

A testemunha Helena Elza de Abreu, a fls. 22, narra com minúcias o fato, que se resume: um grupo de rapazes e moças, do qual participava a vítima, fazia algazarra em frente ao prédio de nº 284, da Avenida Coração Eucarístico, nesta Capital. Como já passava das 23 horas, sentiram-se incomodados moradores do apartamento próximo, originando reclamação.

O soldado Emilson Batista da Silva, de passagem pelo local, advertiu o grupo, quanto à conduta irregular.

A vítima quis passar-se por militar e, solicitado a exhibir sua identidade, o fez de maneira a confundir o sd. Emilson, mostrando-a rapidamente e chegando-a próximo ao rosto, rente ao nariz do policial-militar, repetidas vezes, em atitude debochada e desrespeitosa, submetendo-o a uma situação ridícula e humilhante.

A atitude atrevida foi acompanhada de expressões grotescas, ofensivas.

Diz, mais, a testemunha que a certa altura a vítima e colegas quiseram segurar o braço do sd. Emilson e, ao que concluiu, pretendiam tirar-lhe o revólver.

Não requer sensibilidade mais apurada para compreender a exasperação a que foi levado o policial militar, em posição tão vexatória.

De outra parte, não há como se prestigiar as palavras da vítima a colegas, insolentes e desrespeitosos, capazes de desacatar a autoridade com irreverência e chacotas. Quem assim procede não tem em seu prol o lastro da presunção da verdade. Dá-se fé, portanto, ao soldado que sustenta não ter atirado deliberadamente. Tem em seu abono ações meritórias que o exaltam como bom policial-militar.

Agiu prestímosamente para restaurar o sossego público, confirmando seus antecedentes que não resgistram nenhum ato de violência.

Não tenho por justo e humano condená-lo por crime doloso e impor-lhe pena superior à aplicada na sentença recorrida — 6 meses de detenção — que confirmo.

Ambos os recursos devem, pois, ser desprovidos.

Belo Horizonte, 08 de junho de 1989.

Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

APELAÇÃO Nº 1.756 (Proc. 9.975—1ª AJME)

APELANTES : Cb. PM Argemiro Ferreira da Mota e Sds. PM Geraldo Magela de Lima e Sílio Sardinha Claudino.

APELADA : Justiça Militar Estadual

ADVOGADO : Dr. Joércio Emílio Pinto Moreira

RELATOR : Exmº Sr. Juiz. Dr. Juarez Cabral

REVISOR : Exmº Sr. Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

“EMENTA: — O cumprimento do dever só se configura como excludente da criminalidade quando exercido nos estritos limites da legalidade. Atirar em posseiros, atingindo-os nas pernas, estando esses em manifestação pacífica, à distância, sem qualquer agressão, não configura essa legalidade”.

“EMENTA: — Não se pode aceitar iminente ataque o fato de posseiros se encontrarem portando seus instrumentos de trabalho, como enxadas e foices, durante resistência pacífica, sendo atirados a longa distância, atingidos nas pernas, desnecessariamente”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação nº 1.756, em que são apelantes o Cb. PM Argemiro Ferreira da Mota e Sds. Pm Geraldo Magela de Lima e Sílio Sardinha Claudino, apelada a Justiça Militar Estadual. Advogado o Dr. Joércio Emílio Pinto Moreira, ACORDA o Egrégio Tribunal de Justiça Militar, por maioria de votos, vencido o Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre, em negar provimento à apelação interposta que condenou o Cb. PM Argemiro Ferreira da Mota à pena de 02 (dois) anos de detenção, e os Sds. PM Geraldo Magela de Lima e Sílio Sardinha Claudino à pena de 01 (um) ano e 06 (seis) meses de detenção, com “sursis”, pelo crime de lesão corporal leve, em co-autoria, definido no art. 209, combinado com o art. 53, ambos do Código Penal Militar. Assim decide porque os autos informam que os fatos ocorreram em 05 de março de 1986, na zona rural do Município de Unaí, na Fazenda São Pedro, de propriedade de Antônio

José de Souza. Havia, na ocasião, conflito de terras entre esse proprietário e os posseiros, que não se conformavam com um desmatamento que aquele estava fazendo na fazenda, com alguns tratores. O fazendeiro conseguiu garantia policial para o desmatamento, através de requerimento às autoridades do local. No momento do desmate, compareceram no lugar vários posseiros, entre eles Pedro Soares de Lima, Adelto José Calixto, Antônio José Carvalho, José Valdão da Silva Dias, Antônio da Mota Fernandes e Paulo Humberto da Silva, que portavam foices e enxadas, ali em manifestação pacífica, à distância, no sentido de paralisar o serviço. Os apelantes estavam armados de fuzil e procuravam cumprir a ordem recebida. Nessa altura dos acontecimentos, os autos comprovam que foram infrutíferas as tentativas de negociação. Assim, ao invés de buscar o necessário reforço, preferiram os apelantes disparar suas armas nas pernas dos ditos posseiros, perdendo o graduação controle da situação e ordenando a seus comandados que também atirassem nas vítimas. Todos os civis referidos foram atingidos nas pernas conforme os autos de corpo de delito. Os apelantes não negaram a autoria dos disparos, limitando-se a dizer que, no cumprimento de dever, procuravam amedrontar os lavradores, ou então, que agiram na eminência de um ataque por parte deles. Reúne a Defesa, desta forma, as alegações de estrito cumprimento do dever legal e da legítima defesa própria. Ambas as excludentes não encontram apoio na prova produzida. Isto porque o cumprimento de dever só exclui a criminalidade quando ficando nos estritos limites da lei. Não há o dever de se atirar em pessoas que se colocam em atitude de mera manifestação pacífica. E, também, não se pode concluir que lavradores portando suas ferramentas de trabalho estivessem em iminência de ataque, principalmente quando alvejados à distância. Por todos esses motivos, a decisão do Conselho Extraordinário de Justiça não deve ser reformada, já que a sentença condenatória está de acordo com a lei e as provas dos autos.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça Militar, aos 06 de Junho de 1989.

Juiz Dr. Luis Marcelo Inacarato — Presidente

Juiz Dr. Juarez Cabral — Relator

Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Ciente, Dr. Luiz Gonzaga de Souza — Procurador de Justiça —

APELAÇÃO Nº 1.756 (Proc. 9.975 — 1ª AJME)

VOTO VENCIDO

Relatam os autos, com abundância de provas evidentemente contraditadas pelos posseiros agressores que dão versão diversa aos fatos — que no dia 5 de março de 1986, em cumprimento de ordem, os apelantes Cabo Argemiro Ferreira da Mota e soldados Geraldo Magela de Lima e Sílio Sardinha Claudino foram em diligência policial à Fazenda "São Pedro", município de Unaí.

