

O ALFERES

ANO 7 – Nº 23

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

A reprodução de artigos, total ou parcial, poderá ser feita, citando-se a fonte, salvo disposição em contrário.

Aceitamos intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

O Alferes. n.º 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	06
DOCTRINA	
Pena de morte e criminalidade	
– José Luiz Quadros de Magalhães	09
A Constituição Federal de 1988 e as infrações penais militares	
– Álvaro Lazzarini	28
Defesa Social: sua efetiva implantação em face da Lei Orgânica Municipal	
– Ten-Cel PM José do Espírito Santo	33
INFORMAÇÃO	
A Constituição Republicana e o Federalismo Mineiro: perspectivas histórico- metodológicas	
– E. Orsi Pimenta	54
O Narcoterrorismo	
– Cel Edgar Prudencio Medrano	66
O Planejamento Estratégico	
– Audemaro Taranto Goulart	91
JURISPRUDÊNCIA	
Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais	
Correição Parcial por Representação nº 29: Peculato culposo. Ressarcimento do dano. Desarquivamento de inquérito	103
Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais	
Processo de Revisão nº 35. Revisão criminal. Documento novo. Declaração assi- nada pela vítima. Ação pública. Valor probatório	104
Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais	
Apelação nº 1742. Apelação da defesa. Homicídio culposo	106
LEGISLAÇÃO	
Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990	
Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Art. 50, inciso XLIII, da Cons- tituição Federal, e determina outras providências.	109

APRESENTAÇÃO

A Divisão de Pesquisa da APM, responsável pela edição da Revista "O Alferes", tem feito um grande esforço no sentido de atualizar a publicação, que hoje assume grande importância dentre os vários trabalhos editados pela Corporação tendo em vista a alta qualidade dos artigos e documentos que vem publicando.

Um aspecto sobre o qual nos parece necessário chamar a atenção dos leitores diz respeito às inovações introduzidas neste volume, quanto ao aspecto editorial. Tais inovações consistem, basicamente, em sua adequação às normas próprias de editoração de periódicos, fixadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Com isso, pretende-se que nossa Revista se integre entre os periódicos nacionais com padrão editorial internacional.

No que diz respeito aos artigos ora publicados, ressaltem-se sua profundidade e interesse para os membros da Polícia Militar.

Abre a revista um artigo do Dr. José Luiz Quadros de Magalhães, integrante do corpo docente da APM, onde é responsável pela disciplina Direitos Humanos. Bacharel em Direito, cursa o mestrado em Direito Constitucional na UFMG, além de ser pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e de ter feito vários cursos em sua área de interesse. Desenvolve, de forma abrangente e profunda, o tema da pena de morte e de sua relação com a criminalidade, tema que vem sendo bastante discutido no País.

Comparece também neste volume um grande colaborador da Revista, o Desembargador Álvaro Lazzarini, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e autor de várias obras, inclusive do importante **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Em seu trabalho, o Dr. Álvaro Lazzarini, enfocando a PMSP, trata da duplicidade de inquéritos a que está submetido o policial-militar, no caso de crime militar.

O Ten-Cel PM José do Espírito Santo também colabora neste número com importante trabalho sobre a Defesa Social, tema sempre atual, e sua implantação tendo em vista as Leis Orgânicas dos Municípios. O Ten-Cel Espírito Santo, outro ativo colaborador do ALFERES, tem várias obras publicadas sobre temas de Policiologia, dentre as quais se destaca o fundamental **O Direito Militar Aplicável aos Policiais e Bombeiros Militares**, publicado pela Divisão de Pesquisa.

Sob o título “Informação”, destacam-se dois importantes trabalhos: “A Constituição Republicana e o Federalismo Mineiro: Perspectivas Histórico-Methodológicas” e “O Planejamento Estratégico”, de autoria, respectivamente, dos Professores Expedito Orsi Pimenta e Audemaro Taranto Goulart. O primeiro, militar reformado do Exército, professor de História da FAFICH/UFMG, ex-professor de EPB da PUC-MG e ex-Secretário de Segurança Pública de Minas Gerais, alia sua experiência como militar ao seu conhecimento como historiador para produzir o importante trabalho que ora se publica. O Professor Audemaro Taranto Goulart, que acaba de se aposentar, além de Professor de Língua portuguesa do CFO, emprestou, no último ano, sua inestimável colaboração à Div Psq da APM. Seu trabalho, sobre Planejamento Estratégico, é fruto de curso recentemente feito no Canadá.

Na mesma seção, publica-se também o atualíssimo trabalho “Narcoterrorismo”, do Cel Edgar Prudencio Medrano, da Polícia boliviana. O autor prestou relevantes serviços à Polícia de seu País, como acentuado no Prólogo de seu texto, e vale-se de sua grande experiência para produzir o artigo em que enfoca aspectos pouco conhecidos e ainda menos divulgados sobre o envolvimento entre traficantes de drogas e grupos terroristas.

Finalmente, nas seções “Jurisprudência” e “Legislação” publicam-se, respectivamente, três acórdãos, do Egrégio Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 que dispõe sobre crimes hediondos, nos termos do Art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, versando, pois, aspectos atualíssimos da criminalidade em nosso País.

A Div Psq da APM reitera seus agradecimentos aos colaboradores de “O ALFERES” e solicita a quantos se interessam pelos temas relativos à Corporação que nos enviem seus trabalhos para divulgação entre nossos leitores, lembrando, ainda uma vez mais, que a nossa Revista, além de constituir-se num “espaço cultural dos profissionais de segurança pública e foro de debate de assuntos de interesse profissional”, dispõe-se a publicar também artigos de interesse cultural que, de uma forma ou de outra, contribuam para o enriquecimento intelectual dos leitores.

O Conselho Editorial.

PENA DE MORTE E CRIMINALIDADE

*José Luiz Quadros de Magalhães **

Resumo: Lembra o autor, inicialmente, que o tema abordado é frequentemente visto sob um enfoque emocional, de vez que as pessoas se colocam como possíveis vítimas de uma ação criminosa, quando tratam da questão da criminalidade e da pena de morte como possível inibidora de ações criminosas. Por isso mesmo, procura enfatizar objetivamente a legalização da pena de morte, que, em resumo, constitui-se numa autorização para o Estado matar. Lembra que não é possível transferir sentimentos humanos de vingança para o Estado. Procura demonstrar a ineficiência da pena de morte como instrumento de repressão da criminalidade, recorrendo à Sociologia Jurídica e à Psicologia Social para apontar as causas reais da violência.

1 – INTRODUÇÃO

Parece estranho que, no final do século XX, após uma longa caminhada do ser humano no campo das idéias e realizações, quando já podemos contemplar o passado e enxergar alguma evolução no plano filosófico, evolução que se reflete em algumas sociedades modernas, uma idéia bastante primitiva como a pena de morte seja ainda defendida com paixão, até mesmo por alguns teóricos que se recusam em enxergar, ou mesmo fingem não conhecer, por conveniência, as reais causas da criminalidade e sua verdadeira solução.

É dever do cientista procurar a verdade, não se limitando a fazer afirmações, pertencentes ao senso comum, sem nenhuma profundidade e caráter científico, utilizando uma linguagem demagógica e passional, plena de frases de efeito, completamente vazias.

Na pesquisa para a realização deste pequeno estudo de caráter introdutório ao tema da criminalidade e da pena de morte, deparamos com os mais diversos textos, nos quais encontramos árdios defensores das duas posições que encontramos quando se debate o tema: contra ou a favor. Nos argumentos para a defesa de uma ou outra posição, uma linguagem quase sempre passional e desprovida de conteúdo científico, parecendo muito mais uma imposição dogmática do que um debate de idéias.

Como professor de Direitos Humanos, constantemente deparamos com afirmações como esta: Professor, se o Senhor visse uma criança sendo estuprada, se alguém fizesse alguma coisa com alguém que lhe fosse muito importante, certamente isto mudaria o seu posicionamento contrário à pena de morte.

* Advogado, Mestrando em Direito Constitucional (UFMG). Pesquisador Nível III do CNPq. Professor de Direitos Humanos da APM.

É importante lembrar que quando falamos em pena de morte estamos nos referindo à legalização desta, autorizando o Estado a matar. Não podemos querer transferir sentimentos humanos de vingança para o Estado. Se o ser humano está sujeito às mais variadas reações em diferentes situações, este não pode ser o comportamento do Estado. Fosse o contrário, e veríamos se instaurar o caos, a arbitrariedade, pois foi a isso que assistimos quando se substituiu o Estado de Direito pelo Estado marcado pela personalidade de um homem ou de alguns homens. Admitir que o Estado possa matar é reconhecer a vingança, é tacitamente admitir que, não cumprindo o Estado o seu dever de matar, poderá o indivíduo substituí-lo.

Nesse momento, então, poderá o defensor da pena de morte afirmar: Não é nada disto, não podemos admitir que a população, através dos impostos pagos ao Estado, sustente um criminoso irrecuperável. Além disso, a pena de morte inibe a criminalidade.

Quanto a estes argumentos, que também habitualmente se ouvem, podemos afirmar que em nenhum país, onde a pena de morte já existiu ou existe, esta significou uma diminuição na criminalidade, mas ao contrário, a violência irá gerar mais violência, e os crimes praticados serão mais cruéis. Além disso, se a pena de morte pudesse significar uma inibição à criminalidade, esta já teria ocorrido no Brasil, uma vez que tomamos conhecimento, através da imprensa, da existência de grupos de extermínio que atuam diariamente, colaborando desta forma para o crescimento quase incontrolável da criminalidade em grandes centros urbanos.

No presente trabalho, tentaremos demonstrar a ineficiência da pena de morte como instrumento de solução ou mesmo de repressão da criminalidade, além de recorreremos à Sociologia Jurídica e à Psicologia Social para encontrarmos as reais causas da violência e, logo, a sua solução. Percebemos com isto que a omissão do Estado e da sociedade na solução dos problemas sociais graves que afligem nosso país são as principais causas da crescente criminalidade, não podendo portanto estes mesmos Estados e sociedade omissos lavarem as mãos, matando aqueles que são produto da "civilização" que aí está.

Vamos, a seguir, mostrar os argumentos utilizados a favor e contra a pena de morte, estudá-la em alguns países e, finalmente, apontar as causas da criminalidade, tentando com isto desvendar a sua solução.

2 – QUEM DEFENDE A PENA DE MORTE?

Vamos aqui - enumerar alguns argumentos favoráveis à pena de morte, com que, não obstante o respeito à autoridade de quem a defende, não podemos concordar.

Em artigo publicado na revista "Justitia", de São Paulo, em 1983, por ilustre advogado, encontramos as seguintes afirmações, em resposta a uma "minoría" que, em nome dos Direitos Humanos, combate a pena de morte: "A esta minoría, gostaríamos de perguntar: evitar o estupro de uma criança, a morte de um comerciante assaltado a mão armada, o aliciamento de um estudante pelos traficantes de entorpecentes, enfim, defender esta sociedade que amamos e necessitamos, não será mais humano do que defender os criminosos? A defesa da liberdade, da vida e de todos os direitos do cidadão não será a maior das causas?"¹

(1) BARRETO, Augusto Dutra. Pena de Morte e Direitos Humanos. *Justitia*, São Paulo, 120: 215-17, Jan./mar. 1983.

A pena de morte, ao contrário do que podem os seus defensores esperar, não evita nenhum tipo de crime, gerando sim mais violência e crueldade na sua prática.

Para defender a pena de morte, o Autor citado transforma os criminosos em anti-humanos, como se qualquer ser humano, vivendo e se formando em situações idênticas, não estivesse sujeito a reações semelhantes.

O homem, nas mais diversas situações, para justificar determinadas condutas do Estado e fundamentar a existência de algumas leis que ferem o próprio homem, descharacterizando com isto o real significado do Direito, já formulou as mais diversas teses, como, por exemplo, a de que o índio não tem alma, justificando com isto o seu extermínio, ou a de que o escravo negro era um objeto, não se aplicando para ele os direitos assegurados ao branco, ou de que existem raças superiores e inferiores, como no nazismo, não importando a vida dos seres inferiores. Transformar o criminoso em "anti-humano" é reduzir um grave problema de origem psico-social.

Em defesa da pena de morte, disse o autor: "E qual o conceito que devemos ter de 'humano'? Será que os delinquentes merecedores, em tese, da pena de morte, são humanos? Quem destrói o ser humano pode ser humano?"²

Se nos voltarmos para a história da humanidade, em toda sua trajetória até os dias atuais, vamos perceber que tem sido constante a destruição do homem pelo homem. Criaram-se leis para se fazer guerra, e o homem ainda venera os símbolos da guerra, as armas, os tanques, os caças, os foguetes. Não se corrige o homem praticando o mesmo ato pelo qual o condenamos.

Em artigo datado de 1960, encontramos outra defesa da pena de morte, na qual se procura negar todas as afirmações feitas contra. O Autor afirma não haver argumentos de ordem cristã contra a pena de morte: "Não há argumento de ordem cristã contrário à adoção da pena de morte, aos indivíduos reconhecidamente nocivos à sociedade, aos que fazem do assassinato um meio de vida. A Moisés, Deus ordenou: "maléficos non patières" ("Não permitirás que os malfetores vivam"). Quando Jesus Cristo veio ao mundo disse: 'Não vim derogar a Lei Mosaica, mas aperfeiçoá-la'. E ainda Santo Tomás: 'Qualquer pessoa particular se comporta para toda comunidade como parte para o todo. Ora, se é lícito amputar numa parte do corpo para salvar o corpo, também será lícito amputar uma parte da comunidade para salvar o todo.'"³

Em outro trecho interessante, o nobre promotor de justiça afirma serem o medo da pena capital e a tendência para o mal no subconsciente humano as razões que levam alguns a condenarem a pena de morte:

"Na luta em prol da implantação da pena de morte do Brasil, devem os representantes da sociedade lutar pela adoção dessa pena capital, para determinados criminosos, e sem temer as reações, tão naturais nos movimentos que contrariam as idéias e, sobretudo, as tendências humanas para os males, receosos de serem também condenados a essa medida extrema. Estas tendências para os males no subconsciente humano, com exceções, porém, movimentam uma grande corrente, variando segundo a formação moral e religiosa do homem e a sua perfeição. Daí as grandes lutas contra a existência da pena de morte nas nações menos civilizadas."⁴

(2) BARRETO, Augusto Dutra. Pena de Morte e Direitos Humanos. Ob. cit. p. 215.

(3) SANTOS, Antônio dos. Em defesa da pena de morte. Revista de Identificação e Ciências Conexas, Belo Horizonte. 16 (31): 51-9, 1^o semestre 1960.

(4) SANTOS, Antônio dos. Em defesa da pena de morte. Ob. cit. p. 56.

Entretanto, o tempo mostrou que as nações mais “civilizadas”, se é que é correta esta expressão, aboliram a pena de morte e vêm condenando esta pena capital em qualquer país, seja qual for o grau de desenvolvimento econômico, como veremos no capítulo 3.

O Cônego Dr. Emílio Silva, doutor em Filosofia pela Academia Romana de Santo Tomás de Aquino, defende a pena capital em artigo publicado na revista “Hora Presente”, afirmando: “embora dotada pelo seu Divino Fundador dos poderes judiciais e coercitivos necessários para o cumprimento de sua missão, a Igreja Católica não faz uso de penas corporais aflitivas, jamais adotou, na sua legislação canônica, a pena de morte como medida de coação. Já o mesmo não ocorre com a legislação civil. Pelo fato de pertencer a uma sociedade cujos fins são temporais, pode e deve fazer uso de todos os meios coativos oportunos ou necessários à manutenção da ordem cívica e para que a sociedade possa alcançar os seus fins. (...) Contra a pena capital infligida pelo Estado ao delinqüente, ouve-se dizer às vezes, e até de lábios católicos, que esse castigo não se justifica, porque o Estado, afirmam, não tem poder sobre a vida humana, pois não a deu, nem a pode subtrair de ninguém. Só Deus, que é autor e senhor da vida, a pode tirar. Esta objeção, tão freqüente hoje, não é digna de qualquer católico medianamente instruído em sua religião, já que ele não poderia ignorar os ensinamentos explícitos e reiterados da Revelação Divina: todo poder vem de Deus e na pessoa do superior legítimo reconhecemos o Rei dos reis e lhe prestamos odediência. Ademais, afirma o Apóstolo: ‘Não é em vão que o príncipe traz a espada; ela colabora com Deus para inflingir o castigo ao Malfeitor.’”⁵

Apesar de o artigo ter sido publicado em 1976, o pensamento nele contido reflete o pensamento dos padres da Idade Média. Estes padres vão pegar dos estóicos a distinção entre Direito Natural absoluto e relativo. Para eles o Direito Natural absoluto era o Direito ideal que impera antes da natureza humana ter se viciado com o pecado original. Com este Direito Natural absoluto, todos os homens eram iguais e possuíam todas as coisas em comum, não havia governo dos homens sobre homens nem domínio de amos sobre escravos. Todos os homens vivem em comunidades livres sob o império do amor Cristão. O Direito Natural relativo era, ao contrário, um sistema de princípios jurídicos adaptados à natureza humana após o pecado original. Portanto, como nos explica Bodenhimer: “Do pecado original derivou a obrigação do trabalho e com ele a instituição da propriedade. A aparição da paixão sexual depois do pecado exigiu as instituições do matrimônio e da família. Do crime de Caim surgiu a necessidade do Direito e da pena. A fundação do Estado por Nemod foi o começo do governo. A confusão de línguas que se produziu quando os homens construíram a torre de Babel motivou a divisão da humanidade em nações distintas. O ultraje de Caim serviu como justificação da escravidão. Desta forma, a propriedade privada, o matrimônio, o Direito, o governo e a escravidão se converteram em instituições legítimas de Direito Natural relativo. Mas os Padres da Igreja ensinavam que era preciso tentar sempre aproximar o Direito Natural relativo ao ideal de Direito Natural absoluto.”⁶ Esperava-se que a hierarquia da Igreja vivesse desta forma, entretanto os fiéis poderiam se limitar a cumprir o Direito Natural relativo. Com esta solução aristocrática, a Igreja conseguiu manter os ideais

(5) SILVA, Emílio. A Pena de Morte no pensamento de Santo Agostinho e de Santo Tomás. *Hora Presente*, São Paulo, 7 (22): 203-24, dez. 1976.

(6) BODENHEIMER, Edgar. “Teoría del Derecho”, Fondo de Cultura Económica. México, 1942, pp. 143, 144.

cristãos longe da realidade.⁷

É divergente a interpretação da pena de morte no pensamento católico. Existem autores que encontram no pensamento de Santo Agostinho a condenação da pena de morte, como o Padre N. Blásques, que afirma: "Ainda quando a pena de morte esteja prevista na lei, na prática nunca deve aplicar-se. Santo Agostinho convidava os magistrados a boicotarem sem escrúpulos de consciência a lei vigente, que previa a pena de morte. Existe absoluta unanimidade em reconhecer que, de fato, isto é, na prática, Santo Agostinho sempre se opôs à pena de morte, mesmo nos casos mais graves de delinquência."⁸

A doutrina de Santo Agostinho (354-430 d.C.) tem um importante papel nos postulados do Direito Natural absoluto, ao qual já nos referimos. Ele considerava o governo, o Direito, a propriedade, a civilização toda, como produto do pecado, e a Igreja, como guardiã da lei eterna de Deus, poderia intervir nestas instituições quando julgasse oportuno. Para Santo Agostinho, se as leis terrenas ("lex temporalis") contêm disposições claramente contrárias à lei de Deus, estas normas não têm vigência e não devem ser obedecidas.⁹ Entre as leis de Deus que não podem ser contrariadas está: "não matará".

Entretanto, este não é o entendimento do Dr. Emílio Silva que diz encontrar em determinados escritos de Santo Agostinho o reconhecimento da pena Capital, "nos quais, sem direta referência aos hereges delinquentes, cuja conversão sobremaneira o preocupa, e sim tratando dos criminosos de direito comum, afirma repetidas vezes ser perfeitamente lícita a morte do bandido ou assassino, sempre excluído nos seus executores todo sentimento de vingança individual."¹⁰

Este pensamento aqui demonstrado, a favor da pena de morte, vindo de cabeças diferentes, inclusive de um representante da Igreja, encontra fortes opositores, e a maior oposição a este pensamento é a realidade, que demonstra a total ineficácia da pena de morte como fator de diminuição da criminalidade, representando sim, em todos os casos, um agravamento desta. Começaremos no capítulo seguinte a estudar os argumentos contrários à pena de morte, começando pelo posicionamento da Igreja, até chegarmos à análise de dados reais, pesquisados em países que tinham a pena de morte e que, depois que a aboliram, tiveram uma considerável queda na criminalidade.

3 – DEVEMOS DIZER NÃO À PENA DE MORTE

R. P. Vernet faz importante análise da questão da pena de morte e do posicionamento da Igreja Católica e dos países católicos.

O Autor tenta demonstrar que o atual posicionamento dos católicos põe por terra a afirmação corrente de que os protestantes são contra, e os católicos, a favor da pena de morte. Para tanto, cita posicionamentos contrários à pena de morte por parte de alguns Cardeais. O Cardeal Verdier, por exemplo, irá afirmar que o regime penal vem

(7) BODENHEIMER, Edgar. "Teoría del Derecho". Ob. cit. p. 144.

(8) SILVA, Emílio. A Pena de Morte no pensamento de Santo Agostinho e de Santo Tomás. Ob. cit. p. 205.

(9) BODENHEIMER, Edgar. "Teoría del Derecho". Ob. cit. p. 144-45.

(10) SILVA, Emílio. A Pena de Morte no pensamento de Santo Agostinho e São Tomás. Ob. cit. p. 211.

sofrendo constante evolução, e que não se intimida mais o homem civilizado com os mesmos processos utilizados para intimidar os selvagens.¹¹

Embora esta afirmação, vinda de um Cardeal, demonstre uma mudança de posicionamento dos membros da Igreja, os fundamentos que justificam a mudança de posição não nos parecem os mais próximos da verdade que envolve a questão da criminalidade, principalmente por acharmos que, embora concordando, obviamente, com a repressão à criminalidade (não poderíamos adotar posicionamento diverso), esta repressão, em nenhum momento pode significar uma forma de solução da criminalidade. Acrescentamos que, se a pena de morte não é eficaz no mundo civilizado, muito menos eficaz seria entre homens não civilizados.

Observa Vernet que serão os países católicos os primeiros a abolirem a pena de morte, enumerando diversos países que a aboliram, como por exemplo:

- a) Portugal, que celebrou o centenário da supressão da pena de morte em 1967, aplicando esta lei em todas as suas colônias.
- b) Toscana e San Marino, e posteriormente toda a Itália.
- c) Pouco depois a Bélgica e a Áustria.
- d) Na América podem-se citar o Brasil, Colômbia, Equador, Peru, México, Uruguai, Venezuela, Honduras, Costa Rica, Guatemala (onde se restabeleceu por um momento para depois suprimir novamente).¹²

Isto prova que nas mais diversas situações e realidades sociais destes países citados a pena de morte não possibilita a diminuição da criminalidade, mas o contrário, como veremos mais adiante.

Com relação à moral católica, Vernet afirma: *L'Église sait qu'après le premier crime, Dieu promet a Cain de ne pas laver le sang dans le sang (Gen. 4, 15). Elle se souvient de l'enseignement du Prophète. 'C'est le vivant, le vivant seul que glorifie Dieu, car l'enfer ne le célèbre pas, ni la mort le loue (Is., 38, 13 et 14). Affirmation reprise par le Christ en toute autorité: 'Dieu n'est pas le Dieu des morts, mais des vivants. 'Dieu ne veut pas la mort du coupable mais qu'il vive!' (A Igreja sabe que depois do primeiro crime, Deus prometeu a Caim não lavar o sangue com o sangue (Gên. 4,15). Ela se lembra do ensinamento do Profeta. 'É o vivo, apenas o vivo que glorifica a Deus, porque o inferno não o celebra, nem a morte o louva'. (Is. 38,13 e 14) Afirmação confirmada por Cristo em toda sua autoridade: 'Deus não é o Deus dos mortos, mas dos vivos.' Deus não quer a morte do culpado, mas a sua vida.*¹³

Deixando um pouco o pensamento da Igreja, vamos encontrar observações interessantes a respeito da pena de morte em artigo sobre o tema de Miguel Moacyr Alves Lima. Começa o autor por observar a pena de morte no passado mais distante, quando se respondia ao mal com o mal:

“Comum era o tempo em que se respondia ao mal com o mal: ‘Olho por olho, dente por dente. Vida por vida. Refiro-me a um corpo de leis em vigor por volta de 1.700 a.C.: o código de Hammurabi, rei babilônico (1728 a.C. a 1687 a.C.) que previa a pena capital em 29 oportunidades. Para certos crimes,

(11) VERNET, R. P. Directives et prospectives de l'Église sur la peine de mort. *Révue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé*, Paris, 25 (1): 201-14, Jan./Marc., 1978.

(12) VERNET, R. P. Directives et prospectives de l'Église sur la peine de mort. Ob. cit. p. 202.

(13) VERNET, R. P. Directives et prospectives de l'Église sur la peine de mort. Ob. cit. p. 203.

o tipo de morte era especificado: 'afogamento', caso a mulher do homem livre cometesse adultério; 'afogamento', no caso de recusa da mulher 'saidora', que dilapidava sua casa e desonra o seu marido, a ter com ele relações sexuais; 'cremação': no caso de relação incestuosa do filho com a mãe; 'empalamento', para esposa do homem livre que mandasse matá-lo, etc."¹⁴

Entretanto, nos dias de hoje, após o longo caminho percorrido pelo homem, sempre em busca do conhecimento, novas indagações são colocadas a respeito das reais causas da criminalidade, e novas ciências como a Sociologia aplicada ao Direito, a Psicologia Social, nos apontam soluções reais para a criminalidade.

O Autor que viemos de citar, em outra passagem de seu artigo, aborda a questão com muita nitidez:

"Já não tem mais sentido falar em pena sem que ela contenha a finalidade de ressocialização, de reeducação. Vai-se além e se fala num princípio de DEFESA SOCIAL, tratado dinamicamente e que não se satisfaz com a defesa da sociedade contra o crime, contra o criminoso, mas que evolui para a defesa do próprio criminoso contra as condições que o levaram à ação delituosa.