"no sentido de dar cobertura ao referido proprietário, posto estar havendo reação de posseiros, impedindo os serviços de desmatamento. O serviço corria normalmente, feito por tratores, sendo que, por volta das 18:00 horas, quando chovia torrencialmente, os Indiciados procuram abrigo no interior de uma caminhoneta que foi colocada à disposição dos mesmos, numa estrada próxima à área de litígio. Minutos depois, os ditos policiais foram avisados que aproximadamente 32 lavradores, armados de foices, machados e enxadas, reunidos pelo Sr. Antônio da Mota, estavam chegando ao local, no sentido de

paralisar o serviço. Imediatamente os Indiciados desceram do veículo e se postaram atrás dos tratores. Infrutíferas foram as tentativas de negociação. O Indiciado Cb. Mota, efetuou então dois disparos de carabina para cima, tentando amedrontar os lavradores, servindo no entanto, para inflamar mais ainda os ânimos”.

O relato transcrito é da denúncia, principal peça de acusação.

Surpreende, pois, a fundamentação da condenação em que os posseiros são transvestidos em inconformados que compareceram ao local do conflito, em manifestação pacífica, portando foices e enxadas, inofensivos instrumentos de trabalho.

Omitiu-se, certamente sem propósito, a menção a outro “instrumento de trabalho” — o machado — como não ficou expresso que o Juiz de Direito da Comarca, ante os fatos ocorridos, requisitou tropa policial “para garantia dos direitos constitucionais do Sr. Antônio José de Souza” — proprietário da gleba — “com o fito da manutenção da ordem e garantia pessoal do mesmo” — reconhecimento da autoridade de uma situação de risco, expectativa da agressão.

Ora, assim transfigurados nos contornos da interpretação condenatória, os fatos se transmutaram:

os posseiros seriam cândidos inconformados com a agressão a legítimos direitos seus de invasores, em oposição à truculência do proprietário, que imagina poder usá-la com suporte na Constituição Federal.

Comparecem ao local, em manifestação pacífica, desarmados — apenas portavam “instrumentos de trabalho” — e, molestados pelos policiais-militares, que inicialmente quiseram seduzi-los a aceitação da ofensa a seus direitos, tentam intimidá-los disparando tiros e, por fim, acabam por agredi-los desnecessária e covardemente.

As versões — da própria acusação, do Juiz de Direito e dos réus e, de outra parte — a da condenação — consubstanciam um dos aspectos mais críticos da Justiça: a distância dos fatos acontecidos e suas circunstâncias, da sua interpretação e suas circunstâncias.

A análise fria, distante no tempo, lugar e condições de flagrância dos acontecimentos, sem risco e ao abrigo de perigos pessoais, no aconchego de acomodações confortáveis, podem conduzir o Juiz à sua verdade, que pode chegar a ser oposta à da realidade, experimentada por quem, vida fronteiriça à morte, se nega o direito de ter medo e, às vezes, se lhe exigem comportamentos inumanos.

Talvez seja a interpretação da realidade em circunstâncias tão díspares que produzam conclusões diferenciadas em que armas terríveis — muito mais perigosas que facas e revólveres em mãos de quem sabe manejá-las — sejam vistas como simples instrumentos de trabalho, denominação que, ao nosso entendimento, seria adequado se estivessem a serviço da faina campesina.

Mas as empunhavam para o confronto aberto com a autoridade, em franco desrespeito à lei.

Em confronto extremamente desigual: 32 (trinta e dois) invasores contra 3 (três) policiais-militares.

Descabe censurar agora — como se a culpa coubesse aos réus — a falhas em atribuir a missão a fração tão diminuta, antes é imposição da Justiça ressaltar a atuação dos ora apelantes:

tentaram o entendimento, empreenderam a dissuasão e, como último recurso, dispersaram os invasores usando as armas que lhe foram confiadas pelo Estado para fazer prevalecer a ordem, a lei, a autoridade legítima, o direito.

A iminência da agressão — a presença armada, afrontosamente hostil, já era, na verdade, uma agressão — só não se desencadearia em ação real se ocorresse uma situação inadmissível — os policiais-militares se batessem em retirada. A covardia como estratégia,

a pusilaminidade como tática. O despojamento da dignidade. A infâmia como justificativa.

A agressão — repito — era mais que iminente. Quem determinadamente se defronta com a autoridade com a obstinação de impedir-lhe a ação legítima, resistente a todo apelo amigável, não ameaça, agride.

Reagiram o Cabo Argemiro Ferreira da Mota e os soldados Geraldo Magela de Lima e Sílfo Sardinha Claudino, estritamente no cumprimento do dever e em legítima defesa.

Belo Horizonte, 06 de junho de 1989.

Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

APELAÇÃO Nº 1.780 — PROC. Nº 10.503/3ª AJME

APELANTE : Ministério Público

APELADOS : Cb PM Osmar dos Santos Andrade

Sd PM João Batista Alves

Sd PM Eliaquim Alves Pacheco

ADVOGADO: Sr. Joécio Emílio Pinto Moreira

RELATOR : Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

REVISOR : Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

EMENTA: Lesões corporais — prova.

— A desproporção entre as lesões constatadas no exame de corpo de delito e as que necessariamente seriam causadas pelo espancamento imputado aos réus conduzem à convicção da inexistência de crime.

— O emprego da força, nos limites necessários, para cominar desordeiro recalcitrante é ato legítimo, incensurável.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos de apelação nº 1.780, sendo apelante o Ministério Público e apelados o Cabo PM Osmar dos Santos Andrade e Soldados PM João Batista Alves e Eliaquim Alves Pacheco, acordam os Juízes do Tribunal de Justiça Militar, sem discrepância na votação, em negar provimento ao recurso.

Foram denunciados como incursos no Art. 209, "caput", com a agravante da letra "i" do Art. 70, inciso II, do Código Penal Militar sob a acusação de terem causado lesões corporais no civil Renato Gregório de Almeida, com socos e pontapés, em via pública na madrugada do dia 5 de dezembro de 1987, na cidade de Conquista.

A vítima já embriagada, exigia que se lhe vendesse mais bebida ao fim de uma festa, numa escola e, ante a negativa, passou a proferir insultos e a desafiar até os policiais-militares.

Na iminência de ser preso — o que acabou ocorrendo — tentou escapar descendo a escadaria atabalhoadamente, sofrendo duas quedas consecutivas.

O exame de corpo de delito constata apenas a existência de lesões leves, perfeitamente aceitáveis como conseqüentes dos tombos sofridos e incompatíveis, pela extensão,

natureza e sede, com as que decorreriam de um espancamento na forma imputada aos apelados.

A prova testemunhal, imprecisa e conflitante, não autoriza outra conclusão, senão a de que a violência aplicada pelos apelados foi a necessária para dominar o desordeiro, o que é legítimo.

Nega-se, assim, provimento ao apelo.

Sala das sessões do Tribunal de Justiça Militar, aos 03 de maio de 1990.

Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho — Presidente

Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre — Relator

Juiz Dr. Luiz Marcelo Inacarato

Juiz Del PM Paulo Suarte Pereira

Juiz Dr. José Joaquim Benfica

Ciente: Dr. Silas Rodrigues Vieira — Procurador de Justiça

DOCUMENTOS

POLÍCIA MILITAR E ESCOTISMO

*Cel PM Josemar Trant de Miranda **

Resumo: *O método de formação escoteira tem muitas semelhanças com o método de formação militar, que foi sua origem. Neste artigo, são alinhadas essas semelhanças e transmitidas informações sobre um trabalho realizado na Academia de Polícia Militar, em Minas Gerais, visando à formação de chefes escoteiros.*

Reunidos no Auditório da Escola, duzentos alunos do Curso Especial de Formação de Sargentos recebiam informações do Comandante da Academia de Polícia Militar (APM). Após tratar de vários problemas, ouvir e responder perguntas, ele entrou no assunto principal.

Perguntou, inicialmente, quem se recordava do primeiro oficial ou sargento que tinha sido seu instrutor ou monitor, logo que haviam ingressado na Corporação.

Todos se lembravam.

— Quem se recorda do que lhes foi ensinado nesse primeiros tempos de adiestramento militar, não dos conteúdos das matérias, mas das mensagens mais importantes?

As respostas vieram de todos os lados:

- Disciplina!
- Pontualidade!
- Dedicção!
- Civismo!
- Resistência física!
- Iniciativa!
- Criatividade!
- Respeito à autoridade!
- Cordialidade com as pessoas!
- Obediência à lei e aos regulamentos!
- Mensagem a Garcia! ¹

* Comandante da Academia de Polícia Militar.

¹ Livreto de um escritor americano mostrando como é importante a pessoa saber se desincumbir de uma missão sem choramingar, colocar obstáculos, pedir substituição, gratificação extra, etc.

- Marchas!
- Acampamentos!
- Vida ao ar livre!

A pergunta seguinte era sobre quem se recordava, com raiva, do primeiro instrutor ou monitor.

Ninguém tinha raiva, nem mesmo do instrutor mais rigoroso.

A pergunta seguinte fugiu um pouco à seqüência:

— Qual o segmento social ou qual tipo de pessoa, que sem restrição alguma, gosta de polícia fardada?

Ninguém foi capaz de citar, de imediato, um segmento social ou um grupo de pessoas que, por unanimidade, gostasse de polícia fardada. Sempre havia em toda profissão, classe ou tipo de pessoa, alguém que não gostasse de polícia.

De repente, alguém se lembrou:

— Nossas famílias!

Outro contradisse:

— Minha mulher, de vez em quando, me diz que não sabe por que eu gosto! Principalmente quando estou de serviço no Natal ou no Ano Novo!

E outro se lembrou:

— As crianças!

Nisto todos estavam de acordo. As crianças pequenas gostam de policiais-militares, se interessam pelo uniforme, fazem gestos, acenos, quando vêem policiais.

— E os adolescentes?

— Ora, comandante, esses gostam de poucas coisas, muito menos de polícia!

— É verdade! Imaginem, no entanto, que vocês agrupassem essas crianças até 8, 10 anos de idade e lhes ensinassem tudo aquilo que aprendemos nos primeiros tempos de adestramento policial-militar. Elas iam se lembrar de vocês pela vida inteira, como vocês se lembram dos primeiros instrutores. Imaginem um acampamento...

— Comandante, o acampamento era cansativo, a gente sofria pra danar!

— É? E por que hoje tantas pessoas compram barracas, material e gastam dinheiro com "camping"?

— Porque é divertido, há o contato com a natureza, a vida ao ar livre, os rios, as lagoas, flores...

— Imaginem, então, que, ao invés de aprender com temor como às vezes a educação militar ensina, nós vamos deixar os alunos aprenderem pelo amor, pelo interesse, pelo gosto de querer fazer as coisas. Nós vamos ensinar os valores da educação militar sem o rigor dessa educação, já que estaremos lidando com crianças. Há dois aspectos altamente positivos nesta proposta: o primeiro é que estaremos inculcando nas crianças valores altamente positivos que lhes serão úteis a vida inteira; o segundo é que, quando essas crianças forem adolescentes e adultos, terão de vocês a mesma imagem positiva que vocês têm do primeiro instrutor e que serão pontos de apoio, na comunidade, para o desempenho de sua atividade profissional. O problema passa a ser como fazer isto. Nossa proposta é que isto pode ser feito através do Escotismo. O Escotismo foi criado por Lord Robert Baden-Powell (1857—1941) que, durante o cerco de Mafeking, na África, adestrou rapazes para auxiliar em serviços de mensageiros, observadores e guias. Ao retornar à Inglaterra percebeu que os jovens de seu tempo se interessavam vivamente por aquelas atividades. Criou, então, o Escotismo para rapazes. O Escotismo é um sistema pedagógico de características próprias, com um método que pode ser assim sintetizado:

a) A ação é realização individual, pela qual cada rapaz adquire conhecimentos por sua própria experiência;

b) A execução ativa, progressiva e competitiva na qual têm ampla aplicação o jogo e o exercício da observação;

c) A utilização permanente do sistema de grupos com todo seu valor social, em cujo seio o menino e o adolescente realizam o processo da própria transformação na direção da etapa adulta;

d) O uso do ar livre, no qual se desenvolve o programa de cada uma das seções do Escotismo e que se aceita como único cenário adequado que dá eficácia ao método;

e) A participação indireta do adulto de forma não interferente, senão estimulante, com a oferta de oportunidades para a elaboração e desenvolvimento do programa.

Neste ponto da palestra, foram feitas algumas perguntas sobre o Escotismo em geral, e a exibição de um vídeo sobre a atividade ajudou a dissipar algumas dúvidas. As principais perguntas se referiram ao modo de ingressar no movimento escoteiro, tempo disponível necessário, apoio da Polícia Militar, etc.

Foi esclarecido que o ingresso, para a criança, é feito a partir de 6 anos; as divisões são feitas por faixas etárias: lobinhos, escoteiros, seniores ou guias e pioneiros. Para o adulto o ingresso é feito através de Curso de Adestramento Preliminar e de Programador de Reuniões, feito em fins de semana, com duração de 18 (dezoito) horas. Ingressando no Movimento, o chefe terá uma reunião semanal com os escoteiros, normalmente nas tardes de sábado ou nas manhãs de domingo, dependendo do Grupo Escoteiro a que estiver filiado. Durante a semana, prepara a sessão que irá ministrar no fim de semana. A Polícia Militar incentiva a participação de oficiais e praças no Movimento Escoteiro. As sedes das frações da Polícia Militar, desde o Batalhão até o Pelotão, podem ser utilizadas para as reuniões; no entanto, qualquer praça, parque ou colégio pode ser utilizado para essas reuniões semanais.