Pensa-se em sanear as causas sociais da criminalidade. Pensa-se em combater os focos de pobreza moral e material. Pensa-se, como pensava Beccaria em 1764, na saída pela educação. Pensa-se em reverter o efeito perverso do progresso econômico. Pensa-se em erradicar e prevenir o aviltamento de pessoas, de grupos, de classes sociais, de nações até em favor de 'alguns', de 'poucos', e às vezes de 'bem poucos'. (...) É que ficou transparente aos que quiseram pensar a vida e a sociedade, com postura crítica, que é preciso ir às causas da criminalidade e não ficar apenas nos efeitos, reprimindo-se cada vez mais, com o grande risco de asfixiar-se a sociedade civil, as pessoas e o seu cotidiano, com o Estado Policial, o Estado de Direito Penal, o Estado Penitenciário, etc."¹⁵

Muitos outros argumentos podem ser levantados contra a pena de morte. Encontramos aqueles que condenam a pena de morte pela existência comum de erro judiciário. "O erro é humano e não se pode afastar a hipótese do erro judiciário em julgamentos. Isto faz com que nunca se deva recomendar a aplicação de penas de efeito definitivo, que não possam ser corrigidos, como é o caso da pena capital ou pena de morte."¹⁶

O professor José Barros Azevedo levanta a questão da doença mental. Ele pergunta se é justo tirar a vida de uma pessoa, porque sua doença mental não lhe permite entender o caráter criminoso do fato ou não consegue se controlar de acordo com o entendimento. Acrescenta ainda: "como ficaria nossa consciência hoje se aplicássemos a pena capital a um 'psicopata incurável' e a Medicina nos mostrasse, alguns meses depois, métodos de cura para essa mesma doença, ou se se viesse a descobrir tratamento capaz de eliminar sua periculosidade?! Mas ainda há mais: a história do mundo vem nos ensinando há séculos que 'violência gera violência'! Familiares e amigos dos executa-

(14) LIMA, Miguel Moacyr Alves. Novamente a pena de morte. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, 13 (48): 37-41, 2 trim. 1985.

(15) LIMA, Miguel Moacyr Alves. Novamente a Pena de Morte. Ob. cit. pp. 38-39.

(16) AZEVEDO, José Barros. Pena de Morte. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 469: 439-41, nov. 1974.

dos talvez viessem a cometer excessos, à guisa de vingança.”¹⁷

Estas afirmações de nobre professor de medicina legal fazem-nos refletir sobre afirmações que já ouvimos de médicos psiquiatras, como: “pessoas mentalmente doentes são geradas por sociedades doentes.”

Isto nos leva à questão central que abordamos na introdução e de que trataremos com atenção no próximo item: a questão social. De fato, queremos mostrar que é uma sociedade imperfeita, injusta e desigual que leva as pessoas à prática de crimes, que leva as pessoas a se drogarem, e a resposta à violência da revolta, com mais violência, sempre irá gerar mais violência, e isto é facilmente provado. É o que faremos a seguir.

Antes de passarmos para o capítulo seguinte, queremos ainda analisar ou apenas citar determinados depoimentos. Entre vários artigos e livros onde encontramos posições diferentes com relação à questão, um chama a atenção por ser do último carasco inglês, Harry Allen. Diz Harry Allen que muitos dos condenados à pena de morte a mereciam, mas que outros, em sua opinião, não deveriam ser executados. Nesta passagem que reproduziremos, podemos notar que, em uma linguagem não científica, nota-se o reconhecimento de um homem que lidou com a morte por assassinato legal, de que o ambiente social é o maior culpado da criminalidade, e que este sim deve ser mudado: “era raro executar homens na casa dos vinte anos. Hoje em dia, os candidatos à força mal saíram da adolescência. Deixo aos sociólogos a interpretação do fenômeno. Quando eu era assistente de Tom Pierrepoint, lembro-me de que tivemos um condenado muito jovem. Era tão fora do comum que cheguei a perguntar a Tio Tom se devíamos mesmo enforcar o rapaz.

Tom era um bom homem, mas de poucas palavras: Não, respondeu-me. Acho que sempre precisou de umas boas palmadas.

Com isso quis dizer que os pais do jovem é que deviam ser punidos. E acho que isso se aplica muito bem aos exemplos de hoje em dia. (...)

Espero que muito em breve minha carreira de executor caia no esquecimento e que não mais seja alvo da curiosidade dos caçadores de emoções baratas.”¹⁸

Disse Thomas Paine: “Aquele que quiser assegurar a própria liberdade deve defender até seu inimigo da opressão, porque, se viola este dever, estabelece o precedente que virá atingí-lo”.

E. Coester, em artigo publicado em 1985, preocupava-se com a abolição da pena de morte na França em 1981 e a crescente prática de atos terroristas.

Também neste caso achamos não ter a pena de morte nenhum efeito dissuasivo, e para fundamentar esta posição podemos citar trechos do próprio autor citado:

“Mohamed TAKI AL MONDARRISSI, le chef de la milice Al Amar Alislami, proclamou em Teerão que lhe é muito fácil recrutar, em uma semana, quinhentos fiéis, prontos a se lançarem em uma operação suicida. Nenhuma fronteira, afirma ele, poderia impedi-los. (...) Todos aqueles que, através de um fanatismo ideológico religioso, se abrigam por detrás do mito da procura de uma identidade, que conduz tanto os bascos, como irlandeses, corsos, israelenses, e mais que todos, naturalmente os iranianos aos terrorismo e à violência onde o ato de matar é glorificado. Desde 1943, se mata se suicidando.”¹⁹

(17) AZEVEDO, José Barros. Pena de Morte. Ob. cit. p. 440.

(18) ALLEN, Harry. Fim da Pena de Morte. *Revista de Identificação e Ciências Conexas*. Belo Horizonte, 22 (40): 151-4, 1.º sem. 1966.

(19) COESTER, E. Terrorisme et peine de mort. *Révue Penitenciaire et de Droit Penal*, Paris, 109 (2): 141-50, avr./juin. 1985.

Não se pode admitir que a pena de morte possa de alguma forma intimidar a prática desses atos de terrorismo. Da mesma forma, na questão do terrorismo não se procura questionar as reais causas da sua existência e as reais soluções da questão, se bem que no caso de envolvimento de Estados que dão subsídios a estas práticas a questão se torna bem mais complexa, não comportando o seu debate neste presente estudo.

Marc Ancel já observava em 1969 a abolição da pena de morte em diversos países e salientava que, mesmo naqueles países onde ainda permanecia a pena de morte, esta era cada vez menos aplicada: "Os países do leste e especialmente a União Soviética na sua reforma de 1958-1960, ou a Iugoslávia na sua revisão de 1959 de seu Código Penal de 1950, afirmam não manter esta pena capital a não ser em casos excepcionais e esperando a sua supressão definitiva. Nos países da Europa, incluindo a Europa do leste, e nos países americanos que ainda a conservam, são cada vez mais raras as execuções. Em todos os países evoluídos, estas execuções deixaram de ser públicas. Tudo se passa, na verdade, como se o Estado, ainda que sendo obrigado a matar um criminoso, tinha uma vergonha secreta de o fazer."²⁰

Portanto, em 1969, Marc Ancel já assinalava a queda das execuções da pena capital nos países que ainda não a tinham abolido, como sendo o anúncio de seu fim definitivo.

"Alors, que represente aujourd'hui la peine de mort? Il faut repondre hardiment: un principe, sinon un simple symbole; et c'est ce qui nos permet de comprendre la position même de ses partisans actuels."²¹

4 - A INEFICÁCIA DA PENA DE MORTE

Marc Ancel nos mostra que muitos dos defensores da pena de morte são aqueles oportunistas que pretendem refletir a opinião pública geral, ou o senso comum, sem nenhuma base científica. Estes são os mal informados que continuam em sua maioria a acreditar que, com a supressão da pena de morte, haveria um recrudescimento da criminalidade violenta. Marc Ancel refere-se a alguns poucos ingleses e norteamericanos na década de 60.²² No nosso país podemos afirmar que estes mal informados a que se refere o autor são os que acreditam que a pena de morte irá diminuir a criminalidade.

Vamos agora demonstrar a ineficácia da pena de morte como redutor de violência, como fator de diminuição da violência.

São numerosos os estudos e os debates organizados por organismos universitários e científicos sobre a pena de morte que se encontram registrados em diversas publicações especializadas.

Em seminário sobre a pena de morte organizado em Paris, 1977, pela Anistia Internacional, vários especialistas foram ouvidos e entre os depoimentos registrados podemos destacar os seguintes:

"M. Claude Charmes traite de la psychologie du condamné à mort et se déclare convaincu que l'exemplarité de la peine de mort ne jouait aucun rôle au moment du passage à l'acte." (O Sr. Claude Charmes tratou da psicologia do

(20) ANCEL, Marc. La Peine de mort dans la deuxième moitié du XXème siècle. *Révue de la Commission Internationale des Juristes*, Genève (2): 37-53 juin 1969.

(21) Idem.

(22) ANCEL, Marc. La peine de mort dans la deuxième moitié de XXème siècle. Ob. cit. p. 44.

condenado à morte e se declarou convencido de que a exemplaridade da pena de morte não tem nenhuma influência no momento da passagem ao ato).²³

“Mme. Buffard, dans son exposé, estima qu'en raison du caractère structurant de la loi un système ne prévoyant pas la peine de mort serait plus apte à éviter les vengeances privées. “(A Sra. Buffard, na sua exposição, estimou que em razão da característica estrutural da lei, um sistema que não admita a pena de morte seria mais apto para evitar as vinganças pessoais).²⁴

As estatísticas relativas aos países onde foi abolida a pena de morte demonstram claramente que esta pena não tem nenhum efeito dissuasivo. Para se chegar a esta conclusão é necessário se levar em conta diversas circunstâncias. Em primeiro lugar, entendendo o caráter social da criminalidade, ou seja, entendendo que é o agravamento dos problemas sociais que contribui para o aumento da criminalidade de forma mais decisiva, não sendo entretanto sua única causa, devemos procurar exemplos de países onde estas causas sociais permaneçam estáveis, de forma que possamos realmente medir o grau de influência no crescimento ou diminuição da criminalidade pela pena de morte. No caso brasileiro, onde os problemas sociais se agravaram diariamente em 1989, os métodos utilizados deveriam levar em consideração este fator para análise dos dados. Entretanto este não é o caso, por não ter o Brasil a pena de morte legalizada, e os extermínios diários de criminosos por determinados grupos armados contribui para o aumento intensivo da criminalidade.

Portanto, para demonstrar o papel da pena de morte no aumento da criminalidade, vamos citar a República Federal Alemã. Para tanto, mostraremos dados da média mensal de homicídios nos diversos Estados alemães, antes e depois da abolição da pena de morte pela Lei fundamental de 1949.

	ANTES	DEPOIS
Renância do Norte e Westfália	4,08	5,83
Baviera	16,4	9,41
Baixa Saxônia	17,1	8,16
Hesse	4,12	1,79
Wurtemberg – Baden	5,83	2,95
Renância – Palatinado	3,33	3,0
Schlesswig – Holstein	3,83	2,12
Hamburgo	2,37	1,41
Baden	1,13	0,58
Wustemberg	1,88	3,95
Bremen	0,63	0,29
Berlim Ocidental	2,25	2,05

Portanto, entre 12 estados, apenas 2 apresentaram um ligeiro crescimento do número de homicídios, enquanto que todos os outros apresentaram uma queda, em alguns lugares bastante representativa.²⁵

O Professor Sílvio Dobrowoski mostra-nos que em diversos países onde se aboliu a pena de morte os resultados foram semelhantes.

“a) Alemanha Ocidental: ‘após a abolição da pena de morte, em maio de 1949, as estatísticas demonstraram a diminuição dos índices de crimes.’

(23) TROIS SEMINAIRES SUR LA PEINE DE MORT. *Révue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé*, Paris (4): 919-26, 1977.

(24) TROIS SEMINAIRES SUR LA PEINE DE MORT. Ob. cit. p. 925.

(25) Os dados citados foram recolhidos de artigo do professor Sílvio Dobrowoski, “A Pena de Morte. Considerações acerca da proposta pela sua reintrodução no país. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 289: 93. 101, jan./mar. 1985.

- b) Bélgica: 'a punição capital deixou de ser aplicada de 1963, e desde então, não se observou qualquer aumento na criminalidade que pudesse ser atribuído a tal feito.'
- c) Dinamarca: 'a criminalidade tem diminuído desde que a pena de morte foi extinta em 1930.'
- d) Holanda: 'está definitivamente estabelecido que a abolição da pena capital — acontecida em 1870 — não teve como consequência o aumento ou a agravação da criminalidade.'
- e) Itália: 'a extinção da pena de morte — definitivamente em 1944 — não deteve a queda da média anual de crimes.'
- f) Noruega: 'nada indica que a abolição da pena capital — acontecida em 1905 — tenha provocado qualquer aumento na criminalidade.'
- g) Suécia: 'é possível afirmar que o ponto de vista segundo o qual o Estado não necessita da pena de morte para assegurar plenamente sua própria proteção, não foi desmentida pela experiência?' (a pena de morte foi abolida em 1921)
- h) Suíça: 'há setenta anos (em 1874) a abolição da pena de morte foi seguida em alguns Cantões — os mais atrasados — de um aumento da criminalidade, logo depois, de um decréscimo. Em 1942 — quando essa punição foi extinta, em definitivo, para todo o país — apesar da guerra mundial, não houve nenhuma elevação, mas, ao contrário, uma queda nos percentuais de crimes.'²⁶

O professor norte-americano Dr. John P. Richert faz uma análise das características sócio-culturais dos condenados à morte nos Estados Unidos. O resultado dessa análise é bastante interessante e nos leva a reflexões sobre quais seriam as características sócio-culturais dos condenados à morte no Brasil, se esta pena existisse aqui.

O professor de Direito e Ciência Política norte-americano relata-nos que a "grande maioria dos condenados à morte receberam apenas uma educação escolar primária, e que somente 3 condenados eram mulheres. Sabe-se que o percentual de negros condenados à morte era historicamente superior ao de brancos. Esta cifra era de 50% em dezembro de 1973. A concentração de negros condenados à morte era mais elevada nos Estados do Sul (63%)"²⁷

Thorsten Sellin, da Universidade da Pensilvânia, assinala que há "maior número de assassinatos de agentes de polícia nos Estados americanos onde havia o castigo extremo, em comparação com aqueles onde tal forma punitiva fora extinta."²⁸

A Corte Suprema do Estado da Califórnia declarou em 1972 a pena de morte inconstitucional. Esta decisão foi baseada no artigo da Constituição do Estado da Califórnia que proíbe as penas cruéis e não habituais. Nas suas considerações, a Corte salienta que os castigos aplicados aos criminosos se fundam sobre quatro motivos: "a reabilitação, a punição, a proteção da sociedade, a dissuasão. A reabilitação está fora de questão quando se trata da pena de morte. Quanto à punição, entendeu a Corte que era incompatível com a dignidade de uma sociedade esclarecida retirar a vida de alguém, justificando este ato com a noção de vingança. A terceira razão para a pena de

(26) DOBROWOSKI, Sílvio. A Pena de Morte. Considerações acerca de proposta pela sua reintrodução no país. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 289: 93-101, jan./mar., 1985.

(27) RICHERT, John P. La Peine de Mort aux Etats Unis. *Révue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé*. Paris (4): 1127-9, 1975.

(28) DOBROWOSKI, Sílvio. A Pena de Morte. Considerações no país. *Op. cit.* p. 94.

morte ter sido rejeitada pela Corte foi a de que a sociedade pode ser protegida dos criminosos condenados por meios menos onerosos que uma execução. De nenhuma maneira a pena de morte é necessária para isolar o criminoso da sociedade. Finalmente, no que diz respeito à dissuasão, a Corte ressaltou que o efeito de dissuasão (da pena de morte) é vigorosamente controverso e fica ainda por provar, e que não existia nenhuma base que permitisse afirmar que 'a pena capital era um meio de dissuasão mais potente que outras formas de castigo.' Acrescenta ainda a Corte que 40 nações aboliram a pena capital, e que esta se tornou uma pena não habitual também na Califórnia (somente uma execução desde 1963), como também no conjunto dos Estados Unidos, onde o número de execuções não parou de diminuir regularmente desde os anos 30 até parar completamente a partir de 1967."²⁹

Concluindo a decisão afirma a Corte da Califórnia: "Nós concluímos que a pena capital é de uma crueldade inadmissível. Ela degrada e desumaniza todos aqueles que dela participam. Ela não é necessária para atingir a finalidade legítima do Estado, e ela é incompatível com a dignidade do homem e com a dignidade da Justiça. Nossa conclusão de que a pena de morte não deve mais ser pronunciada na Califórnia em virtude do artigo 1 alínea 6 de nossa Constituição não é motivada por qualquer simpatia pelos criminosos que cometeram atos de violência; a preocupação é com a sociedade que se diminui a ela mesma, cada vez que ela retira a vida de um de seus membros."³⁰

5 - A PENA DE MORTE NO MUNDO

Na França, a pena de morte por guilhotina foi abolida em 18 de setembro de 1981 por 369 a 116, aprovando com isto o projeto governamental que abolia a pena de morte. A França veria nessa época um novo período de mudanças representativas em sua vida política e social. Chegava ao poder na década de 80 o presidente socialista François Mitterand, assim como no Parlamento a esquerda obtinha maioria. Foram estes parlamentares os responsáveis pela abolição. Andre Decourrière lembra que "o princípio da abolição figurava no programa de todos os partidos de esquerda, e a França se pronunciou desta forma nas eleições presidenciais e nas eleições parlamentares."³¹

Antonio Beristain, em trabalho publicado na *Revista de Informação Legislativa*, registra que cerca de 133 países ou territórios ainda mantêm a pena de morte; entretanto, em torno de cinquenta países, por razões de política governamental, não executam nenhuma sentença desde 1973.³²

A legislação penal do Estado de Vaticano, vigente no período de 7 de junho de 1929 até 1º de agosto de 1969, "estabelecia a pena de morte para o delito de atentar contra a vida, a integridade e a liberdade pessoal do Pontífice Romano e dos Chefes de Estado estrangeiros. Esta histórica sanção foi abolida em 1969. Entre os países que mantêm a pena de morte, podemos colocar "todos os países do Oriente Médio (Egito, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Líbia, Síria e Têmen) que admitem a pena de morte para assassinatos e para outros delitos específicos contrários à segurança interna e externa

(29) CALIFORNIE: la peine de mort déclarée inconstitutionnelle *Révue de la Commission Internationale des Juristes*, Genève, (8): 67, juin 1972.

(30) CALIFORNIE: la peine de mort déclarée inconstitutionnel. *Révue de la Commission Internationale des Juristes*, Genève, (8): 67, juin 1972.

(31) DECOURRIÈRE, André. L'abolition de la peine de mort en France. *Révue de Droit Penal et de Criminologie*, Paris, 62 (6): 485-9, juin, 1982.

(32) BERISTAIN, Antonio. Hacia el abolicionismo de la sanción capital em España. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 25 (98): 169-234, abr./jun. 1988.

do Estado. Seguindo as orientações do Corão, a lei islâmica sancionou o assassinato voluntário com a pena capital (...). Com a única exceção de Hong Kong, em todos os países asiáticos existem disposições legais que prevêem a pena de morte. (...) Tal sucede especialmente na República Popular da China. Nesse país ocorreram processos em massa e seus condenados foram executados imediatamente após o fim do processo (...). A maior parte dos governos africanos admite a pena de morte, mas a frequência com que se impõe e se aplica varia muito de um país para outro. Em muitos se condenam e executam pessoas acusadas de delitos políticos por juízos sumaríssimos. As taxas de execuções capitais na África do Sul, há muito tempo, é uma das mais altas do mundo.³³

O Professor Ruy Cardoso de Mello Tucunduva faz análise da pena de morte no Brasil no artigo "A Pena de Morte nas Constituições do Brasil."³⁴

A Constituição do Império abolia no seu texto as penas cruéis. Poderia se deduzir a partir daí que estava virtualmente abolida a pena de morte, cruel, pois era executada por enforcamento. Entretanto, entendeu-se que o princípio constitucional não abrangia a pena capital, sendo mantida.

"a pena de morte, de uma forma geral, nunca foi popular no Brasil. Lembra Pontes de Miranda o caso acontecido com Frei Caneca, que não encontrou quem o enforcasse. Foi aí que o líder revolucionário sugeriu que o arcabuzassem, o que aconteceu."³⁵

Com a República, promulgou-se a Constituição de 1891, nitidamente liberal, ampliando o leque de direitos individuais previstos na declaração de direitos e proibindo expressamente a pena de morte, só admitindo esta no caso da legislação militar em tempo de guerra:

"Art. 72 — A Constituição assegura aos brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
§ 21 — Fica igualmente abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra."

Com a revolução de 1930, assume o Poder Getúlio Vargas. Em 1933 é eleita a nova Constituinte que inicia os trabalhos no mesmo ano, etregando ao Brasil uma nova Carta em 1934, inspirada na social-democracia da República de Weimar, abandonando o liberalismo do séc. XIX.

Essa Constituição também proíbe a pena de morte, com exceção da legislação militar em caso de guerra com país estrangeiro. "Note-se a propósito disso, que a Constituição anterior não se referiu a guerra 'com país estrangeiro'. Embora a interpretação levasse a tal resultado, houve por bem o constituinte de 1934 ser mais explícito sobre tal assunto. Após a intentona comunista de 1935, foram aprovadas três emendas constitucionais, por meio de Decreto Legislativo n.º 6 de 18 de dezembro de 1935. Pois bem, a primeira delas equiparou a comoção intestina grave, com finalidades subversi-

(33) BERISTAIN, Antonio, Hacia el abolicionismo de la sanción capital en España. Ob. cit. pp. 184-191.

(34) TUCUNDUVA, Ruy Cardoso de Mello. A Pena de Morte nas Constituições do Brasil. *Justitia*, São Paulo, 93: 31-42, 2º trimestre, 1976.

(35) TUCUNDUVA, Ruy Cardoso de Mello. A Pena de Morte nas Constituições Brasileiras. Ob. cit. pp. 33-34.

vas das instituições políticas e sociais, ao estado de guerra. Assim, nesses casos, era possível a aplicação da pena de morte, segundo pensamos.”³⁶

A Constituição de 1937 que marca o início da ditadura do Estado Novo é de caráter altamente autoritária, restringindo os direitos individuais e sociais e prevendo a pena de morte no artigo 122, item 13, alíneas, a, b, c, d e f. Na leitura do item 13 notaremos o caráter anticomunista do texto, que se refere à ditadura de uma classe social na alínea e. Nota-se ainda que, de forma bastante incoerente, tal dispositivo se encontra previsto justamente na parte dos direitos e garantias individuais:

“Art. 122 — A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
13) não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a lei poderá prescrever a pena de morte para os seguintes crimes:

- a) tentar submeter o território da Nação ou parte dele à soberania de Estado estrangeiro;
- b) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua soberania;
- c) tentar por meio de movimento armado o desmembramento do território nacional, desde que para reprimí-lo se torne necessário proceder a operações de guerra;
- d) tentar, com o auxílio ou subsídio do Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição;
- e) tentar submeter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social;
- f) o homicídio cometido por motivo fútil e com extremos de perversidade;”

Embora permitindo a pena de morte, não houve nenhuma execução, seja por crime comum, crime militar ou crime contra a segurança nacional. “Recorde-se que durante a II Grande Guerra, foram condenados à morte expedicionários que no teatro da guerra da Itália praticaram crimes infamantes. Mas acabou prevalecendo a tradição brasileira, e as penas foram comutadas pelo então Presidente da República.”³⁷

Termina a 2ª Guerra Mundial e com ela, no Brasil, o Governo Vargas. A Constituição de 1946 é uma combinação dos princípios liberais do texto de 1891 com a social democracia do texto de 1934.

O § 31 do artigo 141 dessa Constituição de 1946 dispunha:

“§ 31 — Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da le-

(36) TUCUNDUVA, Ruy Cardoso de Mello. A Pena de Morte nas Constituições Brasileiras. Ob. cit. p. 36.

(37) TUCUNDUVA, Ruy Cardoso de Mello. A Pena de Morte nas Constituições do Brasil. Ob. cit. p. 37.

gislação militar em tempo de guerra com país estrangeiros. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidades autárquicas.”

A democracia no Brasil irá durar de 1946 a 1964, quando um golpe militar depõe o presidente constitucional João Goulart que tentava iniciar reformas sociais de base que feriam os interesses do capital internacional no Brasil.

Em 1967 temos uma nova Constituição. O § 11 do artigo 150 previu:

“§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, nem de confisco. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação militar aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.”

Em 1968 o processo político no Brasil radicaliza-se ainda mais com o Ato Institucional n.º 5. Sucessivamente foram editados novos Atos Institucionais dos quais o n.º 14, de 5 de setembro de 1969, prevê a pena de morte. Esse Ato Institucional altera a redação do § 11 do artigo 150 que passou a vigorar da seguinte forma:

“§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de Guerra Externa, Psicológica Adversa, ou Revolucionária ou Subversiva, nos termos que a lei determinar. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.”

Nas considerações do Ato Institucional 14, faz-se referência à guerra revolucionária, ou subversiva, e à guerra psicológica adversa que perturbavam o país, atingindo a Segurança Nacional, “a qual deveria ser preservada para o bem-estar do povo e desenvolvimento pacífico das atividades do País.”

Notamos que, no período Republicano, a pena de morte no Brasil, quando admitida, tem um caráter eminentemente político. O que se pode observar quando da leitura do Decreto-Lei 898, de 29 de setembro de 1969, que previa a pena de morte de acordo com as modificações do já referido Ato Institucional n.º 14, modificações estas seguidas pela Emenda n.º 1 de 1969:

O Decreto-lei n.º 898, de 29 de setembro de 1969, previu a pena de morte nos seguintes crimes: a) entrar em entendimento ou negociação com governo estrangeiro ou seus agentes, a fim de provocar guerra ou atos de hostilidades contra o Brasil, se as hostilidades forem realmente desencadeadas (artigo 8º); b) tentar, com ou sem auxílio estrangeiro, submeter o território nacional, ou parte dele, ao domínio ou soberania de outro país, ou suprimir ou pôr em perigo a independência do Brasil, e se disso resultar morte (artigo 9º); c) aliciar indivíduos de outra nação para que invadam o território brasileiro, seja qual for o motivo ou pretexto (artigo 10º); d) comprometer a Segurança Nacional, sabotando quaisquer instalações militares, navios, aviões, material utilizável pelas Forças Armadas, ou ainda, meios de comunicação e vias de transporte, estaleiros, portos e aeroportos, fábricas ou outras instalações, verificando-se morte (artigo 11); e) exercer violência de qualquer natureza contra chefe de governo

estrangeiro, quando em visita ao Brasil ou passagem pelo território brasileiro, resultando morte (artigo 22); f) promover insurreição armada ou tentar mudar, por meio violento, a Constituição, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela adotada, se, da prática do ato, resultar morte (artigo 24); g) praticar atos destinados a provocar guerra revolucionária ou subversiva, e, se a guerra sobrevém (artigo 25); h) impedir ou tentar impedir, por meio de violência, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados, se da prática do ato resultar morte (artigo 26); i) devastar, depredar ou praticar atentado pessoal, ato de massacre, sabotagem ou terrorismo, se tal ato terminar em morte (artigo 28); j) impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais administrados pelo Estado ou executados mediante concessão, autorização ou permissão, se disso resultar morte (artigo 29); l) matar, por motivo de facciosismo ou inconformismo político-social, quem exerça autoridade ou estrangeiro que se encontrar no Brasil, a convite do Governo brasileiro, a serviço do seu país ou em missão de estudo (artigo 32); m) exercer violência, por motivo de faccionismo ou inconformismo político-social, contra quem exerça autoridade, se ocasionar morte (artigo 33); n) exercer violência, por motivo de faccionismo ou inconformismo político-social, contra estrangeiro que se encontre no Brasil, a serviço do seu país, em missão de estudo ou a convite do governo brasileiro, e dessa violência resultar morte (artigo 37); o) incitação à guerra ou à subversão da ordem político-social, ou à desobediência coletiva das leis, ou à animosidade entre as Forças Armadas, ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis, ou à luta pela violência entre as classes sociais, se do incitamento resultar morte (artigo 39); p— perturbar, mediante o emprego de vias de fato, ameaças, tumultos ou arruídos, sessões legislativas, judiciárias ou conferências internacionais realizada no Brasil, se de tudo isso resultar morte (artigo 41).