— E como criar um grupo Escoteiro?

— Vamos supor que, após esta nossa palestra, haja um de vocês que queira fazer o curso. No próximo sábado ele participa e se torna chefe Escoteiro. Depois de concluir o Curso de Sargento e ser promovido, ele vai para uma cidade do interior. Se já houver grupo Escoteiro nessa cidade, ele pode ingressar no grupo. Supondo que não haja, no semestre que vem, após a mesma palestra e a formatura, chegue lá outro sargento que se tornou um chefe Escoteiro. Basta que escrevam para a União dos Escoteiros do Brasil, Região de Minas Gerais (2), que receberão instruções sobre as providências que devem tomar. Hoje, a grande carência do Escotismo é de chefes.

Após mais alguns esclarecimentos, principalmente sobre a participação dos pais no Movimento Escoteiro, foi aberta a lista dos que desejavam ser Chefes-Escoteiros.

Quarenta e dois candidatos se inscreveram, mais de 20% dos presentes.

X X X

A palestra foi repetida para os diversos cursos de formação e de aperfeiçoamento de sargentos.

No segundo semestre de 1990 foram realizados vários cursos de Chefe Escoteiro, com participação de policiais-militares.

No final do ano letivo, o Comando da Academia reuniu, em um jantar no Educandário, a direção regional do Escotismo em Minas Gerais, representantes dos vários grupos existentes em Belo Horizonte e 173 (cento e setenta e três) novos chefes-Escoteiros, que vieram se somar aos cerca de 1000 já existentes no Estado.

Havia muito o que comemorar!

(2) *União dos Escoteiros do Brasil — Região de Minas Gerais — Rua Espírito Santo, 1059, sala 1106 — CEP 30160 — Belo Horizonte/MG — Tel.: 226-5757.*

A COMPANHIA ESTÁGIO "FERNÃO CAPELO", DA ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR

Cap. Willian Costa Bahia

Resumo: *A Companhia Estágio "Fernão Capelo", da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, foi criada para atender aos anseios de todos os oficiais e sargentos da Corporação, no sentido de aliar a teoria à prática operacional.*

1. ANTECEDENTES

Deixemos que nosso pensamento retorne a um passado bem próximo, ou melhor, até o ano de 1964. Ali, analisando a missão da Corporação, vamos deparar com a seguinte situação:

A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, aquartelada que era, tinha como missão a preparação do homem para a guerra, o que muito lhe valeu nos movimentos revolucionários antecedentes e mormente no daquele ano. O contato do policial-militar com a sociedade era remoto. Nos quartéis, toda tropa participava das instruções bélicas, exceção feita aos destacamentos interioranos, onde o policial-militar tinha como dever a realização de patrulhas noturnas, com o fito de evitar ações de malfeitores.

Naquele mesmo ano, após o movimento revolucionário, os coronéis Saul Alves Martins, Norberto e outros brilhantes oficiais adquiriram 12 (doze) Ford F-100 e montaram guarnições compostas de oficiais e praças para prestarem serviços de assistência à comunidade belorizontina, e a essa tropa deu-se o nome de Patrulha Volante, de vez que a Guarda Civil realizava o policiamento ostensivo através de radiopatrulhas.

A idéia do radiopatrulhamento foi crescendo, ganhando corpo graças ao trabalho abnegado de inúmeros oficiais e praças da Corporação. Em 1966, foram comprados volks "pe-de-boi" e criada a Central de Operações que ficava localizada na Rua Santa Rita Du-
rão, a qual era subordinada à Diretoria de Policiamento Militar. Em 1968 foi instalado o Esquadrão Motorizado de Radiopatrulha, que possuía um efetivo de 450 (quatrocentos e cinquenta) policiais-militares. Em 1970, com a extinção da Guarda Civil, a Corporação já era dotada de 50 (cinquenta) viaturas e realizava, em plenitude, o policiamento ostensivo, cuja doutrina estava contida nas DPO/70; também foi criado o Radiopatrulhamento de Trânsito.

Em 1972, com a criação do Batalhão de Radiopatrulha, pessoal e viatura foram remanejados para a nova Unidade de radiopatrulhamento, onde prestaram serviços até o ano de 1978. Naquele ano, com a extinção da Unidade, remanejou-se uma Companhia de Radiopatrulhamento para cada Unidade de área.

Em 1981, com um índice de criminalidade altíssimo, instalaram-se, em Belo Horizonte, as Rondas Táticas Metropolitanas para combater o marginal da pesada; ainda na década de 80, outros serviços de radiopatrulhamento foram criados, tais como Radiopatrulhamento Florestal e Rodoviário.

Com o decorrer dos anos, notou-se que esses organismos se limitavam às tropas operacionais, e em consequência os futuros oficiais e praças da Academia de Polícia Militar não se familiarizavam com a realidade operacional do dia-a-dia.

Criou-se, pois, em 10 de agosto de 1990, a Companhia "Fernão Capelo", com 08 viaturas Opala, 01 Kombi e 01 microônibus, conforme Msg nº 3059/90—EMPM, dando-se, assim, início ao treinamento prático e realístico, com estágios nas Unidades Operacionais do Comando de Policiamento da Capital dos cadetes e alunos da Academia de Polícia Militar.

2. DA CRIAÇÃO DA COMPANHIA "FERNÃO CAPELO"

Assim como a gaivota "Fernão Capelo" partia para conquistar novos horizontes e, atingindo a perfeição, voltava para comunicar ao "bando de gaivotas" as suas experiências, a Companhia "Fernão Capelo" proporciona aos "novos" da Academia de Polícia Militar experiências, as mais convincentes experiências sobre o radiopatrulhamento e batidas policiais, emprego de tropa a pé em operações "Presença"¹, "Blitz"², "Pelos seus Direitos"³, "PEPRACO"⁴, "Pára-Pedro"⁵, "Desmanche"⁶, operações de choque, em apoio ao BPChq, na administração dos movimentos grevistas, no policiamento de jogos, nos shows no Mineirinho, "Bota Fora"⁷, buscas em penitenciárias e em apoio a campanhas de interesse social.

O objetivo principal da Companhia de Estágio é dar ao futuro oficial ou sargento a **autoridade de conhecimento**. A autoridade hierárquica, às vezes, na atuação policial, não é suficiente. O oficial e o sargento devem conhecer a profissão melhor que seu subordinado. Isto evita que ao chegar na Unidade onde irá prestar serviço, após formado, o aspirante (ou o sargento) ouça do soldado expressões como "pode esquecer tudo que o senhor aprendeu na Academia, que eu conheço a prática" ou "eu conheço as bocadas, pode deixar comigo".

É preciso que ele esteja convicto de seus conhecimentos para ensinar, corrigir e aprimorar a prestação de serviços.