Conforme o espírito e a letra da Constituição, está prevista a pena de morte na legislação militar para o tempo de guerra. O Código Penal Militar (29) a prevê para trinta e três crimes, a saber: 1º traição (artigo 355); 2º favorecimento do inimigo (artigo 356); 3º tentativa contra a soberania do Brasil (artigo 357); 4º coação a comandante (artigo 358); 5º informação ou auxílio ao inimigo (artigo 359); 6º aliciação de militar (artigo 360); 7º ato prejudicial à eficiência da tropa (artigo 361); 8º traição imprópria (artigo 362); 9º covardia qualificada (artigo 364); 10º fuga em presença do inimigo (artigo 365); 11º espionagem (artigo 366); 12º motim, revolta ou conspiração (artigo 368); 13º incitamento em presença do inimigo (artigo 371); 14º rendição ou capitulação (artigo 372); 15º falta de cumprimento de ordem, qualificada (artigo 375, parágrafo único); 16º separação reprovável (artigo 378); 17º abandono de comboio, qualificada (artigo 379, § 1º); 18º dano especial (artigo 383); 19º dano em bens de interesse militar (artigo 384); 20º envenenamento, corrupção ou epidemia (artigo 385); 21º crimes de perigo comum (artigo 386); 22º recusa de obediência ou oposição (artigo 387); 23º violência contra superior ou militar de serviço (artigo 389); 24º abandono de posto (artigo 390); 25º deserção em presença do inimigo (artigo 392); 26º libertação de prisioneiro (artigo 394); 27º evasão de prisioneiro (artigo 395); 28º amotinamento de prisioneiros (artigo 396); 29º homicídio qualificado (artigo 400, nº III); 30º genocídio (artigo 401); 31º roubo ou extorsão (artigo 405); 32º saque (artigo 406); 33º violência carnal que resulte em morte (artigo 408, parágrafo

único).³⁸

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, faz com que a redação do § 11 do artigo 153 da Emenda nº 1 de 1969 volte a ter a mesma redação que tinha o § 11 do artigo 150 da Constituição de 1967, antes do Ato Institucional nº 14.

Finalmente, a Constituição brasileira de 5 de outubro de 1988 marca a redemocratização do país. Com um texto moderno e socialmente avançado, a Constituição privilegia os Direitos Fundamentais da pessoa humana.

A proibição da pena de morte se encontra no artigo 5º inciso XLVII alínea a:

“XLVII – não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do artigo 84, XIX.”

O artigo 84 inciso XIX dispõe que compete privativamente ao Presidente da República “declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar total ou parcialmente a mobilização nacional.”

6 – CONCLUSÃO

Procuramos demonstrar em todo o trabalho a inutilidade da pena de morte como solução da criminalidade, representando esta pena capital, sim, um agravamento da violência.

Neste ponto então nos perguntamos sobre a solução da criminalidade. Deixamos claro que a solução está no fim dos graves problemas sociais do desemprego, da fome, das desigualdades acentuadas, da falta de moradia, da ausência de um sistema público adequado de educação, que ofereça uma formação intelectual e moral, proporcionando às novas gerações uma assistência médica, dentária, alimentação e uma formação profissionalizante que encaminhe aquele aluno que termine o 2º grau a um emprego ou à universidade.

As várias ciências modernas estudam o problema das causas da criminalidade que devem ser combatidas para que se reduzam os altos índices atuais. As afirmações que fazemos não querem excluir também do debate o problema da lentidão da justiça e da impunidade de determinados criminosos que pertencem a uma categoria diferente ou especial, que nunca são punidos.

No que diz respeito a este aspecto, o debate poderia se estender também à análise do próprio Código Penal. Com o intuito de despertar dúvidas, podemos citar no nosso Código Penal os crimes contra o patrimônio. O nosso Código é muito mais rigoroso com crimes praticados pela classe social mais pobre do que aqueles praticados normalmente por pessoas que têm um maior poder aquisitivo.

No caso do furto, por exemplo, encontramos três tipos. A figura típica fundamental é denominada furto simples, havendo ainda o tipo privilegiado, denominado furto mínimo, quando a coisa furtada é de pequeno valor, e o tipo qualificado quando é utilizada violência contra obstáculo a subtração, fraude, escalada, chave falsa, etc.

(38) TUCUNDUVA, Ruy Cardoso de Mello. A Pena de Morte nas Constituições do Brasil. Ob. cit. p. 40-41.

A pena para o furto simples é de **reclusão** de um a quatro anos de acordo com o artigo 155, "caput", do C.P. Ou seja: o ato de subtrair coisa alheia móvel, ou bater uma carteira com um valor razoável de dinheiro pode acarretar a reclusão de um a quatro anos.

Já no caso da usurpação, a conclusão do legislador quanto à gravidade da pena é diferente. Quem altera os limites, ou seja, suprime ou desloca tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa **imóvel** alheia, é punido com pena de **detenção**, de um a seis meses, e multa.

Qual a conclusão? O furto simples recebe uma pena muito mais grave do que a usurpação. Então furtar uma carteira com dinheiro é mais grave que furtar um bem imóvel? Talvez a resposta para esta pergunta esteja em outra pergunta: quem pratica cada um desses crimes?

Deixando entretanto estas questões para um outro estudo destinado ao tema, vamos concluir citando a "Declaração de Estocolmo", de 16 de dezembro de 1977, adotada pela Conferência Internacional sobre a Pena de Morte. Essa Conferência contou com a participação de mais de 200 delegados e participantes da Ásia, África, Europa, Oriente Médio, América do Sul e do Norte e a região do Caribe:

"Recorda que:

. A pena de morte é frequentemente utilizada como instrumento de repressão contra a oposição e os grupos raciais, étnicos, religiosos e marginalizados.

. A execução da pena de morte é um ato de violência, e a violência suscita mais violência.

. A imposição e execução da pena de morte manifestam um índice de brutalidade que alcança a todos os que estão envolvidos no processo.

. A pena de morte está se transformando, cada vez mais, em desaparecimentos inexplicáveis de indivíduos, execuções extra-judiciais e assassinatos políticos.

. A execução é uma pena irrevogável e pode ser aplicada a uma pessoa inocente.

Afirma que:

. Constitui um dever do Estado proteger a vida de todas as pessoas que estão sob a sua jurisdição, sem exceção.

. As execuções de penas de morte com propósitos de coerção política, aplicadas por entes do governo ou por outras organizações, são igualmente inaceitáveis.

. A abolição da pena de morte é um imperativo que se deduz das normas aceitas internacionalmente.

Declara:

. Sua total e incondicional oposição à pena de morte.

. Sua condenação a todo tipo de execução por pena de morte em qualquer de suas formas, cometidas pelos governos ou aceitas por estes.

. Seu compromisso para trabalhar pela abolição universal da pena de morte.

Formula um chamado:

. Às organizações governamentais tanto nacionais como internacionais para trabalharem conjunta ou individualmente na tarefa de proporcionar materiais de informação pública, com a finalidade de estabelecer a abolição da pena

de morte.

. A todos os governos, para proclamar a imediata e total abolição da pena de morte.

. Às Nações Unidas, para que declare sem ambigüidades, que a pena de morte é contrária ao direito internacional.³⁹

- (39) LA CONFERENCIA Internacional sobre la pena de muerte adepto la "Declaración de Estocolmo." *I Lanud Al Dia*, San José, 1 (1): 13, abr., 1978.

BIBLIOGRAFIA

- 1 - BARRETO, Augusto Dutra, Pena de Morte e Direitos Humanos. *Justitia*, São Paulo, 120: 215-17, jan./mar., 1983.
- 2 - SANTOS, Antônio dos. Em defesa da pena de morte. *Revista de Identificação e Ciências Conexas*, Belo Horizonte, 16 (31:51-9, 1º semestre, 1960.
- 3 - SILVA, Emílio. A Pena de Morte no pensamento de Santo Agostinho e Santo Tomás, de Aquino. *Hora Presente*, São Paulo, 7 (22): 203-24, dez. 1976.
- 4 - BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del Derecho*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 143-144.
- 5 - VERNET, R.P. Directives et prospectives de l'Église sur la peine de mort. *Révue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé*, Paris, 25 (1): 201-14, jan./mar., 1978.
- 6 - LIMA, Miguel Moacyr Alves. Novamente a pena de morte. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, 13 (48): 37-41, 2º trimestre 1985.
- 7 - AZEVEDO, José Barros. Pena de Morte. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 469: 439-41, nov. 1974.
- 8 - ALLEN, Harry. Fim da Pena de Morte. *Revista de Identificação e Ciências Conexas*, Belo Horizonte, 22 (40): 151-4, 1º semestre, 1966.
- 9 - COESTER, E. Terrorisme et peine de mort. *Revue Pénitentiaire et de Droit Penal*, Paris, 109 (2): 141-50 avr./juin. 1985.
- 10 - ANCEL, Marc. La Peine de Mort dans la deuxième moitié du XXème siècle. *Revue de la Commission Internationale des Juristes*, Genève (2): 37-53, juin, 1969.
- 11 - TROIS seminaires sur la peine de mort. *Révue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé*, Paris (4): 919-26, 1977.
- 12 - DOBROWOSKI, Sílvio. A Pena de Morte. Considerações acerca de proposta pela sua reintrodução no país. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 289: 93-101, jan./mar., 1985.
- 13 - RICHERT, John P. La Peine de Mort aux États Unis. *Révue de Science Criminelle et Droit Penal Comparé*. Paris (4): 1127-9, 1975.
- 14 - CALIFORNIE: La peine de mort déclarée inconstitutionnelle. *Révue de la Commission Internationale des Juristes*, Genève, (8): 67, juin, 1972.
- 15 - DECOURRIÈRE, André. L'abolition de la peine de mort en France. *Revue de Droit Penal et Criminologia*, Paris, 62 (6): 485-9, juin, 1982.
- 16 - BERISTAIN, Antonio. Hacia el abolicionismo de la sanción capital en España. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 25 (98): 169-234, abr./jun. 1988.
- 17 - TUCUNDUVA, Ruy Cardoso de Mello. A Pena de Morte nas Constituições do Brasil. *Justitia*, São Paulo, 93: 31-42, 2º trimestre, 1976.
- 18 - LA CONFERENCIA Internacional sobre la pena de muerte adepto la "declaración de Estocolmo." *I Laud Al Dia*, San José, 1 (1): 13, abr. 1987.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS INFRAÇÕES PENAIS MILITARES

*Álvaro Lazzarini**

Resumo: O autor enfoca, em seu trabalho, a questão da frequente duplicidade de inquéritos, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, procedidos um pela Polícia Civil, outro pela Polícia Militar, ambos com o mesmo objetivo, no caso de crimes tipificados na legislação militar e cometidos por policiais-militares. Lembra que o mesmo procedimento não ocorre nos casos de crimes cometidos por policiais civis e aponta a injustiça na diferença de tratamento dos dois casos. Aponta a competência de cada uma das instituições policiais, depois de procurar explicação para a existência do inquérito duplo no caso apontado e oferece sugestões para sua extinção.

1 – INTRODUÇÃO

A Corporação Policial-Militar Paulista recentemente viu-se envolvida em acontecimentos trágicos cujo mérito não é objeto de apreciação neste trabalho, o qual, com sentido técnico, almeja transcender situações conjunturais. Considerando o momento, talvez até não fosse oportuno fazê-lo. O meu compromisso com o aperfeiçoamento da Instituição Policial, orientando a correta aplicação da lei, porém, impulsiona-me a tanto.

2 – DUPLICIDADE DE INQUÉRITOS – FATORES MOTIVANTES

Através da imprensa, tenho observado, nas ocorrências em que policiais-militares praticam atos tipificados na lei penal militar, um duplo procedimento administrativo por parte do Executivo Estadual que, através da Secretaria de Segurança Pública, instaura dois inquéritos policiais: um pela Polícia Civil, outro pela Polícia Militar, ambos, no entanto, com o mesmo propósito, pelo menos em tese, de apurar a infração penal que se alega ocorrida. Noto que a recíproca não é verdadeira, ou seja, quando um policial civil comporta-se ilicitamente, apenas um procedimento é instaurado, o inquérito policial conduzido pela Polícia Civil. Por que a discrepância? Seria o militar mais

* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Direito Administrativo em São Paulo.

suspeito que o civil? Por certo a resposta é negativa. Quanto à explicação da diferença, fa-lo-ei a seguir.

Nas raízes da divergência podem-se encontrar, objetivamente, uma mistura de desconhecimento da lei penal militar, sentimentos corporativistas e até classistas, busca de publicidade pessoal e, num ano eleitoral como este, inevitavelmente fins políticos. Todos fatores perfeitamente contornáveis desde que haja firme decisão por parte da Administração Estadual de fazer cumprir a lei.

Na condição de colaborar nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e estudioso, há muitos anos, da doutrina da ordem pública, onde se insere a Polícia e seus temas, posso afirmar que a Constituição Federal vigente definiu muito bem as funções dos órgãos policiais. É preciso apenas que cada um saiba o seu lugar e respeite o do outro. Por certo os pequenos ajustes que deverão ser feitos no nível das leis orgânicas das Polícias aliados a uma administração mais técnica, levará, acredito, ao esvaziamento das divergências e crescimento das possibilidades de um trabalho conjunto harmonioso. Saliento que não estou isolado neste pensar, pois juristas do porte de José Afonso da Silva, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Cretella Júnior, em recentes obras sobre o texto constitucional, entendem-no de forma muito semelhante.

3 – A PUBLICIDADE NOS INQUÉRITOS

Ainda na questão do inquérito policial, tem sido cada vez mais preocupante o desprezo com que a Polícia vem tratando o sigilo.

Cumprе lembrar, a propósito, que, na lição de Caio Tácito¹ “a primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador” (grifos nossos).

5 – O INQUÉRITO POLICIAL-MILITAR

De outro lado, em sendo praticada infração penal militar por militar federal ou estadual, definidos nos Art. 42 da Constituição Federal e 138 da Constituição do Estado de São Paulo, obrigatoriamente caberá à respectiva força armada ou à Polícia Militar exercer as funções de Polícia Judiciária Militar, institucionalizada na esfera do Estado de São Paulo pela Constituição Estadual por intermédio do Art. 81, inciso II, § 1º e 3º e pelo Decreto-Lei nº 1002, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar), através dos Art. 7º, 8º, 9º e 10, apurando o ilícito mediante inquérito policial-militar.

Saliente-se que o exercício da Polícia Judiciária Militar compete originariamente aos Comandantes, Diretores e Chefes militares podendo, por delegação, ser atribuído aos oficiais da ativa para fins e por tempo especificados.

Pela similaridade com a doutrina do Direito Processual Penal Comum, afirma-se que o inquérito policial-militar é a peça informativa procedida pelo órgão competente

(1) TÁCITO, Caio. *O Abuso de Poder Administrativo no Brasil – Conceito e Remédios*. Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, Rio de Janeiro: 1959, p. 27.

do Poder Executivo para o exercício do Poder Judiciário no âmbito criminal militar. Sua definição legal é dada pelo Art. 9º do Código de Processo Penal Militar, com a seguinte redação: “O Inquérito Policial-Militar é apuração sumária de fato que nos termos legais, configure-se crime militar, e de sua autoria. Tem o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à proposição da ação penal”.

6 – OS CRIMES MILITARES DEFINIDOS EM LEI

Já as infrações penais militares são definidas pela Lei Penal Militar no Art. 9º, incisos I, II e III do Código Penal Militar, cuja íntegra é:

“Art. 9º – Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I – Os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II – Os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

- a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
- b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- c) por militar em serviço, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;
- f) por militar em situação de atividade ou assemelhado que, embora não estando em serviço, use armamento de propriedade militar ou qualquer material bélico, sob guarda, fiscalização ou administração militar, para a prática de ato ilegal;

III – Os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

- a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;
- b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério Militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
- c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
- d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando

legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Doutrinariamente, identificam-se dois tipos de crimes militares, a saber: **os crimes propriamente militares e os crimes impropriamente militares.**

O motim, a revolta, a insubordinação, a deserção, a falta de cumprimento do dever, o abandono de posto e a tentativa contra a soberania nacional, dentre outros, constituem tipos de **crimes propriamente militares** (tipicamente), pois que definidos somente no Código Penal Militar (Art. 9º, inciso I).

Vale notar que há crimes igualmente definidos no Código Penal Militar (Art. 9º, inciso II) e na lei penal comum, os quais, em razão de determinadas condições, circunstâncias e locais de ocorrência, integram o elenco dos denominados **crimes impropriamente militares**, sendo seu requisito fundamental a condição de militar da ativa do agente.

7 – JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL E JURISPRUDÊNCIA

No tocante à Justiça Militar Estadual, cumpre destacar que, por força do Art. 125, § 4º da Constituição Federal e Art. 81 da Constituição de São Paulo, não cabem sobre civis providências de natureza de Polícia Judiciária Militar, porque à Justiça Militar Estadual só compete processar e julgar militares estaduais. Se no curso do inquérito policial-militar verificar-se a hipótese de civil envolvido em prática delitiva, a autoridade policial judiciária militar remeterá cópias das peças respectivas à autoridade policial civil competente, ou então diretamente ao Ministério Público. Em absoluto, o civil figuraria como indiciado em inquérito policial-militar, instaurado na esfera estadual.

Saliente-se que há mais de dez anos o Colendo Supremo Tribunal Federal e outras Egrégias Cortes, através de inúmeros julgados, **pacificaram a jurisprudência sobre o julgamento dos crimes militares, definidos em lei, cometidos por militares estaduais.** A competência, com efeito, está atribuída à Justiça Militar Estadual, como destinatária final dos inquéritos policiais-militares, pois, a Magna Carta, no seu Art. 144, § 4º, ve-tou à Polícia Civil atribuições de Polícia Judiciária Militar.

A Constituição Federal e a do Estado de São Paulo, democraticamente elaboradas, assim confirmaram a postura do Supremo Tribunal, consolidando a Justiça Militar Estadual como órgão do Poder Judiciário obediente inclusive ao quinto constitucional, conforme Artigo 54, III, VII e 63, I da Constituição do Estado de São Paulo, tendo a peculiaridade de ser um escabinato, onde se alia a experiência profissional dos juizes militares ao papel de jurista dos juizes togados, atentos às minudências do direito.

8 – A CORREIÇÃO SOBRE OS INQUÉRITOS

Daqueles que defendem o duplo inquérito, já ouvi até argumentos sobre uma maior transparência na apuração das infrações penais militares, subentendendo-se que a Polícia Civil fiscalizaria as Forças Militares. Ora, não é, e nem deve ser essa a função da Polícia Civil, e disso ela precisa conscientizar-se. A vigília pela lisura dos inquéritos policiais cabe às Corregedorias do Poder Judiciário e ao Ministério Público que, para isso, teve, inclusive, suas funções institucionais ampliadas (Constituição Federal, Art. 129), sendo cada vez mais comum aos Promotores de Justiça acompanhar as investigações so-

bre casos graves.

No Estado de São Paulo, aliás, a sua Constituição de 1989, no Art. 81, §§ 1º e 3º, atribuiu à sua Justiça Militar (Tribunal de Justiça Militar e Auditoria Militar designada) os serviços de correição sobre as atividades de Polícia Judiciária Militar, de modo que qualquer investida em contrário, além de ensejar, em tese, crime de abuso de autoridade, fica a indicar ilegítimo tangenciamento à norma constitucional, quer federal, quer local.

9 – OS DESNECESSÁRIOS CONFLITOS DE ATRIBUIÇÃO

Percebo que, da duplicidade de procedimentos, resulta com certeza a superposição de meios, dispersão de esforços, busca de notoriedade por policiais e, mais grave, o conflito entre as Polícias. Urge a tomada de medidas que ponham um paradeiro nessa situação. Lembro Mário Masagão² quando diz, com a sua peculiar clareza, que “Os conflitos de atribuições entre órgãos subordinados ao poder executivo são resolvidos pelo primeiro superior hierárquico comum aos conflitantes”, obviamente, observados os preceitos legais.

10 – CONCLUSÃO

Daí por que, com vistas ao problema de apuração de ilícitos penais que, em tese, sejam praticados por militares, será oportuno e conveniente que, em ato administrativo adequado, disponha-se:

- a) “Art. — Diante de infração penal militar, serão os elementos do fato ou os autos remetidos de imediato à autoridade policial-militar competente para as atividades de polícia judiciária militar”.
- b) “Art. — O militar, quando preso em flagrante por infração penal comum, será retido na repartição de Polícia Civil somente pelo tempo necessário à lavratura do respectivo auto, após o que será, imediatamente, conduzido à autoridade policial-militar competente, mediante escolta da própria Corporação”.

(2) MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977, p. 321.

DEFESA SOCIAL: SUA EFETIVA IMPLANTAÇÃO EM FACE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**

*Ten-Cel PM José do Espírito Santo**

Resumo: O autor enfoca o problema da insegurança da sociedade nos dias de hoje e aponta os caminhos que, de seu ponto de vista, devem ser seguidos para implantação efetiva da Defesa Social, no âmbito e na competência dos Municípios, tendo em mente a Lei Orgânica de cada um deles. Analisa ainda a sistemática da Defesa Social à luz da Constituição Federal e a competência da Polícia Militar e a da Polícia Civil. Analisa ainda a questão da criação da Guarda Municipal, facultada pela Carta Magna, e enfoca a responsabilidade do Município pela Segurança Pública. Sugere, em conclusão, normas legais a serem adotadas pelos Municípios com a finalidade de atender à segurança reclamada pela sociedade.

1 – INTRODUÇÃO

Nos diálogos entre Sócrates e Platão, temos a descrição de alegorias que muito interessam à nossa reflexão, nos conturbados dias de hoje.

Numa delas, a da caverna, procura Platão mostrar a condição da própria natureza humana, quanto à relação de cultura e incultura, representando homens vivendo numa espécie de morada subterrânea com uma só e pequena entrada para a luz do dia.

Ali os homens agrilhoados pelas pernas e pescoço, sempre no mesmo lugar, só podem divisar as sombras projetadas à sua frente por uma fogueira que arde atrás deles.

A simples perspectiva de que sejam arrancados deste estado para ver a luz do sol vai se tornando estarrecedora, com medo de que a claridade os cegue.

Como homens da caverna da alegoria de Platão, os cidadãos de hoje, na luta de se desvencilhar de mazelas que a modernidade trouxe, se encontram receosos, cegos talvez mais por sua própria insegurança que pela possibilidade de serem alvos das trevas em que vivem.

A nova Carta Magna, editada em 05 de outubro de 1988, no bojo de suas contradições, traz algo de novo em termos de projeção da melhoria da qualidade de vida.

Hoje, poucas pessoas têm visto isso. Continuam, muitos, como os homens da caverna da alegoria platônica. É preciso ver que algo vem mudando.

Como explica Miguel Reale Jr., “foi graças a um contínuo processo de negociação que se construiu um sistema político-social no qual a liberdade se conjuga com a socialização das oportunidades e dos benefícios”.

* Tenente-Coronel PM José do Espírito Santo é Comandante do 15º Batalhão de Polícia Militar – Patos de Minas.

** Conferência pronunciada aos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Araxá..

Assim, é possível constatar que, de forma original, promoveram-se avanços próprios de uma democracia social moderna, porém apropriada a contrastes de grandes diferenças de classes.

A diversidade dos muitos "Brasis" com que vivemos permite dizer quanto de verdade existe na constatação.

Quando nos propomos a analisar a terceira fase do processo normativo que desde março de 1987 vem sendo implantado, em relação à questão da segurança das pessoas e do patrimônio, é preciso enfocar a questão a partir dos princípios básicos que regeram o processo, sem descurar da reflexão do histórico da sociedade brasileira.

Percorremos um difícil caminho. Podemos, entretanto, dizer que o momento atual é tão importante quanto aquele que vivemos em fevereiro de 1987, no III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, do que veio resultar um frutífero trabalho junto à Assembléia Nacional Constituinte.

Com efeito, editada a Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, os Estados federados passaram a tomar providências para cumprir, de imediato, a orientação do texto magno, pelo qual as Cartas Estaduais deveriam ser promulgadas dentro de um ano.

O Estado de Minas Gerais foi o primeiro a instituir a sua Assembléia Constituinte e o primeiro a editá-la, o que fez em 21 de setembro de 1989.

Historicamente, não tivemos ainda um trabalho com tanta participação popular e com tanta discussão, tanto no plenário quanto no meio da Comissão Constitucional. Anteriormente, as Constituições dos Estados eram adaptadas, sem maiores preocupações. Agora, os Deputados procuraram, na linha de orientação da Carta Federal, desdobrar as normas de institucionalização do Estado Federado mineiro, com suas realidades culturais próprias e exigências dos diversos segmentos que, através de seus representantes, fizeram chegar aos constituintes suas pretensões e sugestões.

Há uma expectativa de que se repita, em nível do processo legislativo seguinte, com as leis orgânicas municipais, a mesma participação que se registrou.

A proposta do tema que nos foi feita para esta conferência se amarrou no tema dos Conselhos Municipais de Defesa Social.

Assim, analisaremos o assunto no seu contexto, sob o ângulo de reflexos em nosso trabalho, abrangendo os aspectos de ordem institucional.

São aspectos relevantes que, como estudioso da questão e como participante do grupo de oficiais que integrou o grupo de representação da Polícia Militar junto aos Constituintes Federais e Estaduais espero sejam conhecidos.

Veria recompensado meu esforço na medida em que os Senhores conheçam os comentários que ora oferecemos, os discutam e os aperfeiçoem e, se couber, os aproveitem na confecção de seu trabalho de elaboração da Lei Orgânica Municipal.