É importante, também, que a guarnição seja composta de policiais-militares da mesma graduação, sejam cadetes ou alunos do Curso de Formação de Sargentos. Isso permite que aprendam juntos a decidir, trocando experiências com seus iguais, para que no futuro saibam decidir e orientar a atuação de seus subordinados.

-
- (1) **PRESENÇA** — Operação em que um grupo de policiais militares (de 10 a 40) se deslocam para determinadas regiões e realizam batidas policiais;
 - (2) **BLITZ** — Atuação de grupos de policiais militares no policiamento de trânsito;
 - (3) **PELOS SEUS DIREITOS** — Operação criada pela Polícia Militar para coibir os "tomadores de conta" de veículos em locais de diversões públicas;
 - (4) **PEPRACO** — Plano Especial de Prevenção e Repressão ao Assalto aos Coletivos;
 - (5) **PÁRA-PEDRO** — Operação de prevenção e repressão ao assalto a táxi;
 - (6) **DESMANCHE** — Operação criada pela Polícia Militar para coibir o furto de veículos e o desmanche do mesmo para venda de peças;
 - (7) **BOTA-FORA** — Operação de cobertura da Polícia Militar à fiscalização da descarga de entulhos em locais não autorizados.

3. CONCEITO OPERACIONAL

A Academia de Polícia Militar, para efeito de emprego operacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte, dispõe de 09 (nove) Companhias PM, sendo 04 (quatro) do Centro de Formação de Oficiais (CFO) e 05 (cinco) do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Sargentos (CFAS). Em tais frações, constituídas por turmas de cursos, 40 policiais-militares desenvolvem o estágio da seguinte forma:

a. Nas terças-feiras de cada semana, o Comando de Policiamento da Capital indica a UEOP de área em que a Academia de Polícia Militar deverá atuar. Mediante tal decisão, o Comandante da Escola, em todos os finais de semana do período escolar de cada ano, hipoteca à UEOP indicada um efetivo de 40 (quarenta) policiais-militares (cadetes, alunos do CHOA, CAS, CFS e CEFS), por turno, para executarem, como estagiários, supervisionados, atividades operacionais previstas, sem prejuízo para os eventos esportivos de praxe.

b. O período de emprego da tropa se dá, ininterruptamente, de 18:00 horas de sexta-feira às 22:00 horas de domingo, perfazendo um total de 09 (nove) turnos de 06 (seis) horas de serviço, diretamente na atividade-fim da Corporação.

c. Dentre as operações a serem desencadeadas, do efetivo hipotecado, 17 (dezesete) policiais-militares são distribuídos da seguinte forma: 06 (seis) policiais-militares trabalharão em uma kombi, enquanto que outros 11 (onze) atuam em um microônibus, em locais previamente designados pelo oficial Comandante do Policiamento da Unidade para realização das operações "Pára-Pedro", "PEPRACO" e "BLITZ". Os 23 (vinte e três) outros realizam atividades de radiopatrulhamento em viatura Opala, tendo o chefe de curso em uma das viaturas, oficial que acompanha o emprego de toda tropa da Academia de Polícia Militar.

d. O turno de trabalho tem a duração de 08 (oito) horas de serviço, nas quais os alunos têm chamada com 01 (uma) hora de antecedência do lançamento para a instrução extensiva, permanecendo 06 (seis) horas em atividades de rua, e têm 01 (uma) hora para o recolhimento, comentários sobre o turno de serviço, seguindo-se a dispensa da tropa.

e. Semanalmente, deverá haver supervisões pedagógicas por ocasião do emprego dos alunos.

4. CONCLUSÃO

Mediante pequeno tempo em atividade, podemos avaliar que os sonhos de muitos se transformaram em realidade. Patente está, pelos dados estatísticos e pela ausência de violência, que nossos alunos atuam com vibração e entusiasmo. Aprendem a aliar a teoria à prática operacional.

A Companhia Fernão Capelo é uma realidade.

TRÁFICO DE DROGAS NAS ESCOLAS: UMA EXPERIÊNCIA PIONEIRA

*Cap PM Gilson Simões Caldeira **

Resumo: *A Academia da Polícia Militar presta uma grande contribuição para combater o uso de drogas nas escolas, criando um plano pioneiro que enseja o empenho dos Alunos do Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) nos estabelecimentos educacionais de Belo Horizonte.*

1 INTRODUÇÃO

O PGE — Plano Geral de Ensino — estabeleceu para o CAS/90 — Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos — um estágio de 40 horas/aulas, em cumprimento à carga-horária letiva.

Neste ano, a Academia de Polícia Militar preparou um plano pioneiro para exercício do estágio, evidenciando como meta a integração da PM e Unidades Escolares no combate ao uso de drogas no meio estudantil e, sobretudo, a proteção e segurança das crianças, adolescentes e jovens, contra a audaciosa atuação dos traficantes.

A medida veio atender às necessidades das Escolas, achando guarida e receptividade plena da parte dos Diretores das Escolas particulares e estaduais.

2 JUSTIFICATIVA

Nos últimos anos, o envolvimento de estudantes de 1º e 2º graus com uso de drogas tornou-se freqüente. Os agentes repassadores e mesmo os próprios líderes do tráfico vêm assediando as escolas, aliciando os alunos com muita liberdade e com surpreendente êxito. As drogas transformaram-se em um Cavalito de Tróia na sociedade estudantil, em uma bomba-relógio que ameaça os estudantes indefesos.

Há necessidade de se preocupar com a segurança, com a incolumidade física e com a preservação dos valores morais reinantes na comunidade jovem.

* Instrutor da APM

Se o assunto em pauta já é um gravíssimo problema social, mais ainda o é no seio de uma entidade que tem a missão de educar e formar o jovem no sentido moral e cultural, fazendo-o capaz de participar da vida da sociedade de maneira digna e honrada.

3 ESTATÍSTICA

A Revista "VEJA" de 11Jul90 publicou dados assustadores que indicam Belo Horizonte, dentre as Capitais, como a cidade onde o consumo de drogas mais aumentou em 1989, em comparação com 1987. Outrossim, retrata a situação alarmante de adesões a esse costume, considerada a faixa etária de 10 a 18 anos. Despertam a nossa atenção os indicadores de que o maior aumento de usuários de drogas ocorre dentre os adolescentes de 13 a 15 anos, constituindo índice percentual de 5,3%.

Ademais, outras estatísticas têm demonstrado que a grande maioria de usuários adolescentes iniciam a carreira do vício nas escolas e, por vezes, passam a ser explorados pelos traficantes como agentes repassadores.