2 – A INSTITUIÇÃO POLICIAL INSERIDA NO CONTEXTO NORMATIVO

2.1 – Consideração preliminar

Ao longo da história da instituição policial no Brasil, sob o ponto de vista normativo, nunca houve tanta clareza quanto agora, principalmente se considerarmos o fato de que o conflito sociedade-Estado, no Brasil, vem sendo agudizado nos últimos anos, do que decorreu intensa movimentação na busca de um novo arcabouço jurídico.

Dizemos servir de suporte nossa experiência profissional porque uma vez que,

integrando uma instituição destinada à manutenção da Ordem Pública, é exatamente ela quem tem dado o primeiro combate ao ato que altera ou perturbe a ordem, portando-se como “força de vanguarda no combate diário contra a crueldade e a perfídia do crime, envolvendo-se diretamente ora com o delinqüente, ora com a vítima e circunstâncias, sentindo de perto toda a rudeza do problema”.

Na verdade, para que as ações destinadas à preservação e manutenção da ordem não caiam no vazio, necessitariam ter sua seqüência em outras áreas. Há um descompasso na atuação das Polícias. As engrenagens do Sistema, por outro lado, têm sido objeto de constantes críticas da sociedade. Com razão.

O fato é que o policial-militar trabalha no vértice de causas e efeitos dos problemas da criminalidade e das mazelas sociais. Não há como não reconhecê-lo. Basta ver as nossas estatísticas no atendimento aos cidadãos em suas agruras.

Já não é mais possível suportar que a Polícia Ostensiva seja a culpada do fracasso pela disseminação do medo e da insegurança, tão visíveis hoje na sociedade brasileira.

Vejam os problemas dos menores, do trânsito, da assistência à saúde.

Por isso, é preciso enfocar a questão com cientificidade.

Como propôs Floriano Lima Nascimento, “advogados, cientistas, políticos, sociólogos, psicólogos, antropólogos, urbanistas, homens de estudo, não podem, neste momento que estamos vivendo, ignorar o tema da violência”, que seria, no seu entender, analisado como um fenômeno nas cidades, nos municípios, em todos os espaços sociais, inclusive em nível internacional.

Foi pena que o ilustre Professor não nos tenha citado, os profissionais de Segurança Pública, como estudiosos do problema, e que já formulamos há quase cinco anos nossa teoria da violência urbana, exatamente como propôs.

Mas a nossa comunicação social, ainda incipiente, não fez chegar aos cidadãos a profundidade de nossos estudos. E, assim, continuamos presos na caverna, como no mito de Platão.

Na verdade, “em países onde o processo de desenvolvimento ocorreu de forma mais harmônica, a sociedade já alcançou níveis de organização e equilíbrio que permitem a ação governamental se limitar à manutenção de suas estruturas, exercendo funções meramente fiscalizadoras”. Quem fez tal assertiva foi a arquiteta Maria Helena de Almeida Magalhães, quando falou, na Assembléia Legislativa, sobre a questão habitacional.

E ela mesmo frisou que, neste aspecto, de essencial relevância no sentido de segurança do cidadão, “a atuação governamental, em face da desarticulação de políticas sociais e da ausência de planos de ação integrados, tem-se restringido à administração de crises, respondendo apenas pelos aspectos mais imediatos e aparentes dos problemas, sem atingir as causas reais”.

Vejam a importância do processo democrático da discussão dos problemas.

Com suas colaborações a respeito do problema habitacional, a arquiteta, no Simpósio em que se discutia a “política urbana”, diagnosticou a relevância social do problema, fornecendo excelente subsídio para dar suporte à nossa tese, principalmente quando disse que “viver na cidade pressupõe o ingresso das populações nas estruturas coletivas de produção, onde a divisão do trabalho exige, de forma crescente, a especialização. Assim, os itens necessários à sua sobrevivência dependerão do acesso às estruturas de consumo e este acesso estará condicionado à sua renda”.

E é verdade. Se o desemprego e o subemprego decorrentes da desarticulação e ausência de políticas adequadas levam à insegurança pessoal, o fato, aliado a inúmeros outros fatores, enseja o produto final, marginalização social, violência e criminalidade.

2.2 – O Sistema de Defesa Social

A partir de tais considerações, desenvolve-se um raciocínio segundo o qual se faz necessária a organização de um sistema que se fundamentará nos estudos científicos da sociedade, considerada realística e concretamente, pesquisando-se o sentido da evolução social, descobrindo-lhe a substância e forma, no espaço e no tempo.

Somente assim haveria sentido na disposição do Art. 144, § 7º da Carta Federal, prevendo dispositivos que organizem e façam funcionar os órgãos responsáveis pela Segurança Pública, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades.

A expectativa é que o estabelecimento destas regras propiciem à sociedade aumentar sua energia civil, num regime de pleno respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana e nos valores que lhes são preciosos, conforme Art. 5º da Constituição Federal.

Assim, é preciso que funcionem, rápida, eficiente e harmoniosamente, os órgãos de:

- polícia preventiva, ostensiva;
- polícia de investigação, judiciária;
- ministério público, como fiscal da lei e responsável pelo controle externo da atividade policial, nos termos da lei;
- poder judiciário, para aplicação da lei ao caso concreto;
- reinserção social daqueles que, apenados, devem retornar, sadios e recuperados, ao corpo social.

A Segurança Pública, vista como proteção do cidadão e da sociedade, é responsabilidade de todos. O fato de ser direito do cidadão e dever do Estado, colocado este pressuposto na norma jurídica, teve origem no III Congresso Brasileiro das Polícias Militares.

O Constituinte Federal abriu um capítulo sobre Segurança Pública (artigo 144) no título da DEFESA das instituições democráticas (Título V – Art. 136).

Disso resultou que a Constituição Mineira desenvolvesse adequadamente a diretriz para estabelecer, em Minas, o Sistema de Defesa Social.

Esta atividade (Art. 133), objetivando a segurança do cidadão e da sociedade, visa a:

“– **Garantir a Segurança Pública**, mediante a manutenção da Ordem Pública, com a finalidade de proteger o cidadão e a sociedade e os bens públicos e privados, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas;

“– **Prestar a Defesa Civil**, por meio de atividades de socorro e assistência, nos casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos;

“– **Promover a integração social**, com a finalidade de prevenir a violência e a criminalidade”.

As partes grifadas traduzem a essência da filosofia de Defesa Social, moldada brilhantemente pelos constituintes mineiros.

Desta forma, haverá, agora, uma política a reger nossa atividade, direcionando-a dentro dos parâmetros de:

- **valorização** dos direitos individuais e coletivos;
- estímulo à **consciência** individual e coletiva de respeito à lei e ao direito;
- valorização dos **princípios éticos** e das práticas da sociabilidade;
- **prevenção** da ordem pública;
- **eficiência e presteza** daqueles que têm de colaborar para a efetivação da lei penal.

A partir do momento em que, no processo constituinte, pudemos sentir que a proposta caminhava bem, nos articulamos para divulgar a idéia, mormente direcionando o quadro de violência e de criminalidade que acabariam desaguando no encontro de fórmulas adequadas de solução, pelo próprio fato de que, sociologicamente, a busca de equilíbrio e acomodação sócio-política tendem a ser frutos do agudizado conflito.

Procuramos mostrar que a vida decorrente do acelerado processo de urbanização e industrialização acabou acarretando riscos e perigos, reais ou imaginários, que passaram a ser enfrentados pelos cidadãos, em sua defesa.

Em grande parte, tais riscos e perigos são provocados pelo próprio homem, consequência natural da vida societária.

Se esta é desorganizada, sobressaem os crimes e infrações em geral, acidentes, sinistros, pobreza absoluta, migração desordenada, abandono de menores, ausência de amparo a doentes mentais, problema de drogas, alcoolismo, etc.

Nos países mais civilizados, grande parte desses riscos já foi minimizada pela atuação firme e decidida da própria sociedade, num processo natural de reação, tomando medidas paliativas e adequadas, em sua defesa.

Não é possível, portanto, que a expressão "defesa social" seja a mesma em situações sociais diversificadas. Na Europa, é uma coisa. Na América do Norte, outra. Na América do Sul, outra ainda.

Nos países mais adiantados, o conceito de "Defesa Social" se circunscreve, apenas, aos aspectos delinqüenciais das medidas profiláticas às de tratamento dos criminosos.

A realidade contextual brasileira ensejará, certamente, rumo diferente. É que, além do problema criminal, a pesquisa das causas, mediatas e imediatas, nos leva a considerar:

- facilidade do cidadão em se armar;
- a não aplicação da lei de contravenções;
- deficiências estruturais do Poder Judiciário;
- caótico sistema prisional;
- dificuldades do organismo policial;
- menor abandonado e o menor em desvio, aos quais não se oferecem educação, esporte, lazer e ocupação honesta;
- proliferação de drogas, o mal do século;
- crise de autoridade e responsabilidade;
- inversão de valores;
- excesso de indulgência;
- sensação de impunidade;
- movimentos violentos de massas;
- violência rural;
- descrença da sociedade em medidas governamentais.

Verifica-se, pois, que há uma heterogeneidade na listagem. Cada componente implica a exploração de seu conteúdo e análise de comportamento por áreas diversificadas de conhecimento. Mas o resultado é claro: violência e criminalidade.

2.3 – O Conselho de Defesa Social

Não pode ficar em pura teoria a letra da Constituição.

O órgão consultivo do Governador do Estado se responsabilizará pela definição da política de Defesa Social (artigo 134).

Neste órgão, terão assentos:

- O Vice-Governador, que será seu Presidente;
- Um representante da Assembléia Legislativa;
- O Comandante-Geral da Polícia Militar;
- O Chefe da Polícia Civil;
- Um representante da Defensoria Pública;
- Um representante do Ministério Público;
- Três outros: OAB, Imprensa e um cidadão indicado.

Este Conselho vai funcionar em nível do Estado federado, assegurando alto nível de coordenação e harmonização de esforços em todo o território do Estado.

Entretanto, será em nível de administração local que se efetivarão as medidas concretas para segurança do cidadão e da sociedade, isto, sem dúvida, um interesse da população a ser gerido pelo Município (Art. 165, § 1º).

Daí entendermos que, mais do que nunca, será necessário pleno diálogo com as autoridades municipais, com o objetivo de participarmos do desenvolvimento do trabalho, em nível local, com vistas a definir os limites de atuação das autoridades, tudo no interesse dos cidadãos.

A Constituição quer, portanto, que haja harmonização e racionalização, em favor “do objeto comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus cidadãos”.

No caso, por exemplo, do 15º BPM, tem ele suas Frações distribuídas em 69 localidades. São 43 cidades e, em todas elas, já iniciamos o trabalho em que se analisará, com profundidade, nossa missão, com o objetivo de termos argumentação para sugerir, às autoridades locais, o planejamento adequado e o desenvolvimento eficaz das atividades de Defesa Social, na forma preconizada pela Constituição do Estado, à vista das respectivas realidades locais.

O ideal, em princípio, é que, em cada cidade, haja uma réplica do Conselho de Defesa Social, ao qual se acresceria o adjetivo “Municipal”.

Patos de Minas foi a primeira cidade do Estado a criá-lo, dez dias antes de promulgada a Constituição, de conformidade com a lei n.º 072/89, de 11 de setembro de 1989.

Isto é motivo de muito orgulho para nossa Região, eis que mostra a sensibilidade que nossas autoridades municipais possuem no tratamento de questão de alto interesse social.

Entendemos que, no caso de implantação do Sistema, imperarão a criatividade e as manifestações espontâneas da comunidade na organização de seus serviços. Por exemplo, em Uberlândia, os bairros estão se mobilizando para criarem seus próprios

Conselhos Comunitários e se ligarem ao Conselho Municipal. É importante que se permitam as manifestações espontâneas de energia civil, que, certamente, se canalizará para a direção da real necessidade de segurança do Cidadão e da Comunidade.

No item 3 (três), analisaremos o assunto à vista da problemática da Federação e do Município.

2.4 – A competência da Polícia Militar

Desdobrando as normas de preordenação federais, o artigo 142 assim traçou a competência da PM:

“... **força pública** estadual, é órgão permanente, organizado com base na hierarquia e disciplina militares, sob o comando de oficial do último posto, da ativa, competindo-lhe:

- I – **polícia ostensiva de prevenção criminal**, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais, e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da Ordem Pública, Defesa Civil, proteção à fauna e à flora;
- II – Prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento, a cargo de Bombeiros Militares;
- III – a função de Polícia Judiciária Militar, nos termos da lei federal;
- IV – a garantia do exercício do Poder de Polícia dos demais órgãos e entidades públicas, especialmente os da área fazendária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural”.

Na essência, pois, nossa missão é a de Polícia Ostensivo-Preventiva, objetivando à “preservação da Ordem Pública” – (Art. 136) e também a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Trata-se, desta forma, de competência exclusiva, não cabendo o argumento de que o espaço possa ser preenchido por Guarda do Município que, se existir, passa a ser simples vigilância, para a proteção de seus bens, serviços e instalações, como vamos adiante explicar.

2.5 – Atribuições da Polícia Civil

Desdobrando o texto federal, o Constituinte mineiro assim estabeleceu que à Polícia Civil, no Art. 139,

“... incumbem as funções de Polícia Judiciária e a apuração, no território do Estado, das infrações penais, exceto as militares, e lhe são privativas as atividades pertinentes a:

- a) polícia técnico-científica;
- b) processamento e arquivo de identificação civil e criminal;
- c) registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor”.

Houve, ao que se vê, um cuidado especial para estabelecer, o mais próximo possível, um divisor de atribuições entre a Polícia Ostensivo-Preventiva e a Polícia Judiciária.

A ambas o Constituinte reservou atribuições de natureza administrativa, como se pode ver na descrição de atribuições complementares às de Polícia Judiciária, nos

itens “a”, “b” e “c”.

Mas a essência da atribuição à Polícia Civil é a Polícia Judiciária, o que possibilitará, com a direção dada em nível constitucional, seu aperfeiçoamento cada vez maior, como partícipe do sistema de Defesa Social.

Parece-nos ser este o desejo do Constituinte quando estabeleceu, como diretriz da política a ser adotada, no caso, “a eficiência e presteza na atividade de colaboração para a atuação jurisdicional da lei penal” (Art. 134, § 1º, VI).

Assim, a Polícia Judiciária, embora não figure como instituição componente das funções essenciais da Justiça (Artigo 119 e 135), na prática acabou tendo tal configuração, consolidada, aliás, com a isonomia de vencimentos nas carreiras jurídicas.

Três pontos que interessam conhecer são:

- a) A futura criação e organização de serviços autônomos de assistência psicossocial e jurídico, a cargo de profissionais, com exercício de suas atividades junto a unidades policiais. Em outras palavras, nas Delegacias de Polícia, funcionarão serviços autônomos de assistência social e psicológica (Artigo 135).
- b) A extinção do DOPS (Art. 15 das Disposições Transitórias).
- c) Com a estruturação da Polícia Judiciária em Carreiras (Art. 140) e privatividade da função de Delegado de Polícia para o Delegado de Polícia de Carreira, torna-se do passado a figura do “Delegado Municipal de Polícia”, um dos resquícios da estrutura arcaica do mando político.

A profissionalização definitiva da Polícia Judiciária é salutar e se ajusta à modernização da Segurança Pública que o novo texto trouxe.

2.6 – A Guarda Municipal

O Art. 144 (incisos I a V) da Constituição Federal enumera as instituições que se encarregam da Segurança Pública.

A Guarda Municipal não foi ali inserida. A título facultativo, o texto constitucional permitiu que os Municípios a organizassem, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Assim, imprópriamente, meros serviços de vigilância patrimonial terão o pomposo nome de “Guarda Municipal”. Isto, aliado a forte corrente municipalista brasileira, ensejou, face a premente necessidade de segurança das pessoas e do patrimônio e com a desestruturação e ineficácia de algumas polícias de Segurança Pública, direcioná-las para ocupação do espaço vazio que se lhes abre.

Assim é que, em alguns Municípios brasileiros, antes mesmo da Carta Magna de 1988, era uma inegável e assente realidade, praticando até mesmo ações típicas de Polícia Ostensiva.

A simples leitura do texto do § 8º do Art. 144 mostra a inconstitucionalidade deste serviço que se lhes atribui, substituindo a Polícia de Segurança Pública, que, repetimos, ela não é.

A implementação da Constituição, agora na terceira fase, com a criação das Comissões Organizantes Municipais, tem ensejado o aparecimento de alguns anteprojetos, todos eles contendo dispositivos sobre as Guardas.

Na verdade, toda medida tendente a dar respostas à insegurança das pessoas acaba sendo bem acolhida.

O que tem faltado, entretanto, é o necessário esclarecimento do que significa a existência dessa Guarda e até mesmo da desnecessidade de constá-la nos textos dos anteprojetos, já que se trata de faculdade do Município criá-la.

Assim, procurando argumentos desfavoráveis à sua existência, encontramos os seguintes:

1. Não é a Guarda instituição de Segurança Pública.
2. A Polícia é auxiliar da Justiça. A Justiça, por sua vez, é federal ou estadual. Nunca municipal.
3. Os Municípios, ao criar as Guardas, arcariam com pesados ônus. Estariam criando mais um serviço público, altamente complexo. Imagine-se o Poder Público Municipal cobrado, a todo instante, pela atuação de sua Guarda e tendo que responder, em Juízo, pelos desacertos de sua conduta, em face do alto grau de conflitualidade em que vivemos.
4. Um Departamento de Polícia não se improvisa. Há necessidade de uma cara infra-estrutura em recursos humanos e logísticos. Tenha-se em mira, por exemplo, os custos previdenciários, seguro de vida, ações trabalhistas objetivando isonomia com funcionários estaduais, federais, etc.
5. A criação de uma Guarda sem doutrina, sem infra-estrutura, sem comando, propiciaria o surgimento de verdadeiro "bando armado". Provocaria intranquilidade e desassossego, já que a eficiência de um trabalho como este ensejaria planejamento, unidade de comando, doutrina, hierarquia e esmerado preparo profissional.
6. Uma Polícia Municipal estaria tendente a se envolver na política partidária local, que é sempre apaixonada.

Reconhecendo, entretanto, a realidade cultural de cada Município e a sua autonomia na decisão, a Carta Estadual dispôs:

- a) no Art. 142, que a Força Pública Estadual é a Polícia Militar e a ela cabe dar "garantia ao exercício do Poder de Polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente das áreas fazendária, sanitária, proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural;
- b) no Art. 183, a faculdade concedida ao Município de, na organização de seu serviço de vigilância e seu treinamento e na orientação dos corpos de voluntários para combate a incêndio e socorro em caso de calamidade, buscar apoio na Polícia Militar.

Desta forma, com o Art. 142, a Polícia Militar se coloca à disposição do Município para apoiar seu Poder Executivo no exercício do Poder de Polícia. Não caberá isto à Guarda Municipal, que não é Força Pública e não tem treinamento para isto.

E, com o artigo seguinte, ficou a Polícia Militar competente para o seu treinamento.

É necessário esclarecer, entretanto, que há tendência de que lei complementar à Constituição Federal irá, brevemente, dispor sobre Guardas Municipais.

Assim, a inserção de normas sobre elas no texto da Lei Orgânica poderá ensejar anacronismo com novas disposições.

A Polícia Militar justifica sua preocupação com a linha a ser adotada na criação das Guardas pelo fato de que são tantas e diversificadas identidades dos Municípios, em termos de recursos materiais, economia, distância, etc., que configuraria grande

risco a renúncia de seu envolvimento, em busca da unidade de doutrina e emprego.

E a Corporação o faz, imbuída de sua capacidade de compatibilização eficaz de sua estrutura e do serviço policial, que é sua missão, aliada à dedicação, abnegação, espírito público e compromisso com o resultado.

Sua tradição de “patrimônio do povo mineiro”, por si só, já o diz.

O ideal, portanto, é que o Município, ao invés de criar novo serviço público, abra possibilidade de convênir com o Estado, a fim de que, reciprocamente, ajustem-se seus interesses. O artigo 244, § 1º da Carta Mineira, aliás, já exige do Poder Público esta integração de esforços para garantir o bem-estar dos cidadãos.

2.7 – Informatização de dados

Para assegurar plena eficácia aos trabalhos relativos à segurança do cidadão, o Constituinte, dentro do espírito de que deve existir harmonia e coordenação de esforços, dispõe, no Art. 297:

“Os sistemas de informações pertencentes a órgãos ou entidades da administração pública estadual relativos à Segurança Pública serão utilizados de forma integrada pelos órgãos responsáveis por aquela atividade, conforme dispuser a lei”.

Desta forma, após a regulamentação do artigo, teremos como agilizar dados referentes a:

- mandados de prisão;
- reincidência;
- registro de veículos furtados/roubados;
- cadastro de desaparecidos.

Com o decorrer do tempo, a tendência de modernização é que, dentro dos próprios carros-patrolha, obtenhamos, em segundos, dados de Segurança Pública que nos facilitem o trabalho de Polícia Ostensivo-Preventiva.

Trata-se, pois, de grande avanço no campo da modernização da atividade de Segurança Pública.

2.8 – O papel do Ministério Público

Especial relevo dá a Constituição ao Ministério Público.

O resgate da cidadania, na verdade, só se efetiva com o exato cumprimento da lei. O Ministério Público, como fiscal dela, exercendo função essencial à prestação jurisdicional do Estado, necessitava ser fortalecido.

A defesa da Democracia, da Ordem Jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, certamente ganhará novo relevo.

À instituição policial, em sua filosofia de prestação de serviços, no fiel compromisso com o resultado, no seu característico espírito público e na efetiva contribuição à Defesa Social, cabe aplaudir tal magnitude de competência dada ao Ministério Público.

Com efeito, pelo Art. 125, II, cabe-lhe o “controle externo da atividade policial”, por meio do exercício das seguintes atribuições, dentre outras:

- “a) fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão;

- b) receber diretamente da autoridade policial os inquéritos ou quaisquer outras peças de informação;
- c) fixar prazo para prosseguimento de Inquérito Policial;
- d) requisitar diligências à autoridade policial;
- e) inspecionar as unidades policiais, civis ou militares;
- f) receber cópia de ocorrência lavrada pela Polícia Civil ou Militar;
- g) avocar, excepcional e fundamentalmente, Inquérito Policial em andamento”.

O extenso rol de atribuições, em especial, a palavra grifada, pode assustar os que não analisem adequadamente o texto.

Temos que nos ajustar aos novos tempos. E, no meu modo de entender, é absolutamente necessário que se garanta, à sociedade, a transparência da instituição policial.

Esta não tem nada a esconder dos cidadãos — contribuintes. Estes exercerão o seu controle, via Ministério Público.

Temos que nos acostumar com a idéia do controle externo — expressão, na verdade, ainda indefinida, mas que revela a necessidade de nos atermos aos princípios éticos, na verdade e transparência dos atos.

O Estado confere à autoridade policial o monopólio da coerção. E é por isto que esta deve se exercitar dentro dos controles rígidos, para não descambar para o autoritarismo, arbitrariedades, ilegalidade.

Já existe hoje um controle externo a que nos submetemos com a mais absoluta naturalidade, que é a do Tribunal de Contas.

É preciso então começar a cobrar dos policiais que tenham como “salutar” o processo de controle que o Ministério Público passa a ter sobre a autoridade policial. O cidadão e a comunidade ganharão muito com isto.

Na Polícia Militar, por exemplo, em nível de Comando-Geral, tem-se procurado ajustar este relacionamento. Em nível de Comandos Regionais e de Unidades de Execução Operacional, cabe-nos exercitá-lo com verdadeiro espírito de prestação de serviços, dentro da filosofia de Defesa Social.

A recente Resolução nº 050, de 26 de outubro de 1989, consagrou definitivamente a posição da Procuradoria Geral de Justiça e da Polícia Militar, como órgãos de Poder Público plenamente devotados à causa pública. Já é, de certa forma, a antevisão do ano 2.000, com pleno funcionamento da administração pública eficiente, efetiva e eficaz.

3 — A DEFESA SOCIAL E A POLÍTICA URBANA

3.1 — A autonomia municipal

Há pouco lembramos a repercussão das novas diretrizes constitucionais quanto à segurança das pessoas e do patrimônio, quanto à Defesa Civil e quanto à prevenção e repercussão da criminalidade, da DEFESA SOCIAL, enfim, sobre a Lei Orgânica Municipal, que está sendo trabalhada pelas Câmaras Municipais.

A questão que de início se levanta é que não sendo municipal qualquer das Instituições de Segurança Pública (descritas no Art. 144 da CF), como se daria a compatibilização entre os interesses que evoluem os municípios, como destinatários dos serviços “in loco”, e o bom desempenho de todas elas, de caráter federal ou estadual.

A mesma questão diria respeito também aos servidores da Justiça, até de forma muito mais complexa, tendo-se em conta que as leis processuais são federais, e os órgãos Judiciários, ora estaduais, mas nunca municipais.

Ainda há dias, numa conferência que eu fazia perante uma Câmara Municipal de nossa região, um vereador me perguntou se em sua cidade, que não é Sede de Comarca, poderia a Lei Orgânica dispor sobre a existência do Juizado de Menores.

Hipoteticamente, como se solucionaria a questão resultante de disposição na Lei Municipal que proíba a recepção, em sua Cadeia Pública, de preso condenado por fato delituoso que ocorreu em outra jurisdição?

Ou, então, como se daria solução à mobilização existente em determinado Município que leve à resistência de construção, nos limites de seu território, de uma penitenciária?

O fato é que, com a consagração da autonomia municipal, cresce, em muito, a necessidade de ajuste de interesses do ente federativo agora robustecido nos Artigos 1º e 29 da Carta Magna, redefinição esta advogada por inúmeros constitucionalistas, conforme artigos publicados na Revista de Informação Legislativa e objeto do trabalho nos primórdios da Constituição atual, como se vê no projeto da Comissão Arinos, que pregava esta auto-organização (Art. 144, I e Art. 37).

Eufóricos municipalistas, como FLÁVIO ROBERTO COLAÇO, chegam a advertir que a “Constituição Estadual não pode penetrar, na Intimidade da vida municipal”, esclarecendo que “aos Estados compete a dimensão regional, não a das relações de vizinhanças”.

“Muito pouco a Constituição de um Estado pode conter sobre seus Municípios, mas só esse pouco é deveras importante e significa muito para o criterioso e salutar convívio das diversas pessoas políticas internas, elemento indispensável à unidade nacional harmônica”, completou o Conferencista.

Trata-se, na verdade, de uma luta há muito travada.

Registros históricos mostram, por exemplo, o que escreveu, em 1883, JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA, em seu livro, o “Município — Estudos Sobre a Administração Local”: “Para convencer que a liberdade municipal é condição elementar de todas as outras, bastaria refletir que onde não tem o povo a franqueza de reger, por si só, os negócios que mais de perto lhe interessam, falta-lhe também a virilidade precisa para exercer, com estímulo, qualquer dos outros direitos. Dê-se ao Município a posse de si mesmo e ele saberá incutir no espírito público o sentimento do dever e da responsabilidade que torna o civismo espontâneo e resiste a todo gênero de pressões”.