4 DESENVOLVIMENTO

a. Instrução aos Alunos do CAS

Durante o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos, foram ministradas instruções aos alunos, com rico material didático e material de uso por dependentes de drogas. O aluno foi preparado para identificar o usuário principiante, o já dependente e o traficante, com submissão a testes para reconhecimento da droga. Realizaram trabalhos de pesquisas e receberam incumbência, como monitores, de falar sobre o assunto para os companheiros de sala.

b. Proposta aos Diretores

O Comando da APM efetivou contatos com o Sindicato dos Diretores, propondo que os alunos do CAS permanecessem à disposição das Escolas, prestando serviços, em trajes civis, naquelas unidades, como Inspetores de Alunos e Regentes Disciplinares, quando então, no contato com os alunos, fariam as observações e levantamentos. Os dados inerentes aos alunos usuários seriam passados aos Diretores, que decidiriam quanto a adoção de providências na sua área, e aqueles levantamentos sobre os traficantes seriam encaminhados à Polícia Federal, para as medidas competentes.

Por convocação do Sindicato, os Diretores de Escolas se reuniram e essa proposta lhes foi manifestada através de palestras, viabilizando, pois, a realização do trabalho.

c. Empenho dos Estagiários

Após contatos com os Diretores, os nomes das Escolas foram passados ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAS), que teve a responsabilidade de escalar os estagiários, em número de 154 (cento e cinquenta e quatro), nos 03 (três) turnos escolares, permanecendo 04 (quatro) estagiários em plantão na APM para receberem os dados, registrá-los em modelos de relatórios para análise e encaminhamento à Polícia Federal.

O trabalho foi realizado no período de 10 (dez) dias.

5 AVALIAÇÃO DO TRABALHO

Concluído o estágio e realizada a operação, o Comando da Academia avaliou o resultado, juntamente com os Sargentos Estagiários, registrando o seguinte:

a. Em 16 Escolas foi notificada a existência do uso de drogas, cujos relatórios, com nomes de 31 alunos, foram passados aos Diretores.

b. Em 09 Escolas foram levantados dados da presença de repassadores, até mesmo com fotografia e qualificação, cujos relatórios foram encaminhados à Polícia Federal.

c. As manifestações de aceitação por parte dos Diretores retratam o sucesso do plano.

Foram unânimes em aplaudir a idéia e solicitaram que o trabalho fosse realizado em outras épocas do ano.

Por ser a primeira experiência e considerando que o período de estágio do Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) estava programado para o final do ano letivo, foram detectadas algumas dificuldades, tais como realização do trabalho em épocas em que diversas escolas cumpriam calendários de provas finais e outras escolas já se achavam no período de férias.

6 CONCLUSÃO

A tendência do agravamento da situação esta aí e, certamente, continuará insuportável, se nada de oportuno tiver sido feito.

Inegavelmente, é uma importante contribuição que a APM presta ao esforço nacional de reduzir a demanda de drogas.

A idéia do Comando foi operacionalizada e já colhemos frutos do trabalho, com resultados substancialmente razoáveis, atingindo o objetivo proposto.

A APM acredita, juntamente com os Diretores de Escolas, que o trabalho será mais positivo, quando efetivado em outras ocasiões do ano letivo.

INFORMAÇÃO
BIBLIOGRÁFICA

VASCONCELOS, Pedro Ivo de, Maj PM. *Atuação da PMMG na tomada de reféns*. Belo Horizonte: Monografia apresentada ao CSP/1-1990/PMMG.

Maj PM Antônio Caetano de Almeida Junior

Durante a realização de seu Curso Superior de Polícia, no 1º semestre de 1990, o Maj Pedro Ivo de Vasconcelos escolheu, como objeto de suas pesquisas, o tema "Atuação da PMMG na tomada de reféns", que deu origem à monografia em epígrafe. De acordo com o autor, a escolha do tema decorreu de três fatos que se interligam: a sua longa folha de serviços prestados à PM e a experiência dela decorrente; o incremento desse tipo de ocorrência, que começa a chegar ao Estado de Minas Gerais, e o desejo de alertar a Corporação para a necessidade de se preparar para fazer face às ações criminosas nesse campo que, mais cedo ou mais tarde, acabarão por se tornar, se não corriqueiras, como acontece em Estados vizinhos, pelo menos em quantidade que justifique o preparo da Polícia Militar, uma vez que dificilmente nosso Estado ficará fora das ações praticadas pelo crime organizado.

Na introdução de seu trabalho, lembra o autor a existência de indicadores que permitem concluir pela existência de um surto explosivo de crimes de seqüestro, motins e rebeliões em presídios e de uma ampliação da violência, com as decorrências inerentes, das quais a mais significativa, em termos de Segurança Pública, é exatamente o sentimento de inquietação e angústia que assalta a população. Diante desse quadro, é indispensável a Polícia Militar preparar-se para enfrentar ocorrências até certo ponto novas, pelo menos no Estado, e de acompanhar "pari passu" o avolumar-se do curso da criminalidade, situando-se na margem desse curso, como ribeirinho cuidadoso que observa o avolumar-se das águas e se prepara para enfrentar calamidade nova. De fato, lembra o autor, a Polícia, que foi preparada para fazer face a determinados tipos de criminalidade, não pode ficar indiferente e despreparada diante de novos tipos de delito, incapaz, portanto, de enfrentá-los, reprimi-lo ou preveni-lo.

Lembra ainda o autor que o seqüestro, ainda que não seja um fato novo na história da humanidade (Júlio César, o grande Imperador Romano foi vítima de seqüestro), era, até pouco tempo, um crime mais ou menos raro. Agora, no entanto, devido a fatores vários, explicados até certo ponto por sociólogos, psicólogos e pela própria Polícia, tornou-se um fato corriqueiro, principalmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em que o crime organizado se faz mais presente, mas que acaba de lançar seus tentáculos sobre Minas Gerais.

Fatos ocorridos em Minas, envolvendo esse tipo de crime, demonstram que "apesar da extensa e exaustiva formação dos nossos policiais, pela experiência chegou-se à conclusão de que certas ocorrências devem ser atendidas por policiais altamente especializados em determinado campo de atuação. Assim, no caso de ocorrências com reféns, chegou-se à conclusão de que não há condições de treinar suficientemente todos os policiais a fim de que estejam capacitados para atuarem com eficiência em tomada de pontos ou para negociar com seqüestradores. Tem-se atualmente como premissa que nestas ocorrências devem ser empregados um grupo de operações especiais e uma equipe de negociação especialmente treinada para tal."

É exatamente a partir dessa constatação, dada como preexistente, que o Maj Pedro Ivo de Vasconcelos desenvolve suas idéias e propostas, sejam as decorrentes diretamente do tema, sejam as periféricas a ele.

A partir da ocorrência à qual atribui o nome genérico de “tomada de reféns”, conceituada como “qualquer ocorrência policial na qual delinquentes se utilizam de reféns como meio de coerção para alcançar seus objetivos”, o autor parte para o enfoque de suas diversas variantes, como cárcere privado, extorsão mediante seqüestro, constrangimento ilegal, todos crimes capitulados no Código Penal.

Na solução de qualquer dessas ocorrências, lembra o autor a necessidade, basicamente, de pessoal especializado, considerando imprescindíveis:

a) um grupo de operações especiais, constituído de atiradores de elite e de pessoal altamente qualificado para tomada de pontos ou para tomada de assalto de locais onde se encontram marginais com posse de reféns;

b) equipe de negociação com especialização em Psicologia, Sociologia, Criminologia além de habilidades em Comunicação.

Não se esquece o autor da necessidade do emprego de recursos tecnológicos cabíveis em tais situações pois, quanto mais tecnologia for possível empregar, menores são os riscos para reféns e policiais, e maiores as possibilidades de êxito.

Para desenvolver seu estudo, o autor prefere usar de situações concretas. Assim, parte para a análise de ocorrências recentes para estudar os possíveis erros cometidos, visando a corrigi-los. Dentre as falhas, lembra as seguintes:

a) pouco cuidado no isolamento do local da ocorrência, permitindo-se o acesso de repórteres, policiais civis não diretamente envolvidos e autoridades civis que chegam, às vezes, a ditar o direcionamento das ações;

b) ausência de definição clara e precisa de atribuições e responsabilidades, decorrente, pelo menos em parte, da situação antes mencionada;

c) deficiência no emprego de técnicas adequadas, especialmente a que denomina “técnica de esmorecimento”, quando ocorre cerco ao local onde estão reféns e seqüestradores, bem como deficiência nas negociações;

d) ausência de equipes de negociação devidamente preparadas, justamente por se desconhecer o valor e a utilidade das negociações, neste tipo de ocorrência;

e) quando ocorre negociação, é feita amadoristicamente, inclusive com a permissão da intervenção de repórteres como negociadores.

Lembra ainda o autor que essas deficiências acabam por demonstrar o despreparo da Polícia, gerando nos seqüestradores sentimento de força e de importância, reforçando sua posição e tornando mais difícil a solução do problema.

Insiste sobre um ponto que considera grave: o excesso de informações dadas à imprensa e a permissão da circulação mais ou menos livre de representantes da imprensa no local do seqüestro e as conseqüentes reportagens com excesso de pormenores acabam por fazer de cada seqüestro um espetáculo pedagógico que tem como alunos outros seqüestradores.

Valendo-se de sua experiência pessoal, além de pesquisa realizada junto a outras Polícias Militares e ainda com base em ações desenvolvidas por polícias de outros países, o autor pretende oferecer, em sua monografia, “uma orientação segura sobre como deve ser a montagem inicial da operação, sobre o início e o transcurso da negociação, sobre os preparativos e procedimentos na tomada do ponto crítico e sobre algumas variantes mais comuns que podem surgir.”

Visando a atingir os fins que se propõe, estrutura seu trabalho em capítulos que, iniciando com considerações gerais sobre a atuação da PMMG na tomada de reféns, abor-

dam, ainda, a missão em que poderá ser empenhada e as opções estratégicas que se apresentam, tendo em vista as peculiaridades da situação. Aborda, ainda, a composição tática da operação, a questão das negociações com seqüestradores, estudadas exaustivamente, desde a composição da equipe até simulações de diálogos possíveis, já que dá importância primordial a este aspecto. Enfoca, também, a possibilidade de assalto ao local de detenção de reféns, e o confinamento em outro local, prevendo, inclusive, as ações pertinentes no caso de libertação de reféns pelos próprios seqüestradores.

Muito embora o autor não considere seu trabalho como acabado, mas como uma introdução ao estudo de questão complexa e cheia de variáveis, sem dúvida apresenta elementos que oferecem subsídios valiosos para a adoção de políticas adequadas na área de competência da Corporação, no que diz respeito ao tema abordado.

Encarece, finalmente, que tendo em vista as dificuldades do assunto tratado, trata-se de um tema que dificilmente será esgotado, mas que exige abordagem e estudo constantes.

A monografia do Major Pedro Ivo de Vasconcelos apresenta, ainda, rica bibliografia versando sobre o assunto que aborda, e enriquece o acervo da biblioteca da APM.

CORSINO, Cleber. *Policamento motorizado e policamento a pé. Análise crítica e proposta*. Belo Horizonte: Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia, 1990.

O presente tema foi abordado em trabalho monográfico durante o Curso Superior de Polícia - CSP/II/90, cumprindo determinação contida nas instruções respectivas para o Curso focado.

Embora de cunho acadêmico, procurou-se determinar ou apontar comparações entre os dois processos sem contudo fixar uma predominância entre um ou outro.

"Nenhum critério em si pode ser tomado como a melhor indicação ou o mais eficaz, já que o pleno rendimento operacional será obtido pela associação de variáveis." (Manual Básico de Policiamento Ostensivo).

A presença ostensiva do policial-militar nos locais de risco, a qualquer hora, inibe a ação do delinqüente. A ação real de presença reduz os riscos e estabelece um clima de confiança no seio da comunidade.

O constante e contínuo Estudo de Situação leva à adoção de técnicas mais evoluídas, decorrentes das mutações conjunturais e cujo acompanhamento as forças encarregadas da Segurança Pública não podem descuidar.

Inicialmente, o trabalho trata da evolução do homem e do veículo, pois ambos se completam.

Em seguida, foram listadas algumas variáveis para se estabelecer um parâmetro que possibilitasse comparações, dentre as quais as seguintes:

- Eficiência
- Esforço
- Mobilidade
- Vulnerabilidade
- Ação Real de Presença

Todavia, o ingrediente principal no trabalho, se refere ao binômio "custo x benefício", já que, do ponto de vista econômico, medidas de racionalização devem também ser adotadas para que ocorra um perfeito entrelaçamento das medidas administrativas e operacionais de forma tal que esta seja eficiente e aquela parametrada em ações que proporcionem o apoio ideal sem os gastos supérfluos ou rejeitáveis. Assim, foi feita uma análise do custo das diversas formas de atuação da Polícia Militar, fundamentada no esplendor de sua missão constitucional.

O trabalho se constitui de sete capítulos, mas o cerne das questões enfocadas se encontra na Análise, Crítica e Proposta, onde se verificou o que se passa nos dias atuais, não sem antes passar pelo processo evolutivo, finalizando com a apresentação de algumas propostas, principalmente voltadas para o binômio acima focado.

Historicamente, não se consegue localizar a data de início do policiamento a pé, mas esse processo realmente apareceu durante a década de 60 quando a Corporação passou a efetivamente "praticar" o policiamento ostensivo, cumprindo a atividade-fim.