Assim é que a liberdade e autonomia municipais, como condição essencial para a consecução plena do Estado Democrático de Direito, em especial no processo democrático descentralizado, veio sendo discutida ao longo do tempo, até se efetivar na Carta de 1988:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...”

A redação é, pois, bem mais avançada que a do Art. 18 da CF-69 que, tendo a federação mais como ficção do que realidade, falava na autonomia mas de forma genérica, vinculando-a apenas à eleição do Prefeito, Vereadores, organização dos serviços públicos locais e administração própria, em tudo que disser ao seu peculiar interesse (Art. 15), expressão indefinida.

Não falta, entretanto crítica ao texto atual, a partir do fato concreto de que o

Município, para ser realmente um ente federativo, tinha de ter sua representação, assim como o Povo (Deputados Federais) e os Estados (Senadores).

Daf, como concluiu AIRES BARRETO, a irrealidade, o que permitiria perguntar até que ponto é verídica tal autonomia.

Na verdade, o raciocínio deve se basear no seguinte: salvo aquilo que estiver expressamente cometido à competência da União, tirando o que estiver expressamente cometido aos Municípios, o mais é competência do Estado.

Em outras palavras: se os Municípios antes legislavam em função de seu “peculiar interesse”, hoje o fazem “sobre assuntos de interesse local”.

Historicamente, há uma evolução, pois na verdade o federalismo brasileiro, da instauração da República até hoje, são cem anos de caricata experiência. E, como salienta MAYR GODOY, “a definição de peculiar interesse local é a pedra de toque do conceito de autonomia municipal”.

E foi exatamente a Carta de 1988 que a reafirmou, quanto às competências política, administrativa e financeira, parecendo-nos não existir dúvida de que a reclamada descentralização é realmente o adequado caminho para a solução de inúmeros problemas.

Em outras palavras, um eficiente programa de descentralização, regionalizando e hierarquizando serviços públicos, acabará propiciando que as administrações locais adquiram e aperfeiçoem, cada vez mais, técnicas de se desincumbir de tais missões.

3.2 – A competência administrativa do Município

Dentro do tema que ora desenvolvemos, deixaremos de lado as demais competências para nos fixarmos na administrativa.

Esta diz respeito a uma série de idéias que se conduzem no sentido de que:

- a) se obedecem aos princípios gerais da administração pública (planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle);
- b) se estabeleçam os planos gerais de governo, os plurianuais e sua integração com as diretrizes orçamentárias, inclusive com a programação financeira de desembolso;
- c) a organização da administração municipal, conferindo-lhe instrumental operativo e seu pessoal estruturado para função de governo local;
- d) o estabelecimento das normas locais definidoras do seu “Poder de Polícia” e fiscalização dessas normas que englobam o que, no passado, se intitulou “Posturas Municipais”.

Este esquema nos parece perfeito.

MAYR GODOY, grande municipalista, o montou em seu livro “A Câmara Municipal – Manual do Vereador”, esclarecendo que “tais atos conceituam, na amplitude que abarcam, a competência administrativa do Município”.

É fácil de perceber que parcela do trabalho conferido ao Poder Público Municipal se instrumentará via limitação, com preceitos para que não se faça aquilo que prejudique o interesse coletivo ou, então, para que “não se deixe de fazer” alguma coisa que poderá, no futuro, evitar o prejuízo para a coletividade.

Nesta direção, e também preceituando condicionamentos, é que o município exercitará sua atuação nas áreas da “salubridade, decoro e estética” e, essencialmente,

por um reclamo da sociedade atual, na área de “segurança”, campo este que, de tão vasto, extravassa, como frisou DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, “as possibilidades das medidas administrativas e demandará atuações de natureza política, militar e judicial”.

Assim, nós voltamos à questão formulada na introdução deste trabalho. Como compatibilizar os interesses visíveis do cidadão, que exigem do “prefeito” e dos “vereadores” medidas, para sua segurança, que ultrapassem sua competência, não só legislativa mas instrumental-operativa?

É por isso que atenção especial se exige agora, quando o poder organizante municipal se acha às voltas de superar impasses surgidos em face de ordenar propostas dos cidadãos, que certamente não corresponderão, biunivocamente, aos campos da salubridade, segurança, decoro e estética urbana, mas se distribuirão, atendendo critérios das necessidades sociais, ditadas pela realidade cultural própria de cada comunidade, atendendo à demanda local. Por exemplo: no caso da penitenciária, da cadeia pública, do trânsito, do meio-ambiente, etc.

E nesta problemática perduram questões que os Constituintes ainda não resolveram satisfatoriamente, na crítica de muitos municipalistas e juristas, como a compatibilização entre o federalismo e dimensão regional/intra-regional e o divisor de atribuição entre a região metropolitana e o município.

Neste último caso, por exemplo, a Constituição Mineira considera a “segurança pública” (art. 43), uma “função pública de interesse comum”, cuja diretriz será objeto do plano diretor da assembléia metropolitana.

3.3 – Uma luz no fim do túnel

Da conjugação de competências dos municípios (Artigo 30 da Constituição Federal), iniciada com a permissão para legislar sobre assuntos de interesse local (I), com a diretriz magna sobre a “política urbana” (art. 182-CF), se infere, de plano, que há um conjunto de “interesses sociais” em jogo.

É claro: “formulação de uma política pública sempre se realiza estabelecendo-se prioridades de ação do Estado com o atendimento de certas necessidades sociais e o postergamento de outras”. Quem o diz é o Professor CÂNDIDO MALTA CAMPOS FILHO, da USP.

Onde buscar as prioridades, hoje?

Sem mais delongas, no processo de pesquisa causal do fenômeno da “violência e criminalidade”, é fácil perceber ele é resultado de um conjunto de fatores negativos em que entram a urbanização, pobreza, frustração, desorganização social, migração interna, problema educacional, desigualdade social, inversão de valores, excesso de indulgência da sociedade, etc.

Já listamos tais componentes heterogêneos, como se pode ver no final do item 2.2 deste trabalho.

É necessário dizer, porém, que todos eles serão, na formulação da política de defesa social, avaliados em função de suas propriedades, peculiaridades, problemas e potencialidades próprias.

Cada um dos fatores na verdade demandará formas de tratamento e solução particulares, ajustadas aos princípios que a defesa social visa a atingir.

O problema da segurança é a paranóia do planeta urbano. E nem precisamos ir

a fundo na conceituação da filosofia política como “a tentativa de conhecer realmente a natureza das coisas políticas e a natureza da ordem política, certa ou boa” (STRAUSS), para se chegar à conclusão de que MASLOW acertara na hierarquização das necessidades humanas, colocando as físicas (incluindo a segurança) como as primeiras e indeclináveis, seguidas das sócio-afetivas, de auto-valorização e de auto-realização.

Se realmente o planejador, hoje, quer atingir o Estado Democrático de Direito, deverá observar os fundamentos da valorização da cidadania a ser resgatada e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III – CF), com o que, certamente, se construirá uma “sociedade livre, justa e solidária”, se erradicará “a pobreza e a marginalização” e se reduzirão “desigualdades sociais e regionais” e se promoverá “o bem de todos” (art. 3º).

Assim, quando a Constituição Mineira dispõe sobre a participação do Estado no processo de execução das diretrizes dos planos diretores, não deixou de realçar, como era preciso, o “objetivo comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 244, § 1º). Ademais o próprio Estado se obriga a assistir os municípios, por solicitação destes, “em favor do objetivo de desenvolvimento urbano e social” (art. 245, § 1º), com várias diretrizes que interessam, no fundo, à defesa social.

Vemos, portanto, que o diagnóstico de que a situação urbana, no Brasil, é de gigantescos desequilíbrios, não apenas em nível de sedes das cidades, como em nível de seus espaços internos, surtiu bom resultado na elaboração da norma constitucional.

E o dizemos baseados no fato de que a forte tendência de urbanização acabou, no Brasil, conduzindo o planejamento urbano e a formulação de políticas que não contribuíram, de forma alguma, para diminuir o quadro de violência e criminalidade. Ao contrário.

Os exemplos das metrópoles estão à vista. Até cidades de porte-médio, há pouco pacíficas, como Uberlândia, têm experimentado o altíssimo custo do processo.

A Constituição Mineira quando dispõe sobre a “Defesa Social” (art. 133) acolheu, também, a tese de que a necessidade social básica de segurança há de ser atendida, para se atingir, a curto, médio e longo prazo, a reversão do quadro de violência/criminalidade e a “integração social” para preveni-las adequadamente.

Há, pois, subjacente à consciência favorável ao planejamento urbano, a vontade de que a qualidade de vida se torne melhor, nas cidades.

Mas, como frisou o já citado Professor CÂNDIDO MALTA CAMPOS FILHO, da USP, tal consciência, “contraditoriamente se acentua na medida da deterioração da paisagem urbana e dos serviços públicos das cidades.”

E o pior, como mostra o Professor, é que “parcela da população, desanimada, percebe as alianças políticas possíveis e em via de concretização entre parcelas do empresariado, e dos assalariados não-proprietários e proprietários, e caía numa posição de resignação, funcional para os interesses dos especuladores.” (GN)

Da violência ínsita no processo passa-se para a violência concreta, em termos de enquadramento de figuras típicas do Código Penal.

Surge, assim, a luz no fim do túnel, na medida em que estão postas as diretrizes para nova fase da vida política brasileira, eliminando-se o esvaziamento dos poderes locais, municipal e estadual, em benefício do poder central.

Se isto é válido para priorização das políticas públicas, muito o será para a “política de defesa social”, com base nas diretrizes que se traçaram no § 1º do art. 134 da Carta Mineira.

MARC ANCEL, com seu magistério, já disse, na sua condição de jus-sociólogo e membro do Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris:

“A ação social que o movimento (de DEFESA SOCIAL) propõe promover ultrapassa, por sua vez, a pesquisa puramente científica bem como a simples técnica de direito. Ela visa encontrar o verdadeiro sentido de Política como a arte de Governar. Ela busca estabelecer bases e precisar orientação de uma luta esclarecida contra o fenômeno da violência e da criminalidade.”

Assim, nosso entendimento é de que a implantação, em nível local, do Conselho Municipal de Defesa Social, ensinará organizar forum de debates permanente para:

3.3.1 – prevenção geral, que poderia ser dirigida a:

- proteção da família e da juventude;
- exigência da comunidade ética rigorosa dos meios de comunicação;
- campanhas contra alcoolismo, incluindo medidas mais radicais contra a venda indiscriminada;
- medidas mais eficazes contra instrumentos de crime, especialmente armas de fogo;
- medidas contra os delitos econômicos e conseqüente proteção ao consumidor;
- discussão de propostas para uma nova política penitenciária, a fim de que a cadeia não seja escola do crime.

3.3.2 – Prevenção especial, em razão dos fenômenos ligados:

- ao trânsito;
- ao narcotráfico e entorpecentes, de modo geral;
- ao crime organizado.

A justificativa de nossa proposta é o reconhecimento de que, no nível mais alto, as questões se apresentam com extrema complexidade, o que fatalmente dificultará o processo de decisões que atinjam a compreensão das camadas populares e média.

No campo da DEFESA SOCIAL não há lugar para a “tecnocracia governamental”

O cidadão deseja a solução “aqui e agora”.

Assim, mais do que nunca, há excelente campo para exercício da criatividade na adoção de políticas públicas tendentes a alcançar o desejável nível de estabilidade e segurança.

4 – CONCLUSÃO

A alegoria com que iniciamos esta conferência sugere raciocinar em duas dimensões. A primeira, quanto à importância do conhecimento. Há, no processo de sua busca, que se desvendar caminhos, enfrentar obstáculos, ter humildade para ver. A segunda, a dimensão prática. Aquele que saiu da caverna, e para lá volta com o fim de

dizer aos demais o que observou, está à procura de transformar o que viu em padrão e orientar novo comportamento.

Aplicando esta teoria ao caso prático, objeto do nosso tema, vemos que está inaugurado, no Brasil, um processo legislativo a partir das bases. Apesar das críticas de municipalistas exaltados de que as Cartas Federal e Estadual teriam de lhe deixar mais espaços, o fato é que, na medida em que ao município caiba legislar em matéria de interesse local, abre-se-lhe campo novo para descobrir os aspectos peculiares dentro do modelo geral.

Aproveitando a síntese que formulou o Professor PAULO NEVES DE CARVALHO, “o município, agora integrando expressamente o Estado federal brasileiro, rege-se por lei orgânica a ser promulgada pela Câmara Municipal, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado, os doze princípios arrolados no art. 29 daquela Constituição; na verdade, observada, ainda, a competência expressamente conferida pela Constituição Federal ao município: a comum (art. 23) e a que lhe é específica (art. 30).”

Assistiremos, certamente, doravante, à interiorização dos planejamentos. Neste processo caberia ao poder central devolver aos municípios, face aos novos princípios magnos, o direito e o dever de identificar, de acordo com a comunidade, suas aspirações e preferências.

A Constituição Estadual trouxe, por seu turno, os balizamentos – princípios e diretrizes – a que deve se sujeitar o legislador municipal. Há, até mesmo, competências comuns a ambos, como as descritas no art. 11 que nos interessam, como as que se referem à política urbana e suas respectivas repercussões sociais bem como as que dizem caber ao município: zelar pelas instituições democráticas, conservar o patrimônio público, proteção das pessoas (em especial os deficientes), proteção do patrimônio histórico, artístico e espeleológico, do meio ambiente, ecologia e buscar a “integração social dos setores desfavorecidos”.

Neste último caso (art. 11, inciso X), se conjugam os interesses da DEFESA SOCIAL, que também visará promover a “integração social, com a finalidade de prevenir a violência e a criminalidade” (art. 133, inciso III).

Conferências que temos feito perante as Câmaras Municipais nos autorizam a adiantar que:

- a) Há boa receptividade às teses da defesa social, dúvida perdurando, entretanto, sobre a exata localização, no texto, de matéria que lhe diga respeito;
- b) Nos projetos há disposição para que sejam traçados os princípios orientadores do poder público municipal nos campos econômico, social, científico, tecnológico e cultural. Os de aspecto social têm obtido especial relevo. Em algumas oportunidades já é possível sentir o município como a “célula de definição político-administrativa no território nacional”.
- c) A tese da defesa social tende a ter caráter constitucional organizativo e não assunto meramente passageiro, para ficar para lei complementar ou ordinária;
- d) A comunidade tem acompanhado o processo de elaboração da lei orgânica e tem procurado entender, com bastante interesse, a moderna visão de segurança pública;
- e) O rompimento dos “grilhões” do processo anterior ainda não foram percebidos na sua plenitude, o que acarreta, em consequência, uma “cegueira” quanto à liberdade que o município passou a ter podendo deliberar sobre assuntos de “interesse local”.

Quando, então, nos propomos a encaminhar-lhes sugestões o fazemos na plenitude da consciência cívica de participar do importante momento que ora vive a sociedade brasileira.

Estamos convictos de que realmente “a lei orgânica vai redimensionar os municípios, diferenciando-os segundo suas peculiaridades, seus desejos, suas histórias”.

Aliamo-nos, pois, a todos os cidadãos de boa vontade que desejam trabalhar neste sentido e especialmente com os Srs. que no presente processo de elaboração legislativa local estão de perto a viver os valores jurídicos da justiça, da ordem, da segurança, da legalidade e da paz social.

ANEXO “A”

SUGESTÕES DE NORMAS

1) Inclua-se onde couber:

Art. — Compete ao município:

I —

X) — Implementar, em função do interesse local, a política de defesa social a que se refere o § 1º do art. 134 da Constituição do Estado.

JUSTIFICATIVA

O município é, agora, um ente federativo de significativa importância.

Objetiva, no Estado Democrático de Direito, na sua área territorial e de competência o seu desenvolvimento com a construção e de uma comunidade livre, justa, solidária, fundamentada na autonomia, no resgate da cidadania, no cumprimento dos direitos e garantias individuais, coletivos e sociais.

Busca, então, a defesa das instituições democráticas, em que se insere a política de defesa social, como direito do cidadão, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

No art. 133 e seguintes da Carta Estadual estão inseridas as normas sobre a defesa social, a política a ser traçada e as diretrizes respectivas.

Para que o município usufrua dos resultados benéficos da sua implantação, inclusive recursos humanos e logísticos, é necessário que se integre no sistema que a Constituição criou.

2) Inclua-se onde couber:

Art. — Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do município, especialmente sobre:

I —

”

”

X — Autorizar convênio com o Estado, possibilitando que a Polícia Militar, na condição de força pública estadual, nos termos do art. 142, inciso IV:

- a) garanta, ao poder público municipal, exercer na plenitude seu poder de polícia de áreas fazendária, sanitária, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;
- b) organize corpos de voluntários municipais para combate a incêndio e socorro em casos de calamidade.

JUSTIFICATIVA

A política de defesa do cidadão e da comunidade será ditada em nível do Estado federado, mas surtirá efeito concreto em nível das municipalidades.

Assim, o interesse local em tantas e diversificadas identidades de municípios, em termos de recursos materiais, economia, cultura, distância é que passa a ditar a necessidade de convênio com o Estado, neste caso específico.

A Polícia Militar é o único órgão do Estado que se acha presente nos 723 municípios e quase 500 outras localidades, com suas frações destacadas.

Ademais, com sua experiência secular (158 anos) de prestação de serviços se compatibiliza eficazmente para auxiliar o município no exercício do poder de polícia nos campos já consagrados da segurança, salubridade, decoro e estética.

Por isto o ajuste de interesses é altamente benéfico à população desta comunidade, e encontra respaldo jurídico-constitucional no art. 142, inciso IV.

3) Inclua-se onde couber

DOS CONSELHO MUNICIPAIS

Art. — É criado o Conselho Municipal de Defesa Social, com finalidade de:

- a) desdobrar e implementar, em nível de interesse local, a política de defesa social a que se refere o art. 134 da Constituição do Estado;
- b) diagnosticar, identificar óbices, fixar metas e estabelecer providências, objetivando a proteção do cidadão e da comunidade, **contra crimes e contravenção**, infração administrativa e práticas anti-sociais e outros fatores que possam ameaçar a ordem pública.

Art. — O Conselho Municipal de Defesa Social é órgão colegiado, de caráter consultivo — afirmativo e será presidido por um dos conselheiros, eleito por maioria simples, em reunião especial do Conselho para o ato.

§ 1º — A composição do Conselho guardará similitude, no que for possível, com seu congêneres, em nível do Estado Federado e seus membros nele exercerão função, a convite do Presidente, a título de “munus público”, sem direito a qualquer remuneração.

§ 2º — Os Conselheiros terão mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzidos.

Art. — O Poder Executivo Municipal aprovará o Regimento Interno do Conselho e poderá destinar-lhe subvenção para custeio de suas atividades.

JUSTIFICATIVA

A proposta objetiva implantar, no município, o CMDS, que comporá, com seu congêneres, em nível do Estado, o grande sistema de defesa social do Estado, cumprindo-se, desta forma, o art. 134 e seguintes da Constituição do Estado e ensejando fórmula concreta para que se satisfaça a necessidade de segurança dos cidadãos e da comunidade.

Há que se reconhecer que, no nível mais alto de administração, as questões se apresentam com extrema complexidade, e que fatalmente dificultará o processo de decisões que atinjam a compreensão das camadas populares e média.

No campo da DEFESA SOCIAL não há lugar para "tecnocracia governamental". O cidadão deseja solução "aqui e agora".

Assim, a criatividade e o campo aberto na Carta Estadual ensejam adoção de política pública tendente a alcançar o desejável nível de estabilidade e segurança.

Há uma expectativa de que a implantação, em nível local, do CMDS, ensejará organizar formas de debates permanentes para:

01) Prevenção geral:

- medidas mais eficazes contra instrumentos de crime, especialmente armas de fogo;
- medidas contra os delitos econômicos e conseqüente proteção ao consumidor;
- discussão de propostas para uma nova política penitenciária, a fim de que a cadeia não seja escola do crime.

02) Prevenção especial:

- ao trânsito;
- ao narcotráfico e entorpecentes, de modo geral;
- ao crime organizado.

INFORMAÇÃO

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA E O FEDERALISMO MINEIRO PERSPECTIVAS HISTÓRICO-METODOLÓGICAS

Prof. E. Órsi Pimenta*

Resumo: O autor enfoca a questão das Constituições da República e o Federalismo mineiro, de uma perspectiva histórico-metodológica, nos termos definidos por Pierre Villar: "substituição dos mecanismos da sucessão dos acontecimentos pela dinâmica das estruturas" e "recusa de todo e qualquer corte, de todo e qualquer compartimentação entre os vários setores da história." Estuda o que chama de aspectos cíclicos da evolução constitucional e as "matrizes constitucionais, com base na Constituição Americana", e conclui enfocando o Federalismo mineiro e suas peculiaridades.

"Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples inovação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito, em prejuízo da federação mesma".

RUI BARBOSA

"A história republicana é um grande e promissor espaço deshechado, desbravado aqui e ali, temerosamente".

ROSA MARIA GODOY DA SILVEIRA

"Os fatos são sagrados, a opinião é livre".

C. P. SCOTT

1 – INTRODUÇÃO – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Quer parecer-nos que os estudos de História Constitucional têm geralmente ficado adstritos aos aspectos formais, políticos ou jurídicos, em detrimento de um enfoque histórico mais amplo.

Vincular a história constitucional como um todo mais complexo ao próprio desenvolvimento da sociedade significará um desdobramento de novos rumos metodoló-

* Prof. E. Órsi Pimenta do Departamento de História – FAFICH/UFMG.

gicos, em que o caudal de complexos fatores sociais se veria refletido em todo o evoluir histórico.

As Constituições tendem como que a consolidar uma ordem evolutivo-institucional, advinda de transformações sociais que marcam as diferentes etapas do processo histórico das formações nacionais.

Os novos caminhos abertos pela chamada “Nova História”, com seus artífices mais notórios, como J. Le Goff, P. Nora, P. Villar¹ e outros, multiplicam interrogações ou atitudes quanto à atividade do historiador, às condições próprias da sua construção e ao alcance dos seus resultados.

Essas novas perspectivas na sistematização de tendências anteriormente expressas caracterizam-se particularmente pela ampliação dos centros de interesse do historiador, a preconizada **história-total** de L. Febvre, que engloba conjunto de aspectos formais, e se interessa tanto pelo remoto como pelo presente.

Destaca-se mais ainda pela substituição da história narrativa pela história-problemas, pela maior expansão e variedade do campo documental, muito embora aqui caiba a lúcida advertência do preclaro Lima Vaz: “Na verdade, a história é função da informação do historiador, e o campo de informação é, por um lado, ilimitado e, por outro, limitado pelo estudo das fontes”.²

E mais o permanente risco e os desafios constantes de que a cobertura historiográfica não possa conter a abrangência do campo histórico, gerando as falácias da historiologia, de onde despontam os “silêncios da história”.

Vale concluir, nesta resenha sumária da ampla problemática metodológica, que os outrora limites formais da história estão ou devem ser rompidos, porque a convergência mais ampla e lúcida sobre o objeto material requer uma visão interdisciplinar mais abrangente, quando a visão do historiador se alarga a História, visão e problematização adquirem seu maior significado.

No campo que ora versamos deter-me-ia em dois pontos básicos destacados por Pierre Villar³: primeiro, a substituição dos mecanismos da sucessão dos acontecimentos pela dinâmica das estruturas e, segundo, a recusa de todo e qualquer corte, de toda e qualquer compartimentação entre os vários setores da história.

No interregno de pesquisa mais abrangente que nos propusemos (História Constitucional do Brasil), pareceu-nos válido o trabalho preliminar do reestudo metodológico, pelas carências que viemos constatando, quando o factual surge dominante e as compreensões mais copiosas ressaltam pontilhadas de problemas, cujo repensamento só poderá enriquecer essa ordem de estudos, de singular importância e mais relegados aos pródromos introdutórios dos comentários constitucionais.

2 – EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL – ASPECTOS CÍCLICOS

A dicotomia centralismo x descentralismo político marca a linha histórica evolutiva do nosso sistema constitucional.

- (1) Le Goff, J., Nora, P. e outros. **Fazer História** – 1 – Novos Problemas e 2 – Novas Contribuições. Lisboa, Bertrand, 1977 e 1981, mais – Certeau, Michel de. **A Escrita da História**, Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- (2) Lima Vaz, Henrique C. de. **Escritos de Filosofia – II – Ética e Cultura**. São Paulo, Loyola, 1988, p. 234.
- (3) Villar, P. “L’histoire après Marx”, *Révue de l’Enseignement supérieur*, n. 44-45, 1969.

Nos tempos pregressos à nossa emancipação política, no período colonial, capitâneas e governos gerais não foram senão os primórdios do grande processo colonial português de preservação da unidade colonial, os impulsos de centralização e descentralização, o embate das forças “centrípetas” convergentes com as “centrífugas” de fragmentação, como bem analisou Oliveira Vianna⁴.

Foi o que não aconteceu ao império colonial espanhol, quando se sobrelevaram as forças centrífugas, transformando-o em “estilhaços de um império”.⁵

Nossa primeira Constituição, a “Constituição do Império” (1824) seguiu as linhas da “matriz constitucional francesa” (1791), configurando-se como eminentemente centralizadora. O governo central era o centro irradiador do poder que, num Estado unitário, criou as condições de preservação da nossa unidade nacional e regeu os destinos do País durante 65 anos.

A extensão territorial e a dispersão geográfica fizeram do Município a semente embrionária de um poder nascente, que no envolver dos tempos, solidarizaria os fundamentos maiores do poder popular. Como sintetizou Pedro Calmon: “O Império foi fundado com o voto e apoio das Câmaras Municipais”.⁶

Os impulsos descentralizadores constituem a nota dominante desde a abdicação de D. Pedro, podendo remontar à Revolução de 1831”.

Como observa P. Calmon: “Abre-se em 1831 a época de idealismo federativo. Calam-se as vozes que defendiam a tradição das Câmaras robustas, do municipalismo vigoroso e democrático; agora, contra a centralização imperial, se levanta a idéia da **província soberana** (nosso o grifo). Os exemplos dos Estados Unidos e o Rio da Prata arrastam os liberais”.⁷

O Manifesto Republicano de 1870 mostra-se taxativo quanto à autonomia provincial, imprimindo ao nosso federalismo as feições de descentralização. Estabelece-se uma confusão terminológica e conceitual entre Estados “autônomos” e “soberanos”, ao ponto de o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, proclamar em seu art. 3º: “Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima **soberania** (grifo nosso), etc.”

O federalismo republicano adquire no Brasil o sentido de descentralização, voltado para os Estados (Províncias), tendo muitos buscado no modelo norte-americano as bases da nossa estrutura institucional.