No que tange ao policiamento motorizado, apesar de a Polícia Militar já efetuar tal serviço desde 1957, somente com a instalação do então Batalhão de Radiopatrulha – BRP, em 1972, "Ano de Sesquicentenário da Independência", é que realmente houve o marco inicial de um novo tipo de policiamento, capaz de proporcionar um policiamento ostensivo de grande eficiência e rendimento, encarnando o moderno conceito de Polícia Militar, trazendo a lume algumas características, como:

- Maior rendimento no serviço policial;
- Expressiva mobilidade;
- Múltiplos meios para desencadeamento do serviço;
- Facilidade de identificação e, ainda, uma enorme gama de serviços prestados,

podendo-se assinalar:

- Missões preventivas de patrulhamento e diligências;
- Missões repressivas de defesa e ataque;
- Missões especiais de ataque e bloqueio, socorro em situações calamitosas e escoltas diversas.

Observaram-se, durante o estudo, algumas patologias que podem ser adquiridas durante as atividades enfocadas, policiamento motorizado e policiamento a pé, como:

- Infecções respiratórias por exposição ao tempo;
- Lombalgias;
- Alcoolismo;
- Hipertensão arterial;
- Úlcera péptica;
- Varizes;
- Hemorróidas;
- Traumatismos diversos.

Dessas, ocorrentes em ambos os processos, com alguma prevalência no policiamento a pé, foram feitas algumas prevenções que constam do bojo do trabalho.

No capítulo 6, CRÍTICA, foram estabelecidas as comparações em razão do binômio "Custo x Benefício", e, sinteticamente, apareceram as seguintes informações:

1. Número total de PM para cobrir toda a área de Belo Horizonte: $(335 \text{ km}^2 - 8.375 \text{ quadras} - 32.500 \text{ quarteirões})$ durante 24 horas, 30.150 (trinta mil, cento e cinquenta) policiais-militares.
2. Valor médio pago por hora aos policiais-militares: Cr\$ 46,29 (quarenta e seis cruzeiros e vinte e nove centavos), em qualquer um dos dois processos. Valores de 05Set90.
3. Gasto diário com o lançamento do pessoal a pé: Cr\$ 11.165.148,00 (onze milhões, cento e sessenta e cinco mil, cento e quarenta e oito cruzeiros). (Valores de 05Set90).
4. Número total de viaturas lançadas em 24 horas: 315 (trezentas e quinze) viaturas.
5. Número de PM lançados em viaturas durante 24 horas: 756 (setecentos e cinquenta e seis) homens. (Em turnos de 8 horas).
6. Gasto diário com o policiamento motorizado: Cr\$ 1.515.722,75 (um milhão, quinhentos e quinze mil, setecentos e vinte e dois cruzeiros e setenta e cinco centavos). (Computou-se gasto com o homem, com combustível, com manutenção e horas trabalhadas).

Salta aos olhos a enorme diferença, do ponto de vista econômico, entre os dois processos. O policiamento motorizado é o equivalente, em gastos, a 13,57% do que se gasta com o lançamento do policiamento a pé, isto somente na Capital.

Outras variáveis já apontadas no início também foram comparadas, e os resultados encontrados encontram-se no bojo da monografia e quanto a elas, poderíamos citar o que já dizia o Major PM Verter Santa Cecília, em seu livro *Estatística Aplicada às Operações*, publicado em 1984: "A atividade policial-militar encerra uma extensa gama de variáveis, isto é, uma inesgotável fonte de dados que, uma vez adequadamente aproveitados, podem reverter em benefícios incalculáveis. (P. 15).

Há, por isso, necessidade de um aprofundamento científico-tecnológico nas doutrinas e recursos materiais a serem empregados, visando a alcançar os objetivos propostos, qual seja, um gradual e progressivo dimensionamento do emprego racional e judicioso dos meios.

Finalizando, o trabalho monográfico apresenta algumas propostas que listamos abaixo:

1. Maior incrementação do Policiamento Motorizado, através da revisão dos planejamentos atuais, com predominância da divisão do espaço físico em micro-setores.
2. Evolução gradativa da Corporação para uma Polícia Científica, através da substituição dos sistemas tornados obsoletos em comparação com o desenvolvimento da sociedade a que servimos.
3. Redução do policiamento a pé nas vias urbanas, através da incrementação e instalação de sistemas de sinalização semafórica e estatigráfica pelo órgão competente.
4. Renovação periódica da frota de veículos operacionais, em períodos correspondentes ao máximo permitido para a utilização de cada viatura.
5. Distribuição equitativa de viaturas, possibilitando cobrir determinado espaço físico, compatível com suas dimensões, de forma que não haja defasagem no tempo de resposta.
6. Substituição gradativa do policiamento a pé pelo policiamento motorizado, resguardando-se aquelas missões dependentes, estritamente, do policiamento a pé, em função das particularidades.
7. Aquisição de veículos com potência além da normalmente utilizada pela Polícia Militar para fazer face à criminalidade violenta que, via de regra, se utiliza de veículos mais potentes para fugir à ação policial.

TERRA, Roberto Soares. *A autonomia do Ministério Público (quarto poder?) e o controle externo da atividade policial-militar*. Belo Horizonte: Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia, 1990.

Tema desenvolvido na busca de esclarecimentos quanto e até que ponto o Ministério Público teria se robustecido com a Carta Magna de 1988, e com a nova Constituição de Minas Gerais, e suas repercussões na PMMG.

A monografia foi dividida em três capítulos.

No primeiro explanou-se de maneira geral sobre o tema (idéia central) e suas implicações na Polícia Militar, apresentando-se o problema e a hipótese.

No segundo capítulo encontra-se, de início, a revisão bibliográfica, na qual Mazzilli (1989), Valadão (apud Machado, 1989) e Prates (1989) se posicionam sobre os poderes do Estado, enquanto que Rodrigues (1989) e novamente Mazzilli (1989) abordam a questão do controle externo da atividade policial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Considerou-se importante uma visão retrospectiva das origens do Ministério Público para melhor entender a instituição nos dias atuais.

A questão da autonomia (quarto poder?) mereceu uma pesquisa não só bibliográfica mas documental. Carneiro (1990), Prates (1990), Comparato e Alvarenga (1990) expõem seu pensamento sobre o problema.

No que se refere ao controle externo da atividade policial, foram abordados suas origens e fundamentos, buscando-se posicionamento de Almeida (1990) sobre este mandamento constitucional.

Após a abordagem genérica daquele dispositivo da Carta Magna, buscou-se a visão da PMMG, não só em nível de direção, mas também pesquisando-se no campo o entendimento de tropa sobre a questão.

A autonomia do Ministério Público e a Polícia Militar, possíveis correlações, também é encontrada neste capítulo, encerrando-se o mesmo.

Finalmente, no terceiro capítulo encontram-se as conclusões e recomendações onde ficam bem claros os aspectos relativos às questões da autonomia e dos poderes do Estado. Ainda sobre o controle externo da atividade e sua aplicação na Polícia Militar, tem-se neste capítulo um esclarecimento bem definido. Encerrando o trabalho, é apresentado um anteprojeto de título a ser inserido no anteprojeto da lei complementar do Ministério Público.