Ocorre que essa evolução histórica nos rumos do federalismo se dera em oposição. Na América foram 13 Estados soberanos que se uniram numa Confederação e, após, evoluíram para uma Federação. No Brasil o federalismo caminhou em sentido oposto, da fragmentação de um Estado unitário, e o que se viu foi a transferência do poder central para o mandonismo periférico.⁸

Foi nessa perspectiva histórica da evolução constitucional que emergiu o republicanismo federal, cujo ideário básico está consubstanciado na Constituição Republicana, de 25 de fevereiro de 1891.

A contraposição ao unitarismo pontilha todo o processo constituinte.⁹

(4) Oliveira Vianna, F. J. *Evolução do Povo Brasileiro*. 4. ed., Rio de Janeiro, J. Olympio, 1956, p. 257-309.

(5) Lacombe, Américo Jacobina. *Resumo da História do Brasil*. 3. ed. São Paulo, CE, 1977, p. 20.

(6) Calmon, P. *História Social do Brasil*. 3. ed. São Paulo, CEN, s. d., 2º tomo, p. 236.

(7) Calmon, p. o. c., p. 237.

(8) Recomenda-se a leitura do livro de Luiz Toledo Machado – *Formação do Brasil e Unidade Nacional*. São Paulo, Ibrasa, 1980.

(9) Vj, Annaes do Congresso Nacional Constituinte, 3 vols (15 nov. 1890 a 26 fev. 1891).

“Procurava-se confessadamente preparar a futura independência dos Estados; e se não fosse a resistência de um grupo de patriotas, mais brasileiros que baianos ou paranaenses ou pernambucanos, talvez a onda destruidora houvesse vencido. Rui Barbosa deu o grito de alarma contra o exagero do federalismo, definindo-o como ‘superexcitação mórbida’, como um ‘apetite desordenado e doentio’ grassando na assembléia”, como bem registrou Agenor de Roure.¹⁰

O que se depreende das diversas manifestações e análises contidas nos “Annaes da Constituinte Republicana” é que se estabeleceu acirrado confronto entre a salvguarda do unitarismo e a radicalização do federalismo, chegando alguns constituintes a aspirar a um processo geral de descentralização.

Certos destaques dessas manifestações merecem referidos. O Deputado paulista Almeida Nogueira expende um toque sintomático:

“Parece que a Federação é menos fácil de organizar-se do que a República. A República fôï feita em um dia; a Federação não se conseguiu ainda, talvez não se consiga em dois, em três ou mais anos”.¹¹

Serzedelo Correia fez um apelo à Constituinte no sentido de não sacrificar, por exagero de federalismo, os altos interesses da Pátria.

O constituinte Teodureto Souto combate igualmente o federalismo exagerado e destaca o pronunciamento do “digno representante do Paraná”, Dr. Ubaldino Amaral, que teve a coragem de vir dizer: “A União não tem advogado; eu vou ser advogado da União”.¹²

Apesar de a amplitude do campo histórico projetar à nossa frente toda uma complexa problemática, somos levados a limitar nossas inquirições aos objetivos ora propostos: os aspectos cíclicos essenciais dessa evolução.

Ao centralismo imperial refletido no unitarismo constitucional sucedeu o federalismo radical, descentralizador, que propiciou o fortalecimento das oligarquias estaduais, transformando a política nacional num mosaico de interesses fragmentários e ameaçando permanentemente a estabilidade da Nação.

Em 1824, pondera P. Calmon, “houvera excesso de unitarismo (imitação francesa); em 1889, exagero de federação (imitação americana)”.¹³

Com o rompimento evolutivo constitucional decorrente da Revolução de 30, houve uma contramarcha do federalismo descentralizador.

A Constituição de 1934, nossa primeira “Constituição Social”, remonta suas fontes à própria Constituição de 1891, ao corporativismo fascista, à Constituição da Espanha (1931), principalmente à Constituição Alemã de Weimar de 1919 e, ainda, a princípios sociais já acolhidos na Constituição Mexicana de 1917.

Consagrava princípios do federalismo centralizador, sobretudo pela sua natureza presidencialista, privilegiando o Poder Executivo. Era a contraposição cíclica ao processo descentralizador de 1891.

Circunstâncias históricas da época deram-lhe curta duração. A Constituição do Estado Novo (1937) radicalizou o centralismo autoritário, pelo que esse perfil cíclico poderá englobar o conjunto das duas Constituições (1934/1937) como características

(10) Roure, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Brasília, Senado Federal, 1979, vol. p. 12.

(11) *Anais*, vol. II, p. 5.

(12) *Anais*, anexo do vol. III, p. 5. Agenor de Roure. o. c., vol. I, p. 53.

(13) Calmon, P. *Curso de Teoria Geral do Estado*. 6. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1964, p. 183.

do processo centralizador, contraposto ao perfil da Constituição Republicana de 1891, com o seu federalismo descentralizador.

Ao término da 2ª Grande Guerra (1939/45), há ampla retomada do processo de reconstitucionalização. Entre 1946 e 1949, vinte e um países promulgaram suas Constituições fora da América Latina, oito inauguraram instituições novas ou reformaram a fundo as existentes, informa-nos Afonso Arinos.¹⁴

Com o término da Guerra, dá-se a queda do Estado Novo, com Vargas, e veio a ser promulgada a Constituição de 1946, cujos moldes remontavam a 1891 e a 1934. Conservando seus aspectos sociais, propôs-se restaurar o federalismo, agora não “dualista” (como em 1891), mas o chamado “cooperativo” (na linha de 34).

No delineamento cíclico (centralização x descentralização política), há um salto histórico a destacar: a Constituição de 1946 veio restabelecer a linha municipalista que ficara ofuscada em 1891. Diz-se mesmo que desencadeou a “revolução municipalista”.¹⁵

Vigorou ela cerca de 20 anos na diretriz geral de descentralização, até quando se deu a Revolução de 1964. Desse movimento resultou a Constituição de 1967, da qual a ampla Emenda de 1969 não desfigura o caráter centralizador, pelo que podemos englobá-las na referência à Constituição de 1967/69.

Mais uma vez se verifica o caráter cíclico da evolução histórico-constitucional do Brasil.

A tendência atual seria a retomada das características básicas descentralizadas, fato de nossos dias com a novel Constituição de 5 de outubro de 1988.

Nessa síntese representativa dos perfis gerais de nossa evolução constitucional pode-se constatar seu caráter cíclico, que, partindo de 1824, se vem verificando até os nossos dias.

3 – AS MATRIZES CONSTITUCIONAIS – A MATRIZ AMERICANA (1787)

A evolução histórica da humanidade revela que as organizações sociais sempre estiveram sujeitas a uma imperiosidade de organização. Como todos os seres, o ser social possui necessariamente uma constituição. Do contrário, a desordem nessas comunidades primevas as condenaria à própria destruição.

O problema da emergência de forças direcionais fez-se presente; a questão de conduzir as atividades coletivas geradas do grupo e fundamentais à sua existência remonta ao mais recuado da História, quando poder e governo se põem como dois problemas básicos da constituição do grupo.

As atividades normatizadoras naturais e primitivas aos poucos se vão constituindo em um corpo formal de ordenamentos, modelando estruturas normativas que paulatinamente adquirem solidez e continuidade, as mais das vezes perpetuadas em documentos formais e duráveis.

Assim, as diferentes civilizações vieram elaborando, ao longo do tempo, certas formas próprias desses ordenamentos constitucionais, em que construções mais e melhor aprimoradas passavam a corresponder aos fins superiores a que visavam e se torna-

(14) Afonso Arinos de Melo Franco. *Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 127.

(15) Cunha, F. Whitaker – *Direito Político Brasileiro (A Estrutura Constitucional)* Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 47.

ram verdadeiras matrizes (modelos), onde os povos nascentes buscavam amoldar-se às suas necessidades, dentro das características próprias do seu caráter evolutivo.

Desse modo, no quadro geral do constitucionalismo a que estamos vinculados, três matrizes constitucionais se impuseram: a matriz inglesa, a matriz francesa e a matriz norte-americana.¹⁶

Vale referir que, enquanto o corpo doutrinário mais se vinculou ao pensamento francês, a prática institucional é americana, mas suas origens tradicionais são inglesas.

A mais ampla compreensão histórica vincula-se estreitamente a esses entendimentos. Problemas históricos como tais poderão encontrar respostas adequadas. Assim: Por que essa defasagem de mais de um século na implantação do federalismo no Brasil? Por que moldamos nosso surgimento constitucional (1824) à matriz francesa e não à norte-americana (1787), que se impôs a todo o processo liberatório e institucional da América? Por que o federalismo mineiro (de 1891) retroage sensivelmente à matriz norte-americana?

A matriz norte-americana reveste-se de um significado próprio, desconhecido da Europa, e reflete as etapas de uma transformação secular. Lá, é uma conquista de poder pela reação da nobreza ou pelas lutas da classe popular contra a autoridade tradicional ou as classes privilegiadas. Aqui, o resultado das lutas de liberação colonial e o enfrentamento de um processo institucional novo, nascido de um ideário ilustrado, mas premido por forças e interesses contrapostos, cujo amálgama unitário se forjou na superação de antagonismos extremos, obstando os sérios riscos de processos de desagregação.

Refere Warren E. Burger, Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, o sentido e a ciosidade dos 13 Estados sobre sua soberania. E narra que, quando George Washington tentou convencer uma parte das tropas de Nova Jersey a jurar obediência aos Estados Unidos, elas se recusaram a fazê-lo, sob o argumento de que "Nova Jersey é o nosso país".¹⁷

A formação histórica do constitucionalismo americano pode ser sintetizada: 13 colônias inglesas, tornadas independentes como 13 Estados soberanos, uniram-se em confederação para defesa ingente de um processo de recolonização e, vitoriosas, evoluíram para a sua unidade federativa, através de um modelar trabalho constitucional (Constituição de 17 de setembro de 1787), que ainda hoje é considerado o processo criador do federalismo moderno, servindo de modelo institucional de todos os processos liberatórios, particularmente os da América.¹⁸

A adesão aos ideais federalistas é a linha mestra na implantação da República brasileira, devendo-se a Rui Barbosa, principalmente, nossa estruturação constitucional básica segundo o modelo americano.

(16) O estudo das "matrizes constitucionais" integra o campo de Nossas pesquisas. Esperamos desenvolvê-lo e divulgá-lo oportunamente, englobando inclusive a "matriz socialista".

(17) WARREN E. Bugar - Constituição Norte-Americana. *Revista de Direito Público Brasileiro*, Rio de Janeiro, 19 (80): 142-147.

(18) A literatura histórico-constitucional é ampla nessa área. Recomendáramos a lúcida síntese contida na "Breve História dos Estados Unidos", de A. Nevins e H. S. Comager, São Paulo, Alfa-Omega, 1986, cap. 5.

4 – O FEDERALISMO DESCENTRALIZADO – OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A implantação do federalismo no Brasil com o pacto constitucional de 1891 não obistou a dicotomia que se apresenta ao longo de nossa história, a contraposição centralismo-federalismo.

As reivindicações do ideário federalista puseram-se na linha de frente do movimento republicano.

Já o Manifesto Republicano de 1870, redigido por Quintino Bocaiúva, Saldanha Marinho e Salvador de Mendonça, fundamentava suas idéias no federalismo, com acentuado sentido de descentralização e ênfase à autonomia provincial, quando se contrapunha às origens históricas do federalismo norte-americano.

Enquanto nos Estados Unidos se buscava fortalecer os laços de uma claudicante confederação nascida das imposições de defesa anticolonialista, através do fortalecimento e integração dos 13 Estados emergentes, fundidos num governo nacional forte, em sentido oposto caminhava o nosso federalismo que, antes fragmentário e localista, visava à transferência do poder central para o mandonismo periférico.

“O federalismo, propiciando o excessivo fortalecimento das oligarquias estaduais, transformou a política nacional num mosaico de interesses fragmentários, geralmente antagonísticos, a ameaçar a permanente e precária estabilidade da Nação”.¹⁹

A força impositiva emanada da Constituição Americana (1787) e o ideário federalista vitorioso, que dela decorria, impregnavam todo o processo institucional em construção, no qual características próprias da nossa evolução histórica ficaram obscuras. Por outro lado, se nossas aspirações reclamavam um corpo de idéias próprias advindas de forças populares, estas não encontravam poder de afirmação e capacidade de captação suficientes para moldar os trabalhos constitucionais de modo mais adequado à nossa realidade.

Cabe referir que, dos duzentos e sessenta e oito membros da Constituinte Republicana, menos de uma centena e meia, apenas, provinham do Partido Republicano histórico, o que certamente se refletiu na falta de programas e ideologias definidas.²⁰

Foram sobretudo Rui Barbosa e Campos Sales que desenvolveram o melhor de seus esforços para impedir que o radicalismo federalista predominasse, com o sacrifício da União.

Três tendências básicas definiram-se no Congresso relativamente ao problema federativo: “Uns buscavam um círculo amplo de ação para os Estados, em franco detrimento da União; outros, numa melhor compreensão do problema nacional, advogavam o fortalecimento do poder central e, finalmente, um terceiro grupo, pequeno, é certo, inspirado no positivismo de Augusto Comte, pretendia organizássemos a República sob moldes de uma ditadura científica”.²¹

A dominância do processo de autonomia, que o Governo Provisório designou como a “legítima soberania” (art. 3º do Dec. nº 1, de 15 de novembro de 1889), talvez tenha sido o primeiro equívoco que franqueou uma ordem de excessos federativos,

(19) Machado, Luiz Toledo. *Formação do Brasil e Unidades Nacional*. São Paulo, Ibrasa, 1980, p. 158.

(20) Vj. Leal, Hamilton. *História das Instituições Políticas do Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1962, p. 387.

(21) Id., ib., p. 395.

que o próprio paladino dessas idéias se pôs a verberar veemente: "eis o que vem a ser a federação no Brasil. Eis no que dá, por fim, a **autonomia dos Estados**, esse princípio re-tumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, a cuja supertição se está sacrificando a existência do país, o princípio de nossa nacionalidade, oferecida em pastos de cobiças intestinas, até que outras a venham devorar".²²

Nenhum idealista e pugnador mais efetivo do federalismo do que Rui Barbosa; nenhum mais lúcido para perceber-lhe os excessos ou desvios; nenhum mais capaz e mais lutador para coibí-los.

A palavra autorizada de Miguel Reale traça-lhe o perfil de ação: "... no meio das perplexidades que assaltaram os primórdios da República, Rui representou um centro de equilíbrio, devido talvez à formação científico-positiva que desde os bancos acadêmicos, na Faculdade de Direito de São Paulo, viera se robustecendo em seu espírito, até a ruptura definitiva com o naturalismo de A. Comte e H. Spencer. Com efeito, o elaborador maior da **Constituição de 91** teve de resistir a duas poderosas forças conjugadas: uma que visava à **concentração do poder**, representada pela ortodoxia contiana dos partidários da 'ditadura positivista', da qual o **castilhismo** se tornou a expressão mais duradora; e a outra, de dispersão do poder, nascida das pretensões de excessiva autonomia, em última análise de soberania partilhada, reclamada pelas antigas Províncias, pomposamente convertidas em Estados".²³

Se havia então o propósito de adequar a estrutura federalista americana à construção de nossas instituições republicanas, não há outrossim como negar certos desca-minhos e incompreensões histórico-constitucionais dessa busca de implantação do modelo exógeno.

Nos Estados Unidos (como na Alemanha, na Suíça) pré-existiam Estados soberanos, unidos por uma agregação federal (federalismo por agregação), à qual o Estado federal veio superpor-se. Na nossa conjuntura histórica diferente, houve descentralização de um Estado unitário, que gerou um conjunto de Estados subpostos (federalismo por segregação). O espírito descentralizador, no primeiro caso, perdura como remanes-cência de sua formação soberana; no segundo caso (e é o nosso), os impulsos de auto-nomia agiram antes como elemento conturbador da estruturação institucional.

A organização dos Estados se contém em quase todos os capítulos da Consti-tuição Federal, uma vez que, constituídas a federação republicana e sua Lei maior, os parâmetros estavam delineados.

O direito constitucional americano preconiza que, salvo o requisito de guardar a forma republicana, cada Estado adota a Constituição que entender, acorde com as origens históricas daquela federação. As antigas treze colônias tinham já suas institui-ções ao tempo em que se formou a União.²⁴

A Constituição de 1891 deixou de precisar melhor e com maior clareza a cons-trução institucional do processo de autonomia, o que deu margem a disformidades conflitantes, questionáveis mesmo no campo da injuricidade.

As disposições específicas relativas à organização dos Estados estavam contidas nos artigos 71 e 72 do Projeto da Comissão do Governo Provisório²⁵, revisto por Rui

(22) Rui Barbosa - Estados Autônomos. **Jornal Imprensa**, Rio de Janeiro, 25 de nov. 1898.

(23) Miguel Reale. Momentos decisivos do constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, (77): 61, jan./mar. 1983.

(24) Vj. Castro Nunes, José de. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro, Leite Ribeiro, 1920, p. 95. s.

(25) Barbalho, João. **Constituição Federal Brasileira**. Comentários. 2. ed. Rio de Janeiro, F. Briguier, 1924, p. 306.

Barbosa (Decretos n.º 510, de 22 de junho, e n.º 914A, de 23 de outubro de 1890), onde foi consagrada a diretriz de que os Estados – “não contrariem os princípios constitucionais da União”. Este o texto básico da Emenda aprovada em 12 de janeiro de 1891, de autoria de Lauro Sodré e outros.

Analisando este preceito, Temístocles Cavalcanti comenta: “Sempre houve séria controvérsia em torno à determinação do que se deveria entender por ‘princípios constitucionais da União’ e que teriam de ser obedecidos obrigatoriamente pelos Estados”.²⁶

Comentando o mesmo dispositivo, Oswaldo Trigueiro, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, concluiu: “Impreciso e vago, o preceito se prestava a todas as interpretações...”²⁷

Dentre os que melhor estudaram esse controverso entender e sobre ele escreveram, e é importante pela época, pela presença e ação nos acontecimentos de que participou, merece conhecido o pensamento de Amaro Cavalcanti: “... qualquer que fosse a esfera de ação pretendida pelos Estados, não só ficara subentendido que os direitos reconhecidos a cada um deles não podiam ir além ou achar-se em contradição com a sua **qualidade fundamental** de membros da Federação, – como ainda, a própria disposição orgânica dos mesmos assim o havia **advertido** nas palavras ‘respeitados os princípios constitucionais da União’”.²⁸

Pelo que se conclui desta tentativa de análise histórico-institucional, o federalismo foi o componente motriz básico para a instituição da República, mas gerou um subproduto que ameaçou mesmo comprometer a grande obra unitária do Império. O federalismo descentralizador incorreu em descaminhos e até em excessos, pelo que nossa evolução republicana federativa pode ser considerada como instituída em duas fases distintas – a primeira, logo com a República Federativa de 1891, e a segunda nascida do enfrentamento de situações adversas da nossa estrutura própria com as gradativas conquistas sobre processos dissociativos, de que a união nacional renasce fortalecida e cujo tempo histórico pode ser posicionado entre a Revolução de 30 e a Constituição de 1934.

5 – O FEDERALISMO MINEIRO. CONCLUSÕES

Dentro do quadro histórico geral mais amplo é que se há de buscar a construção institucional das unidades integrantes da Federação, os Estados.

Para esta ordem de estudos que procuramos enfocar, tratando especificamente do federalismo implantado em Minas (1889-1891), de que resultou nossa primeira Constituição Política (de 15 de junho de 1891), os trabalhos históricos padecem de sérias carências documentais primárias.

As construções pioneiras despontam nos trabalhos de dois professores ilustres: Alberto de Lima Vieira (“O Bicameralismo em Minas Gerais”, publicado pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da UMG – Caderno de Pesquisa n.º 7,

(26) Cavalcanti, Temístocles B. *A Constituição Federal Comentada*. 2. ed., Rio de Janeiro, J. Konfino, 1951, Vol. I, p. 185.

(27) Trigueiro, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 71.

(28) Cavalcanti, Amaro. *O Regimen Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1900, p. 172.

Tomo II, 1963) e Silveira Neto com suas "Instituições Republicanas Mineiras" (Belo Horizonte, Lemi/FDUMG, 1978).

A fonte primária essencial se encontra nos Anais do Congresso Constituinte do Estado de Minas Gerais — 1891, Ouro Preto, Imprensa Oficial, 1986. E, mais, em publicações parciais encontradas no Arquivo Público Mineiro e jornais da época.

Os "Anais do Congresso Constituinte-1891" (a que nos referimos como **Anais**) apresentam lacunas de registro, com a falta de transcrição de importantes pronunciamentos, anotado apenas: "Não temos o seu discurso".²⁹

A partir de uma visão mais ampla do federalismo e de sua implantação republicana, hauridos de nossos mestres maiores, julgamos possível a abordagem de certas linhas diretrizes conclusivas, reportando-nos sobretudo aos Anais do Congresso Constituinte do Estado de Minas Gerais (1891), no confronto com os antecedentes que tentamos esboçar.

Tal como em outras unidades da Federação, a falta de ordenamento melhor explicitados, a ambigüidade de conceitos e a ausência da parâmetros delineadores foram causa de discutíveis, senão injurídicas construções constitucionais.

Assim é que: "Todos os Estados adotaram suas Constituições declarando-se membros componentes da Federação e modelando-as pela Carta da União, com a tríplice divisão de poderes; dizendo-se alguns — **soberanos** (Bahia, Piauí, São Paulo), **autônomos** e **soberanos** ou **autônomos** e **independentes** (Espírito Santo e Goiás), **livres** e **autônomos** (Alagoas e Sergipe), aludindo outros à **soberania do povo** ou à **soberania do Estado** (Minas Gerais e Rio de Janeiro). Os demais se disseram simplesmente **autônomos**."³⁰

O que se constata na Constituição Mineira (1891) é que ela trabalhou sobre três anteprojetos: o apresentado pelo Governo (Anais — p. 70/80), o do Dr. Augusto Clementino da Silva (Anais — p. 134), e o terceiro, original, de Olyntho Magalhães (Anais — p. 46/47), este calcado no modelo suíço, preconizando a divisão do Estado em "cantões", cada um com sua constituição (?) (Anais — art. 41, p. 51).

O que se depreende da leitura e análise das discussões das Sessões Ordinárias do Congresso Constituinte (foram 35 sessões, a primeira em 8 de abril de 1891 e a 35ª em 15 de junho de 1891) é que se confrontaram federalistas exaltados e moderados, quando os interesses políticos provinciais se sobrepuseram aos bens maiores da União. E, mais (quer parecer-nos), o idealismo e a competência de poucos foram comprometidos pelo despreparo e afoiteza de muitos.

Desde suas raízes históricas há nos longínquos e múltiplos municípios um nascedouro de poder emergente, surgindo das necessidades e circunstâncias do isolacionismo da grande base territorial. O movimento liberatório que veio do alto e se institucionalizou na República privilegiou as províncias, ao modelo federal norte-americano, de ordem centralizadora, partindo da periferia para o centro.

A liberação se fez pelo rompimento das forças centrípetas do Império, geradoras de nossa unidade, na construção de um sistema federal contraposto ao americano, no qual as forças centrífugas, agindo no sentido da descentralização do vasto espaço unitário, franquearam mesmo às partes a condição de "soberanas". Tal fato veio a gerar grandes óbices à construção da novel federação e teve, mesmo, repercussões futu-

(29) P. ex. — Anais, p. 123 e outros.

(30) Castro Nunes, José de. *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*. Rio de Janeiro, Leite Ribeiro, 1920, p. 98.

ras, retardando de quase meio século a consolidação de uma unidade que já vinha de grandes vitórias travadas contra lutas de fragmentação.

Mais considerando a análise dos nossos particularismos, vale referir que a Constituição Federal embasava a autonomia dos municípios (art. 68). A Lei nº 2, de 14 de setembro de 1891, art. 1º, declara o distrito a base da organização administrativa³¹, o que levou o mestre João Camillo Oliveira Torres³² a discutível conclusão de que o princípio federativo foi levado até os distritos, opinião de Lima Vieira que partilha-mos.³³

Mais uma vez, a quem refletir sobre os Anais Constituintes difícil se torna compreender a criação institucional exdrúxula de um Congresso, formado por uma Câmara dos Deputados e um Senado (art. 9º, Constituição de 1891), questionando antes em termos históricos de nomenclatura que de teoria política.

A invocação de correntes doutrinárias francesas e a constante referência ao modelo estrutural americano como que relegaram a um plano menor a nossa estrutura própria da Carta de 1891.

Infere-se que o objetivo dos constituintes era organizar em Minas uma miniatura do Estado Federal e não, realmente, um Estado-membro integrante da Federação.³⁴

Numa ordem dominante de discussões políticas, três temas sobrelevaram na Constituinte: a dualidade de Câmaras, a organização municipal e a mudança da Capital.

A dualidade de Câmaras dividiu os debates, com a combativa oposição de David Campista, liderando Afonso Pena a corrente favorável. Mas ressalte-se o pronunciamento do Senador Antônio Carlos Ribeiro de Andrada:

“Os sustentadores de uma segunda Câmara têm neste Congresso argumentado mais de uma vez com as tradições, apelando para a república norte-americana, onde em todos os Estados nós vemos consagrado o princípio de dualidade de câmaras.”

“Para que, porém, Sr. Presidente, buscar em outros países instituições que não devemos transplantar para o nosso?”.

“Como já se disse neste Congresso, a dualidade de Câmaras justifica-se nos Estados Unidos, porque ela aí representa uma tradição.”

“Entre nós, porém, não há tradições”.³⁵

Importa referir que a Emenda nº 1 do Congresso Constituinte é de Monte Razo e propõe a unidade do Poder Legislativo³⁶, como também a Emenda nº 2, de David Campista.³⁷

Sobre “Congresso” como designativo do conjunto do Poder Legislativo, assinala-se que, desde a Lei de 12 de agosto de 1834 (o chamado Ato Adicional), os Conselhos Provinciais ascenderam as Assembléias Provinciais, com áreas de competência bastante amplas (art. 9º).

(31) MINAS GERAIS. Leis decretos, etc. Coleção de Leis. Ouro Preto, Imprensa Oficial, 1895, p. 4.

(32) Oliveira Torres, João Camilo de. História de Minas Gerais. 3. ed. Belo Horizonte, Lemi/INL, vol. 3, p. 1233.

(33) Vieira, Alberto de Lima, o. c., p. 92.

(34) V. Silveira Neto, o. c., p. 58.

(35) Anais, p. 248.

(36) Anais, p. 89.

(37) Anais, p. 234.

Não se encontra uma explicação convincente e explícita da adoção dos designativos “Câmara dos Deputados” e “Senado”, de futuro chamado eufemisticamente “Senadinho”. A hipótese mais viável está no regressismo a modelos institucionais exógenos e na tentativa política de configurar-se o Poder Legislativo estadual ao modelo federal. Nossa tradição apontava (Constituição de 1824, art. 9.º) e remontando mais ao Ato Adicional, para “Assembléa”, o que em seguida viria configurado taxativamente na Constituição de 34 (art. 19, I).

Se a designação — Presidente — provinha do Império (art. 165), o natural era que não fosse preferenciado na República, e sim governador. Assoma aqui uma curiosidade que pode ser mais do que tal: na 18.ª Sessão Ordinária Constituinte (de 22 de maio de 1891) registra-se o pronunciamento do Senador Gomes Valladão. “O presidente, Governador do Estado, será um poder forte, fortíssimo”.³⁸

Estas, dentre outras imprecisões designativas, podem acobertar ou revelar falências de capacitações ou manipulações políticas de interesses dirigidos, tanto quanto se nos queiram acusar de cúmplices ou vítimas de lamentável carência documental.

Tal problemática não ficou adstrita a Minas, como demonstra a palavra lúcida e autorizada de Amaro Cavalcanti: “O Poder Legislativo é confiado, em 14 Estados, a uma só Câmara, sob denominação idêntica ou diferente, — e nos seis restantes a duas, a Câmara de Deputados e o Senado (Pará, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais e São Paulo).

O Poder Executivo é individualizado, sob o título de Presidente ou Governador de Estado (10 de Presidente e 10 de Governador)”.³⁹

Penetrada de história política, como é esta fase de construção federativa, competirá descortinar as áreas de relação entre os acontecimentos e decisões e as estruturas que contribuirão para compreendê-las e explicá-las nas suas repercussões. É neste ponto que as pesquisas se engajam em rumos metodológicos capazes de suprir os “vazios da história”.

Valho-me das abalizadas expressões de Afonso Arinos para este trabalho enfeixar: “Deixemos, assim, este detestável otimismo propagandista e laudatório e reconhamos que só quando se conhece Minas e o Brasil nas suas verdades, isto é, nas suas vitórias e fracassos, é que se pode querer bem a um e à outra. Um querer bem viril, repousado e diligente, feito de luz intelectual e de ternura, diferente do apego histórico, vazio, vaidoso dos que pretendem amar sem conhecer”.⁴⁰

Nota: Muito devo ao enriquecimento e melhoria deste trabalho aos mestres e companheiros Professores José Mendonça e Anis José Leão.

(38) Anais, p. 251.

(39) Cavalcanti, Amaro. *Regimen Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1900, p. 174.

(40) Melo Franco, Afonso Arinos de. *Terra do Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939, p. 235.

O NARCOTERRORISMO

*Cel Edgar Prudencio Medrano**

*Tradução e notas: Oscar Vieira da Silva***

Resumo: Em seu trabalho, o autor, Oficial da Polícia boliviana, depois de fazer um breve histórico da utilização da folha de coca por indígenas da América do Sul, mostra sua posterior utilização para a elaboração da pasta de cocaína, de seu refino e a difusão do uso da droga no mundo inteiro. Aponta os malefícios causados pelo consumo da droga e a união entre traficantes e grupos terroristas; aponta ainda a utilização, por uns e por outros, dos incalculáveis lucros para financiar as atividades desenvolvidas pelo terrorismo internacional. Depois de apontar as dificuldades na luta contra os traficantes, dá sugestões às polícias para que se torne mais produtivo o combate ao tráfico e consumo de entorpecentes, principalmente da cocaína.

PRÓLOGO

O alarmante índice de crescimento do tráfico e de consumidores de cocaína na América Latina constitui uma constante preocupação não só para os governos, como também para todas as pessoas sensíveis a esse crime e que não podem ficar à margem da luta contra o narcotráfico. A cada dia, milhares de famílias vêem como seus filhos são arrastados para o horror da droga, cujo resultado final é a dependência e a morte. O presente trabalho poderia ser mais profundo, mas acreditamos que cumpre seu principal objetivo: resumir a história da coca, o aparecimento da cocaína na Bolívia, o cultivo cada vez maior da folha de coca, a assimilação, por parte da massa camponesa, dos métodos de produção do alcalóide, com a introdução de novos métodos nativos — contribuição popular na transformação da coca em cocaína — o constante aumento do número de pessoas comprometidas nas atividades criminosas dos grupos de narcotraficantes — a chamada economia informal — e, finalmente, um breve resumo da confluência do narcotráfico com os movimentos subversivos, sem esquecer as rotas que a droga percorre até chegar aos verdadeiros mercados consumidores: Estados Unidos e Europa.

O presente trabalho foi elaborado por um especialista, o Coronel Edgar Prudencio Medrano, do qual é pertinente fazer uma pequena biografia profissional.

O Coronel Edgar Prudencio Medrano tem-se caracterizado, em sua carreira policial, por agudo senso de investigação e de estudo submetidos a uma verdadeira disciplina científica.

A essa singular aptidão pela busca de novos horizontes na investigação, deve-

* Da Polícia boliviana.

** Professor da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.

mos acrescentar seu senso de criatividade, proverbialmente conhecido na Bolívia. O Coronel Edgar Prudencio Medrano é o criador, por exemplo, do Centro de Adestramento de Cães; organizador do excelente Serviço de Rádio Patrulhas que não só atende a chamadas telefônicas que denunciam assaltos, seqüestros ou crimes, mas também tem destacada função social nos bairros pobres, como, por exemplo, assistindo o parto de mães de poucos recursos. Foi também instrutor da Academia de Polícia de La Paz, ensinando aos futuros oficiais da Polícia as diversas técnicas de defesa e de ataque; nos últimos anos, foi requisitado pela Presidência da República para a chefia do Serviço de Inteligência do Palácio do Governo, tarefa em que sua inquietação profissional promoveu a introdução do sistema de computação e onde, pouco antes de ausentar-se para o Brasil, desempenhava as funções de Chefe de Operações do importante Ministério do Interior. Nessa etapa, certamente como decorrência de seu espírito empreendedor, reorganizou os métodos caducos e até inoperantes do sistema de segurança.

Depois de expor os antecedentes do Coronel Edgar Prudencio Medrano, a leitura dos capítulos sobre a droga, sobre o consumo e a difusão da cocaína entre narcotraficantes e extremistas de esquerda e de direita, não podemos senão nos somarmos à corrente que busca pôr fim à chaga social do tráfico e consumo de cocaína.

Finalmente, encarecemos a tese do Coronel Edgar Prudencio, segundo a qual tanto os extremistas de esquerda quanto os de direita recorrem ao narcotráfico para custear a subversão, não lhes importando seu custo social nem o caminho que os leve a atingir seu objetivo.

La Paz, 17 de novembro de 1987

INTRODUÇÃO

Há muito tempo, quando já se anteviam os primeiros sinais da atividade criminosa do narcotráfico, diferentes segmentos da opinião pública chamaram a atenção para o perigo potencial que encerrava o tráfico ilegal de drogas, ainda que incipiente. Desde então, o narcotráfico tem proliferado vertiginosamente, amparado em múltiplas ramificações internacionais e, infelizmente, incrementado pelo consumo e pela demanda em expansão, o que não deixa de suscitar questões cruciais sobre a contextura moral das chamadas sociedades pós-modernas. Em nossos dias, o consumo de drogas já não traduz apenas o desejo de experimentar a atitude lúdica dos poetas; transformouse em consumo amplo que expressa um estado de alienação e, em muitos casos, um impulso de autodestruição, em particular nas faixas mais jovens.

Por isso o narcotráfico e o terrorismo, agora seu aliado natural, são os fenômenos mais deletérios da sociedade contemporânea, para os quais não se encontraram, até o momento, nem o remédio mais eficaz nem os métodos de prevenção mais adequados.

Sendo comum aos dois crimes o fato de se projetarem em escala universal, exigem respostas também universais. Ainda que sejam fenômenos distintos em seu gênero, o tráfico de narcóticos e o tráfico de armas destinadas ao terrorismo organizado sobrepõem-se e colaboram entre si, por cruzarem os mesmos caminhos.

A corrida pelo controle dos mercados leva o narcoterrorismo a uma lógica da violência que se constitui em lei e em norma válida de atividade: competidores, autoridades, barreiras são considerados, nesta luta, como inimigos mortais.

Devido a seu caráter latente e tendo em vista o volume de dinheiro que o tráfi-

oo movimentada, pouco a pouco vem-se convertendo em um mecanismo que pode alterar a estabilidade e a ordem econômica em nível mundial.

Em todos os níveis, a atividade do narcotráfico é prejudicial: causa danos à saúde, atenta contra a moral da comunidade, estimula a violência, provoca uma luta cega pelo poder; afeta a ordem econômica, estimula o jogo terrorista e põe em sério risco as relações internacionais dos países.

A maior atrocidade que hoje vivenciamos é a do narcoterrorismo que não conhece fronteiras para sua belicosidade e para o mal que causa à humanidade.

Enganam-se aqueles que fecham os olhos ante uma terrível realidade, aqueles que acreditam que esta demência contemporânea pode ter algum significado dentro da atividade política. Seu objetivo primordial não é a destruição de uma ordem considerada injusta, mas a destruição por si mesma; seu caminho é o da morte e sua ideologia pertence ao mundo confuso e conturbado da loucura. Parodiando a bela frase de Unamuno, o narcoterrorista é um inválido que busca seu caminho nas mutilações que pode causar a seu redor.

O próprio Engels, apesar de situado ao lado dos que postulam a violência para alcançar o poder, em seu combate contra o terrorismo de extrema esquerda dizia: "Os terroristas não sabem o que fazem e semeiam a confusão e a morte; ou o sabem e traem a Revolução. Em um e outro caso, servem à reação." Junte-se a esse pensamento o de que, nos tempos modernos, o narcoterrorismo pretende erigir-se em senhor absoluto de um mundo desequilibrado, utilizando o vício e a violência como armas para destruir os valores éticos e o equilíbrio da humanidade.

O presente trabalho, apesar de sua modesta concepção, traduz minhas experiências com um tema de palpante atualidade e, tendo em vista minha formação profissional, representa minha contribuição a uma luta que, por seu caráter universal, exige a dedicação dos que estamos conscientes de cumprir com um dever indeclinável e participamos decididamente com essa cruzada de salvação.

Estamos certos também de que nenhum plano, nenhuma organização, por mais empenho que tenha em erradicar do nosso mundo os grupos narcoterroristas, logrará êxito se não contar com os recursos econômicos necessários para enfrentar o poder econômico dos narcotraficantes, se não contar com homens de comprovadas fé e integridade profissional que se ergam como uma muralha intransponível ante os ideólogos da destruição.

Este é o espírito que anima este documento. Porque tanto em meu país, como nos demais, existe uma preocupação constante com o futuro das gerações envolvidas pelos tentáculos das transnacionais do vício que, em uma nova versão do Apocalipse, tratam de assenhorar-se dos escombros morais e materiais de uma sociedade em decadência.

CAPÍTULO I

COCA E COCAÍNA

1.1.1 – Antecedentes

Muito se tem falado e escrito sobre a folha de coca e suas qualidades alimentícias, bem como de suas propriedades medicinais. Tais características, em si, ainda cons-

tituem motivo de discussões que colocam em campos diferentes os que defendem os supostos benefícios da folha; alguns estão imbuídos de ideologias nacionalistas, defensores das “grandes maiorias nacionais”; outros adotam a posição de testas-de-ferro dos grandes consórcios de narcotraficantes que, por razões óbvias, têm que defender a matéria-prima destinada ao preparo da cocaína.

No aspecto farmacológico, a folha de coca tem a virtude de ser anestésico de grande poder para eliminação da dor, já que seu conteúdo de cocaína dá-lhe características analgésicas singulares e propriedades insensibilizadoras.

1.1.2 – Substituição nutricional

Quanto às qualidades alimentícias, análise bromatológica de 100 g de coca de procedência boliviana realizada pela Universidade de Harvard, dos Estados Unidos, indica um conteúdo de 305 calorias, 19.9 g de proteínas de 46.2 g de hidratos de carbono, e ainda certa quantidade de cálcio, ferro, fósforo e vitaminas A e B. Se consideramos que o mastigador médio de coca consome em torno de 55 g de folha, o número de calorias que ingere reduz-se a 168, o que prova que a coca não pode ser considerada como um substituto nutricional capaz de permitir o desenvolvimento normal de uma pessoa. Na realidade, o que ocorre é que a coca, por suas propriedades anestésicas, provoca efeitos insensibilizantes que reduzem a fome e a fadiga dos que a consomem.

Tanto no passado como em nossos dias a cocaína é utilizada, no campo da medicina, como anestésico local. No entanto, ao ser usada como agente ativo para a criação sensorial de mundos imaginários, paraísos dourados e para a fuga da realidade, ocasiona danos irreparáveis à sociedade que a consome.

1.1.3 – Precedentes históricos

A história da coca remonta à noite dos tempos, ao passado milenar. Quando os primeiros conquistadores chegaram à América, o uso da coca na sua forma tradicional, a mastigação, já era antiga prática entre os aimara, os quechua e os chipchua que habitavam a Cordilheira dos Andes, na Colômbia, Equador, Peru e Bolívia. Além de mastigada, a folha era comumente usada nas festividades, cerimônias e numa série de magias, pelos yatiris¹ ou feiticeiros, para curar males do espírito ou advinhar o futuro. Existem provas de que os aborígenes usaram a coca como anestésico para a trepanação, durante o período inca.

Um membro eminente do Instituto Indigenista Americano disse que “o uso da coca pelos indígenas da América do Sul é tão antigo que se torna impossível determinar quando se tornou elemento importante em certas culturas do Continente. Existem muitas provas documentais que revelam que a coca tinha um papel importante, predominante, na vida dos chipcha, aimara e quechua durante o século XVI, porque se usa a coca há milhões de anos”.

O uso da coca como substituto alimentício estendeu-se por ambos os lados da Cordilheira dos Andes, chegando, pelo Oriente, até o início da Região Amazônica (Rio Negro-Brasil) e, pelo Ocidente, até o Oceano Pacífico.

A coca é cultivada preferentemente nos “Yungas”, zonas subtropicais situadas entre o maciço das montanhas e o trópico quente e úmido. Sua semeadura realiza-se em terraços em forma de degraus; trata-se de um arbusto cujas folhas são colhidas até quatro vezes por ano.

1.1.4 – Os cronistas e a coca

Garcilazo de La Vega², em seus “Comentários Reais dos Incas”, diz que a coca “é uma planta de altura e da grossura da videira, de ramagem escassa, na qual brotam folhinhas delicadas, da largura do dedo polegar e compridas como a metade do mesmo; são de agradável odor, mas não muito doces... tão agradável é a coca para os índios que a preferem ao ouro, à prata e às pedras preciosas... Costumam mastigá-la, mas não a engolem, concentrando-se em sentir a fragância e engolir o sumo. A coca preserva o povo de muitas enfermidades e muitos médicos espanhóis usam-na triturada para deter a inflamação das feridas.”

Outros cronistas espanhóis, como García Diez (1567), diziam que, ainda durante os primeiros anos da colonização, as folhas de coca eram de uso exclusivo dos sacerdotes quechua e aimara.

1.1.5 – Proliferação da coca

É a partir de 1545 – segundo a tradição incorporada à história – quando o indígena Huallpa³ descobriu o primeiro veio de prata no Cerro Rico de Potosí⁴ que se inicia a produção maciça da folha de coca destinada ao consumo de milhares de aborígenes, transmigrados para a exploração de minas de prata.⁵ A partir daí, utilizou-se o trabalhador nativo como uma espécie de mão-de-obra barata e fácil de ser explorada, para a produção mineral, devido ao fato de, mediante a mastigação da folha, extrair dela o apreciado sumo que adormecia o estômago e evitava a fome.

Para cobrir a crescente demanda desta folha nas minas de prata, foi necessário aumentar o cultivo na zona dos “Yungas” e organizar sua produção. É então que se inicia na Bolívia a plantação de grandes extensões de terra e a ligação da coca com a economia do País.

Desde essa época, passando pela República, vemos com justificado alarme e desgosto que a folha da coca se converte em instrumento de exploração do homem boliviano. Depois da Independência, os espanhóis, donos de terras e minas, assim como a nova casta de “criollos”⁶, proprietários de latifúndios em que se incluía o “direito” de escravizar o índio, prosseguiram utilizando a coca como o meio mais fácil de obter grandes lucros, enquanto o indígena era submetido a um tratamento infamante de que só pôde libertar-se quando veio a Reforma Agrária, que pôs fim a quatro séculos de impiedosa exploração.

O longo tempo transcorrido fez com que o indígena se integrasse intimamente à coca que, durante longos períodos, permitiu-lhe sobreviver às condições infra-humanas de vida que lhe impunham os senhores feudais e os feitores das minas.

Assim, a coca converteu-se em parte de seu parco alimento diário ou mesmo em substituto dele. Por isso, pretender tirar dele a coca é atentar contra sua própria existência.

Existe uma acentuada tendência, nas novas gerações de camponeses, em considerar a mastigação da coca como uma atitude própria de pessoas de baixas condições sociais e, portanto, em repelir o uso dela em presença de pessoas que não façam parte dos grupos familiares.

1.1.6 – Aparecimento da “deusa branca”

Em 1884, Sigmund Freud⁷ e outros cientistas descobriram as qualidades **anestésicas** da cocaína, chegando a usá-la em algumas operações cirúrgicas. Logo em seguida, Angelo Mariani foi o primeiro a utilizar o sumo da coca misturado com vinho francês; este produto, conhecido como Vinho Mariani, teve grande aceitação nas elites burguesas da época. Mais tarde surgiu também, baseada em experiências anteriores de combinações químicas, uma bebida refrescante para cujo preparo se usava um relaxante de origem africana, denominado “cola” que, misturado com a coca, resultou na famosa bebida Coca-Cola. Entretanto, a utilização da coca foi efêmera porque, em 1906, o Departamento de Alimentos dos Estados Unidos proibiu seu uso na mencionada bebida.

1.1.7 – A coca como negócio produtivo

Embora seja certo que o uso da coca no campo da medicina e da química, para a fabricação de bebidas, tenha permitido o enriquecimento de muitos industriais dentro do mercado lícito, a utilização ilegal da coca no mercado do vício contribuiu para que se construíssem, em escala mundial, verdadeiros impérios econômicos.

1.1.8 – Consumo de cocaína

A década de setenta marca o ponto de partida da escalada da droga nos Estados Unidos. A sociedade economicamente mais forte passa a consumir a droga, criando um mercado que se amplia cada vez mais. A cocaína torna-se um símbolo de fortuna e distinção: artistas de cinema, homens de negócios, políticos, banqueiros, ou seja, a classe privilegiada é que dá início ao que posteriormente haveria de converter-se no negócio mais lucrativo e no maior problema a ser enfrentado pelas autoridades e pela sociedade norte-americanas. Seu uso generaliza-se de tal maneira que, com o passar dos anos, qualquer cidadão dos Estados Unidos tinha acesso a uma dose. Dessa forma, ampliou-se o mercado consumidor, impulsionado ainda mais pela propaganda que se fazia da cocaína, e segundo a qual ela não provocava dependência física, como o ópio e seus derivados, além de não haver risco de se contrair câncer pulmonar, enfermidade muito comum entre os consumidores de outras drogas. Em pequenas quantidades, asseguravam seus propagandistas, evitava a embriaguez alcoólica e permitia prolongar o ato sexual, devido a suas qualidades anestésicas.

1.1.9 – Aumento de usuários

Toda essa propaganda interesseira conseguiu “popularizar” o consumo da cocaína, levando-o a extremos inconcebíveis, uma vez que, de acordo com estatísticas do DEA⁸, dos 90 bilhões a que chega o comércio ilegal das drogas nos Estados Unidos, mais de 60 bilhões correspondem ao de cocaína. As últimas estimativas indicam que, devido à expansão do consumo de cocaína no país do Norte, existe atualmente mais de 20 milhões de usuários. Quinze milhões são consumidores habituais, e outros cinco milhões usam a droga ocasionalmente. O que causa alarme e angústia é que grande parte dos dependentes da droga são adolescentes, vítimas do tráfico criminoso, e a se seguir esse ritmo de consumo é fácil prever as conseqüências catastróficas que deverá experi-

mentar uma grande nação, em grave perigo de perecer no futuro devido a um mal endêmico que se estende descontroladamente.

1.1.10 – Juventude frustrada

A Segunda Guerra Mundial provocou o surgimento de filosofias exóticas que consideravam o homem apenas como um ser a mais na escala zoológica, cuja origem era desconhecida e tendo a morte como um fim; um ser que não sabia de onde provinha nem aonde chegaria. Era um passageiro com um período de existência curta que devia ser vivida apressadamente, procurando satisfazer todos os prazeres a seu alcance.

A conflagração mundial trouxe consigo um verdadeiro genocídio, originado no desejo de vingança dos países derrotados na guerra anterior e na desmedida ambição hegemônica de seus dirigentes.

Todavia, enquanto as explosões atômicas de Hiroshima e Nagasaki, que pôs horrendo final ao conflito bélico, ainda retumbavam nos ouvidos, provocando atribulação no coração da humanidade, começou outro derramamento de sangue na zona oriental da China, na península da Coréia. Os países mais poderosos do mundo disputavam o controle de importantes regiões, em nome da geopolítica, objetivando ampliar seus planos de dominação universal.

Motivos semelhantes transferiram o campo de batalha para o Sudeste Asiático – no Vietnã – onde a juventude norte-americana sacrificou-se sem encontrar uma explicação lógica para seu absurdo holocausto.

Grandes contingentes de jovens prematuramente envelhecidos retornavam a seus lares, transportando em suas bagagens ervas típicas das regiões onde combateram, cujo uso lhes fora ensinado pelos nativos como um paliativo para suportar os rigores da cruenta guerra. Com o moral destruído, perda e esperança em um futuro melhor, tiveram, ainda, que suportar o epíteto de covardes que lhes lançava uma sociedade traumatizada.

1.1.11 – Companheiros de guerra

O haxixe, a maconha e a heroína foram companheiros inseparáveis da vida desses jovens combatentes que logo propagaram o vício em toda a América do Norte. A essas drogas somou-se, mais tarde, a cocaína, cujo consumo estava limitado, até então, às classes de maior poder econômico.

1.1.12 – A panacéia da droga

As novas descobertas tecnológicas no campo das comunicações, a televisão, a velocidade dos transportes, a chegada do homem à Lua, os satélites artificiais permitiram uma vinculação mais estreita entre os homens, desconhecida até a década de 30. Em contrapartida, todos esses avanços também são determinantes para o afloramento de fatores negativos na sociedade, aprofundando ainda mais as tensões sociais, o temor permanente de confrontos bélicos que cria insegurança na humanidade. A permanente ameaça de uma guerra nuclear induz o homem a uma vida apressada, lavando-o a desfrutar ao máximo os prazeres de uma existência que, de repente, pode ter um final trágico.

Este é o panorama sombrio que nos oferece o mundo atual. Uma geração sem fé, carente de esperanças e com futuro incerto, que busca nas drogas uma resposta às suas inquietações e interrogações. Um mundo desumanizado, incapaz de assegurar paz e bem-estar e menos ainda levar segurança à família que, unida, representa uma muralha intransponível aos perigos que nos ameaçam.

A COCAÍNA NA BOLÍVIA

Uma rápida visão retrospectiva permite evidenciar como, no curto espaço de uma década, o tráfico ilícito de entorpecentes experimentou enorme crescimento. Anteriormente, o “triângulo dourado” da droga era formado pela Tailândia e Birmânia, onde o mercado norte-americano se abastecia de heroína.

1.2.1 – Novos “triângulos”

Desde então, a cocaína vem-se convertendo em substituto da heroína, figurando a Bolívia e o Peru como os principais fornecedores. A selva colombiana foi escolhida para a instalação de laboratórios clandestinos, percorrendo-se mais tarde a “rota dourada”, Lima-Bogotá, Los Angeles, com La Paz, Rio de Janeiro-Europa. É assim que as multinacionais do tráfico de drogas estenderam sua rede, subjugando populações inteiras, estruturando sistemas sofisticados para exportar toneladas de cocaína.

Desse modo, o tráfico de drogas veio proliferando em vertiginoso crescimento, como um fenômeno que ocorre em escala mundial, amparado por poderosas ramificações internacionais e com consumo e demanda cada vez maiores.

É de suma importância fazer um profundo estudo do que significa, para todos, adotar políticas que se ajustem à dinâmica da realidade atual, dos países envolvidos no problema e de suas implicações sócio-econômicas, a fim de se proceder, nos atuais processos, a uma séria análise do problema.

1.2.2 – A produção de cocaína

A produção de cocaína utiliza como matéria-prima a folha de coca, cujo cultivo se incrementa a partir da segunda metade da década de 70; atualmente, mais de 70% da produção destinam-se ao processamento da pasta-base de cocaína e cloridrato de cocaína, ficando menos de 30% para os usos tradicionais. Este fato decorre de duas situações: aumento da demanda de cocaína no mercado internacional, estimulado pelos mecanismos que geram as multi e as transnacionais do tráfico de drogas; o aprofundamento da crise econômica dos países envolvidos na produção, cujos efeitos se traduzem, em uma de suas faces, em elevada porcentagem de desemprego que origina migrações tanto de setores camponeses quanto urbanos para regiões produtoras de folha de coca.

De acordo com as últimas estimativas, a superfície de cultivo da folha de coca é superior a 70 mil hectares, com um contingente aproximado de 350 mil pessoas envolvidas no setor. O crescimento real da produção de coca na Bolívia, de 80 a 86, mostra uma taxa média anual de 35% que, comparada com o crescimento de 2.36% do PIB na economia formal, no mesmo período, demonstra que a superprodução da folha de coca está ligada ao fenômeno do tráfico de cocaína e de seu crescimento incidente na economia.

Durante o período indicado, o número de hectares cultivados cresceu em 240%, com uma superfície estimada de 70 mil hectares que, embora representem menos de 1% do território da Bolívia, alcançam 35% da zona potencial do cultivo da coca: as zonas do Chapare principalmente e o resto dos Yungas de La Paz.

1.2.3 – Produção incrível

Algumas estimativas permitem afirmar que, em 1986, o valor bruto da cocaína oscilava entre dois bilhões a dois bilhões e quinhentos milhões de dólares como produto de 450 toneladas de cocaína, aproximadamente, produzidas naquele ano.

Tenha-se em vista que a superprodução da folha de coca e sua posterior transformação em pasta-base e cloridrato de cocaína representam, para a economia boliviana, um sério problema de distribuição de recursos, pois, este setor apresenta uma rentabilidade tão elevada que os demais setores econômicos se vêem relativamente ineficientes.

1.2.4 – Economia e cocaína

A produção de cocaína não beneficia a economia boliviana, como erradamente se pode supor. Ao contrário, implica a perda da capacidade do Estado no manejo da polícia econômica, já que os recursos que provêm dessa atividade ilegal escapam a todo controle; a maioria dos milhares de dólares que circulam no comércio do narcotráfico volta ao exterior na forma de contas bancárias e investimentos, pois, em razão da legislação vigente na Bolívia, é inseguro para os traficantes mantê-los no País.

Seria ingenuidade deduzir que os efeitos do tráfico de cocaína restringem-se ao campo meramente econômico, assim como seria simplista o raciocínio de que constitui um meio para solucionar a crise econômica, posto que, de uma parte, gera empregos e, de outra, mobiliza grande quantidade de recursos que, convenientemente utilizados, poderiam potencializar o País economicamente. Estes argumentos são habitualmente utilizados pelos grandes narcotraficantes para justificar sua participação no crime, inclusive, com a pretensão de apresentarem-se como benfeitores do País ante os olhos de um povo tradicionalmente honesto e trabalhador.

1.2.5 – Ameaça ao Estado

Atualmente, a atividade do tráfico de cocaína é de tal magnitude que ameaça as instituições do País. A tentação de incorrer em práticas corruptas, dentro dos organismos de repressão e administração da justiça, é a demonstração inequívoca de seu perigo.

Há elementos incontestáveis que permitem assegurar que o tráfico de cocaína penetrou em diversas instituições que, consciente e inconscientemente, servem à atividade clandestina e permitem o crescimento de suas áreas de influência.

Não é exagero pensar que, num futuro próximo, os principais poderes do Estado possam submeter-se a essa influência. Basta que os recursos gerados pela ação criminosa se mobilizem para esse fim e cheguem, inclusive, a financiar campanhas eleitorais.

Como reflexo e resultado da incidência do tráfico de cocaína sobre a política e a economia, ocorre uma decomposição social que adquire graves conotações.

1.2.6 – Efeitos sociais

Obviamente, os efeitos sociais do fenômeno do tráfico e do consumo ultrapassam as zonas de produção. O índice do abuso de drogas cresce notavelmente. Outro fenômeno ligado ao abuso de drogas na Bolívia é a crescente participação da infância e da juventude como intermediárias na comercialização do produto. Os traficantes também utilizam menores em diversas etapas do processo, aproveitando a inimizabilidade do menor na Bolívia.

Um número cada vez maior de jovens e crianças comercializa a droga nas cidades e nos pequenos povoados, em troca de uma dose de pasta-base de cocaína para a fabricação de seus “petillos” (cigarros misturados com pasta-base de cocaína), superando, assim, a falta das condições econômicas necessárias para consumir entorpecentes.

O consumo da pasta básica desta forma é altamente perigoso já que, além da cocaína, contém várias substâncias tóxicas utilizadas para sua fabricação, tais como querosene, amoníaco, éter, acetona, ácidos sulfídrico e sulfúrico. Estes são alguns componentes da pasta básica de cocaína e que, ao serem absorvidos pelo consumidor nativo, provocam lesões no cérebro e principalmente nos pulmões, o que tem levado muitos a uma morte rápida. Esse fator faz com que o consumo de cocaína na Bolívia resulte num problema de graves conseqüências para os consumidores e autoridades encarregadas da repressão, educação e reabilitação dos dependentes nacionais de narcóticos.

1.2.7 – Aspectos jurídicos internacionais

A Bolívia, consciente da responsabilidade que tem no campo da repressão e eliminação do tráfico ilegal de cocaína, assistiu a todas as reuniões internacionais sobre o tema, com a plena convicção de que sua presença contribuía para uma abordagem de âmbito universal.

Em 1961 foram dados os primeiros passos para o controle internacional de drogas, institucionalizando-se a Convenção Única sobre Estupefacientes, modificada pelo Protocolo de 1962 e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971.

No entanto, a complexidade do consumo, nos campos econômicos, sociológico e outros fez com que as Nações Unidas convocassem, em 1987, uma conferência para aperfeiçoar os instrumentos jurídicos contra o tráfico e o consumo ilegais.

Em 14 de janeiro de 1984 foi aprovada, sob a chancela da Organização dos Estados Americanos, a Resolução 699, que reconhece expressamente a dimensão universal do tráfico ilegal de drogas nocivas, ao declarar enfaticamente: **O TRÁFICO DE DROGAS É UM DELITO QUE AFETA TODA A HUMANIDADE COM AS CONSEQÜÊNCIAS JURÍDICAS DO CASO.**

A Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e outros organismos, como o Parlamento Andino, manifestaram reiteradamente que o caráter internacional do tráfico de drogas exige uma ação **REPRESSIVA** igualmente **INTERNACIONAL.**

1.2.8 – Convênio com os Estados Unidos

A necessidade de atuar conjuntamente para reprimir a atividade ilegal do tráfi-

co de drogas adquire dimensões realmente importantes quando, em 11 de agosto de 1983, a Bolívia e os Estados Unidos assinam um convênio para participar de ação conjunta no controle e repressão do tráfico de drogas. Esse convênio estabelece que a luta contra a droga deveria realizar-se em cooperação com a organização denominada "Drug Enforcement Agency" (DEA).

Os instrumentos jurídico-legais que respaldam a ação multinacional têm sua maior conjunção em 11 de agosto de 1984, quando da reunião, em Quito, dos presidentes da Bolívia, Colômbia, Venezuela e Equador, que assinam uma declaração segundo a qual o aumento da delinquência organizada com vistas ao tráfico e uso de drogas, ultrapassando os limites de ações isoladas nos países envolvidos, exigia desdobramentos multilaterais. Estabeleceu-se também, claramente, que o tráfico de drogas seria considerado um crime contra a humanidade, com todas as conseqüências jurídicas aplicáveis ao caso, propondo-se a criação de um fundo mundial destinado a proporcionar ajuda econômica às nações afetadas pelo tráfico e pelo consumo.

Em 11 de outubro de 1984 avança-se ainda mais em direção a uma campanha internacional, ao ser assinada a declaração de Nova Iorque pelos presidentes da Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela, enfatizando que a próxima conferência especializada teria, como ponto de partida, **O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE ALCANCE INTERNACIONAL, PROPORCIONAIS À MAGNITUDE DO SISTEMA CRIMINOSO DO TRÁFICO DE DROGAS E ENTORPECENTES.**

1.2.9 – Outros convênios

Posteriormente, o Rio de Janeiro foi cenário de uma determinação importantíssima, quando da assinatura, em 24 de abril de 1986, da Ata final da Conferência Especializada Interamericana sobre Tráfico de Drogas na qual se determina a cooperação internacional, seja bilateral, seja multilateral, para a luta contra o tráfico clandestino.

Em 30 de abril de 1986, em Lima, assina-se o Convênio "Rodrigo Lara Bonilla", entre os países-membros do Acordo de Cartagena. Esse tratado internacional obriga as partes contratantes a uma luta comum e coordenada contra o tráfico de drogas.

Na V Conferência Internacional de Luta contra o Tráfico de Drogas, realizada em São Paulo, em 24 de março de 1987, fica estabelecido que os países signatários devem adotar, nas respectivas legislações, a intervenção em contas bancárias de pessoas acusadas de narcotráfico, bem como o congelamento dessas contas, a pedido de outros países. O Panamá foi o primeiro país a aplicar essa medida.

Como se vê, são inúmeros os convênios internacionais em que a Bolívia assumiu verdadeira liderança ao propor, em vários conclaves, a tese irrefutável de que o tráfico de drogas, como crime de múltiplas conseqüências, deveria ser inserido nos ordenamentos jurídicos das nações, dentro de um mesmo contexto capaz de unificar critérios e ações conjuntos para combater o tráfico ilegal de entorpecentes.

1.2.10 – Ajuda insuficiente

Infelizmente, no que diz respeito à cooperação econômica dos países que se constituem em grandes mercados de consumo de cocaína os resultados não foram os melhores.

Paradoxalmente, ocorre uma postergação incompreensível que impede uma luta decisiva contra o tráfico de drogas bem como ajuda para a implantação de outra cultura que não a da folha de coca.

CAPÍTULO II

O NARCOTERRORISMO

2.1.1 – O terrorismo da droga

“O Brasil que conhece as favelas do Rio de Janeiro apenas pelo que de lá desce – às vezes em ritmo de samba, mas na maioria dos casos em forma de problema – pôde finalmente subir o morro carioca, na semana passada, levado pela televisão. As câmaras subiram o morro Dona Marta, um aglomerado de barracos, com 11.500 moradores, incrustado numa área nobre do Botafogo, para acompanhar o que se definia como uma guerra de titãs entre dois grupos rivais de traficantes de drogas que se enfrentavam pelo domínio do crime na área. Durante uma semana, policiais civis e militares avançaram sobre a favela Dona Marta com armas engatilhadas, enquanto nas travessas do morro marginais do tráfico concediam entrevistas à imprensa e deixavam-se filmar e fotografar com automáticas em punho. Uma bonita adolescente, Carla, de 14 anos de idade, chegou a exibir-se com uma pistola 7.65 na mão, e o chefe de uma das quadri-lhas, Zacarias Gonçalves, o “Zaca”, 36 anos, com crianças no colo, declarou que a guerra na favela só acabaria com sangue. ‘Ou morro eu, ou morre ele’, afirmou referindo-se ao chefe do bando rival, Emílson Fumero, o “Cabeludo”.

Esse artigo foi publicado na revista VEJA de 2 de setembro⁹ e relata o confronto de dois grupos rivais de distribuidores de cocaína e maconha, considerados “relativamente modestos” pela revista.

2.1.2. – O consumo

Não faz ainda muito tempo as grandes metrópoles brasileiras eram consideradas apenas rotas para o narcotráfico internacional, embora já se previsse que, devido à grande concentração de população de classe média alta e de classe alta, com grande poder aquisitivo, nem toda a cocaína proveniente do Peru e da Bolívia saíria para os Estados Unidos e para a Europa, passando ao largo por São Paulo e pelo Rio de Janeiro; por serem importantes centros turísticos, essas cidades têm uma grande população flutuante, constituída de estrangeiros, apta para o consumo de cocaína. Esse consumo aumenta enormemente nos meses anteriores ao carnaval e torna-se ainda maior durante a festa de Momo.

O consumo da droga provocou inúmeras tragédias em nível pessoal e familiar. Homens, mulheres e crianças enlouquecidos, inutilizados ou mortos em decorrência dos efeitos do consumo de cocaína certamente contam-se aos milhões em todo o mundo. As seqüelas que acarreta, não apenas aos próprios consumidores mas também a todos que os rodeiam, pais, irmãos, parentes, amigos, etc., traumatizaram grupos inteiros.

É doloroso, inclusive para pessoas não diretamente envolvidas, ouvir pais desesperados pedirem a Deus que “leve” o filho drogado a fim de aliviar-lhe o sofrimento, tendo em vista sua própria impotência para fazer alguma coisa ou, depois de tentarem tudo, não terem encontrado solução para o problema.

Até há pouco, muitas pessoas não compreendiam as dimensões do problema do tráfico e consumo de drogas, principalmente aquelas que não tiveram oportunidade de ver de perto suas conseqüências devastadoras; não podiam aceitar que houvesse, em seu próprio meio, pessoas destruindo lentamente outras pessoas com o único objetivo de ganhar dinheiro por intermédio do nocivo comércio.

2.1.3 – Experiência amarga

O ocorrido no Rio de Janeiro, narrado no início deste capítulo, ultrapassa os limites de compreensão, inclusive a do autor deste trabalho que, apesar de seus 27 anos de experiência como policial, não poderia imaginar que o poder do narcotráfico chegasse a níveis tão perigosos para uma sociedade florescente como a do Brasil.

O terror da droga, esse terrorismo que não tem ideologia, raça, idade, sexo nem religião, instala-se numa das cidades mais bonitas do mundo e provoca o pânico numa metrópole de 8 milhões de habitantes, mantendo a distância policiais civis e militares durante cinco dias. Recebe toda cobertura da imprensa, e a nação mais poderosa da América Latina treme diante dele.

Acontece que o terrorismo da droga ultrapassou os limites pessoais e familiares. Se antes, como dissemos, apenas os mais próximos dos viciados temiam ter ao seu lado um consumidor com amigos traficantes, agora são cidades inteiras que assistem atônitas à guerra de duas “gangs”, consideradas “modestas” no submundo do tráfico.

2.1.4 – Onda de crimes

A onda de assassinatos nas grandes cidades é explicada como conseqüência de diversos fatores, mas como na maioria dos casos esses crimes não são resolvidos, ficam desconhecidos os verdadeiros motivos pelos quais foram cometidos. Diante de tudo o que acontece, a explicação que nos ocorre é que muitos desses crimes decorrem de disputas e vinganças entre narcotraficantes, em razão de um fato incontroverso: o tráfico de drogas, por causa das grandes quantidades de dinheiro que manuseia, está ligado a grande número de crimes que vão desde a corrupção de menores, prostituição, suborno, assassinatos, furtos, falsificação, fugas de presídio, etc. até o suborno de políticos influentes, dos meios de comunicação, dos tribunais e das próprias organizações policiais encarregadas da repressão.

Países como a Colômbia e a Bolívia vivem experiências dolorosas, e muitas cidades colombianas ainda sofrem as conseqüências do flagelo das drogas. Até agora, vários políticos, magistrados e policiais que tiveram a coragem de enfrentar abertamente as poderosas “máfias” do narcotráfico pagaram pela sua audácia com a própria vida.

2.1.5 – Roberto Suárez

Santa Ana del Yacuma é uma pequena cidade de 10.000 habitantes, às margens do rio Yacuma, importante afluente do Mamoré, encravada nas planuras tropicais do Departamento de Beni. Há dez anos, era apenas um a mais entre os pequenos vilarejos esquecidos pela administração central (Governo), constituído por uma população na sua maioria dedicada à agricultura e à pecuária; seu nome tornou-se famoso graças ao fato de ser a cidade natal de um dos maiores traficantes de droga do mundo, Roberto Suárez Gomez, considerado o pioneiro no preparo da cocaína e na sua remessa da Bo-

lívica para os Estados Unidos, com a cumplicidade de poderosos grupos colombianos. Este sinistro personagem sempre foi considerado, pela população de Santa Ana, como uma espécie de Robin Hood nativo; diz-se que muitos progressos alcançados pelo povo, energia elétrica, postos sanitários e outros mais foram conseguidos com recursos do “Tio Roberto”, como chamam a esse “filantropo”.

2.1.6 – Outras “rotas”

Todos os que trabalharam ao lado de Roberto Suárez – na sua maioria com algum laço de parentesco com ele – foram se inteirando do “negócio” e, o que é mais importante que as conexões internacionais que mantinha e que, além disso, representavam uma considerável fonte de rendas, ao serem vendidas aos que se tornavam independentes. Pouco a pouco, seus lugar-tenentes e compradores de cocaína foram criando novas “rotas” de tráfico, surgindo daí nomes como os de Jorge Roca, “a”¹⁰ “Techo de Paja”, Oscar Roca e outros que atualmente são os novos barões da cocaína na Bolívia. Roberto Suárez Gómez hoje não é mais que uma má recordação; envelhecido e viciado, vive se escondendo onde pode, sofrendo ele mesmo os efeitos da “Deusa Branca”.

Os sucessores de Roberto Suárez Gómez continuaram a tradição de seu antecessor e se instalaram na região de Santa Ana e arredores. Ante a perspectiva de um negócio lucrativo, fácil e sem conseqüências legais, foram surgindo muitos outros audaciosos que em pouco tempo adquiriram poder econômico sobre a população.

2.1.7 – Operação em Santa Ana

Em 21 de agosto de 1986, planejou-se uma operação que tinha como objetivo a pequena cidade de Santa Ana. Dela participaram tropas de elite da Policía Nacional, conhecidas como “Leopardos”, transportadas por helicópteros Blackhawk do Exército dos Estados Unidos. Esta é uma das poucas formas de acesso à cidade; a outra, pelo rio, foi descartada porque se conhecia a existência de um sistema de alarme dos narcotraficantes ao largo do rio Yacuma e também por causa da longa distância a ser percorrida para se chegar ao lugar.

Ao amanhecer, os 3 helicópteros aterrissaram num campo de futebol nas imediações da cidade. A tropa movimentou-se e, em poucos minutos, havia tomado os pontos indicados como estratégicos, iniciando-se a revista nas casas de conhecidos traficantes e procedendo-se à captura deles. De repente e sem que se soubesse por que, os sinos da pequena igreja começaram a tocar rebate, alertando o povo que começou a juntar-se na pequena praça principal. Quando o número de pessoas chegou a mais ou menos 3 mil, entre homens, mulheres e crianças, muitos deles armados, o Comandante dos Leopardos concentrou seu efetivo na Subprefeitura. A situação tornava-se cada vez mais tensa; os habitantes, por intermédio de portavozes, pediam a libertação dos detidos e a saída imediata de policiais e jornalistas; a tensão chegou a tal ponto que vários correspondentes estrangeiros que chegaram com as tropas tiveram que interceder junto ao Comandante da operação para que atendesse o pedido dos habitantes.

2.1.8 – Postos em liberdade

Os narcotraficantes, muitos deles considerados importantes, foram libertados, e

o Comandante e seus homens tiveram que deixar o povoado, ante os olhares vigilantes de pessoas que provavelmente não sabiam o que faziam. Mais uma prova do poder do narcotráfico controlando, por intermédio da cocaína, populações inteiras, aliciadas por intermédio da ocupação de espaços que deveriam ser cobertos pelo Governo, como os referentes a energia, saúde, educação, etc.

Poderíamos prosseguir, enchendo de exemplos as páginas deste trabalho. De uma forma ou de outra, esse poder vem-se manifestando em diferentes atividades da vida de nossa nação, em todas deixando ver claramente as seqüelas da corrupção, da dor e da morte que o narcotráfico vai deixando atrás de si e ainda que seu poder é cada vez maior e prosseguirá crescendo, se as pessoas não se conscientizarem das conseqüências que acarreta. Temos que pôr cobro a esta atividade maldita que nos causa mais dano que uma guerra com as armas mais sofisticadas. Não podemos considerar este problema como “dos outros”, porque se não se trabalha em conjunto, as conseqüências virão, cedo ou tarde.

2.1.9 – Conclusão

O que expusemos até aqui são apenas pequenos exemplos do “vazio” do Estado em setores sensíveis da sociedade e do poder e da influência dos traficantes de drogas. Quando o Estado não é capaz de cumprir suas obrigações fundamentais — e a utilização eficiente do aparato policial é uma delas — é de se esperar que as leis não tenham vigência e que os cidadãos fiquem à mercê da força bruta. Assim acontece em zonas de conflagrações internacionais, como em Beirute, no Líbano, nas regiões de Moçambique dominadas por grupos armados a serviço do “apartheid” sul-africano e nas áreas do Peru controladas pelos terroristas do Sendero Luminoso. Acontece também o mesmo nas favelas do Rio de Janeiro e nas cidades da Colômbia e da Bolívia dominadas pelos traficantes. Desafiando o poder constituído, os senhores do tráfico conseguem manter seus negócios à tona, ainda que da prisão. Diante da ausência do Estado, só resta à população buscar a proteção desses delinqüentes.

Segundo Alba Zaluar, autora de “La máquina y la revuelta”,¹¹ “Para o mundo exterior, de fato, eles se transformam em protetores. Mas a relação da comunidade com esses homens não é de idolatria: eles despertam respeito, raiva e medo.”

Não se pode considerar o narcotráfico como o único responsável pelo aumento desmesurado da violência, o que implicaria desconhecer os outros fatores responsáveis por ela. Nos últimos anos, esses fatores foram agravados pela crise econômica que atingiu os países da América Latina: a inflação cada vez maior, provocando desemprego em massa dos trabalhadores, salários que a cada dia perdem seu valor aquisitivo e recessão. Essa situação é, sem dúvida, mais propícia para o aumento da violência.

Os lucros do narcotráfico bem como a impunidade dos que o praticam, resultante de sistemas judiciais e repressivos deficientes, são incentivos para que o número de pessoas envolvidas na produção, manipulação, tráfico, distribuição e consumo de cocaína seja cada vez maior.

As características peculiares do narcotráfico, seu poder econômico, sua organização, dão-lhe condições de superar, com grande vantagem, as organizações policiais e judiciais. Armas sofisticadas, modernos equipamentos de comunicação, conexões de todo tipo e em vários países, aviões, veículos, etc. permitem-lhe uma ação rápida e segura.

A apreensão não afeta grandemente os traficantes, já que podem ressarcir-se

com facilidade. Em torno do tráfico criminoso giram o assassinato, a corrupção, a prostituição, o seqüestro, o roubo e outros crimes, agravados pela extrema violência com que são praticados, freqüentemente como consequência do consumo de drogas.

O assassinato de sete policiais em Chulumani, Departamento de La Paz, em 1981, a morte do cientista boliviano Kempf e de seu acompanhante, o piloto Rocha Manidis, na Serra de Huauchaca, no Departamento de Santa Cruz, as centenas de assassinatos nunca esclarecidos, a violência criminal no Rio de Janeiro são apenas um exemplo. Poderíamos encher folhas inteiras com seus crimes e não acabaríamos nunca; apenas reunimos os fatos mais importantes para reforçar esta afirmação: o narcotráfico é o responsável, direta ou indiretamente, pela maioria dos crimes violentos que se registram no mundo.

DA DROGA AO TERRORISMO

2.2.1 – Terrorismo internacional

Desde que o terrorismo e as táticas de guerrilha passaram a ser empregados para fomentar revoluções e derrubar governos, raramente os terroristas respeitaram fronteiras nacionais. Os anarquistas¹² que praticavam assassinatos e atiravam bombas no fim do século XIX e princípio do século XX tinham as mesmas aspirações à revolução mundial, por intermédio do terrorismo, que as atuais organizações responsáveis por muitos incidentes aos quais foi dada ampla publicidade. O fator novo, em relação aos últimos anos, é a contribuição da ciência moderna que proporcionou aos terroristas novas possibilidades criadas pelos explosivos modernos e pelas viagens em aviões a jato. Ao mesmo tempo, a rapidez e a presteza com que os meios de informação defendem as operações terroristas mais espetaculares significam uma publicidade de alcance mundial, que freqüentemente é sua razão primeira, pondo em prática o velho lema dos anarquistas: “publicidade para as ações.”

As organizações terroristas que operam em escala internacional desde 1968, aproximadamente, acharam mais eficaz, do ponto de vista publicitário, e mais fácil, do ponto de vista prático, golpear o “inimigo” seqüestrando um avião ou um diplomata estrangeiro ou, ainda, montando uma operação num país não envolvido diretamente em seu próprio conflito. Muitas dessas organizações professam alguma forma de ideologia internacional, derivada, em diferentes graus, dos escritos de Marx, Mao, Fanón, Guevara e outros, ou seguem o exemplo de movimentos similares de outros países. O Nacionalismo, no entanto, continua sendo a principal fonte de inspiração; apenas umas poucas organizações de países desenvolvidos (como o Exército Vermelho japonês e o grupo Baader-Meinhof, da Alemanha Ocidental) não se caracterizam por apelar para alguma forma de sentimento nacionalista. O grupo terrorista Sendero Luminoso, do Peru, se encontraria situado num contexto estratégico internacional ainda não muito bem definido, ainda que basicamente atenda às críticas revolucionárias efetuadas em 1963 pelo governo da China que concretizou sua tese na denominada “revolução cultural” e que, na América Latina, pode-se encontrar na luta de Che Guevara “já abandonado por Fidel Castro e utilizando táticas de luta particulares” e ainda com certos setores do trotskismo latino-americano (setores que não aceitam a aliança tática com outras forças). Em outros casos, como no do Exército Republicano Irlandês (IRA), dos palestinos e dos diversos Movimentos de Libertação Nacional, a inspiração nacionalista é claramente o principal motivo e (como exemplificam os casos dos irlandeses e dos pa-

lestinos) a ideologia é antes um lema do que um elemento de união.

O nacionalismo é um elemento igualmente importante na América Latina, ainda que se manifeste frequentemente como hostilidade contra o “imperialismo norte-americano”.

A razão desta ênfase dada ao nacionalismo foi exposta claramente por Charles Gagnón, um porta-voz da Frente da Libertação de Quebec na “Left Review” (Revista na Nova Esquerda) de novembro/dezembro de 1970:

“(…) em todas as partes do mundo, este momento é mais favorável para reunir as forças progressistas em torno da luta nacional do que para a revolução mundial. Por exemplo, se se iniciasse a luta em nome da Revolução Mundial, certamente se mobilizaria um certo número de militantes. Mas se passariam anos, falar-se-ia muito e não se agiria... É por intermédio da luta nacional que podem ser mobilizadas as massas para a Revolução Mundial.”

Apesar disso, os movimentos latino-americanos vêm recebendo armas, facilidades para treinamento e outras coisas mais de governos estrangeiros e, em muitos casos, colaboram com organizações terroristas de outros países. Cagnón fez especulações sobre o crescimento de uma nova “internacional”, procedente de grupos como o seu, que poderia atuar como “uma organização de cooperação entre os grupos nacionais”.

2.2.2 – A solidariedade

O compartilhamento de ideologias semelhantes e as freqüentes expressões de solidariedade entre grupos terroristas algumas vezes levaram à suposição de que já existe uma “internacional” do tipo descrito por Cagnón ou, pelo menos, de que existe uma grande colaboração entre eles. Devido ao caráter secreto dessas organizações e ao fato de muitas delas afirmarem possuir conexões internacionais com a finalidade de fazerem propaganda para si mesmas, é difícil julgar com exatidão a extensão dos vínculos internacionais ocultos em suas operações; os dados de que se dispõe, no entanto, indicam que existe apenas uma cooperação ilimitada de origem muito recente baseada essencialmente num contato informal e bilateral, dirigido por um único centro. As conhecidas intenções de formar um centro semelhante fracassaram.

A chamada Conferência Tricontinental (o primeiro congresso de solidariedade entre os povos da África, Ásia e América Latina), realizada em Havana, em janeiro de 1966, foi vista na época como um ambicioso projeto de coordenar as lutas de libertação nacional nos três continentes, mas os organismos permanentes que criou foram inoperantes. Mais tarde o crescimento das organizações trotskistas levou as novas especulações sobre uma “internacional” de guerrilhas, mas não existem provas de ramificações internacionais, além de apoio moral permanente por parte da imprensa na Quarta Internacional em Bruxelas.

Por outro lado, alguns países como Cuba e Nicarágua estão oferecendo apoio sob a forma de propaganda, armas, equipamento e treinamento a membros de vários grupos diferentes; na América Latina, as manifestações de solidariedade entre grupos algumas vezes vêm acompanhadas de ajuda material.

Com as mesmas intenções, criou-se em 1970 a Organização Latino-Americana de Solidariedade (OLAS), cujo dirigente máximo foi o ex-presidente chileno Salvador Allende. Sua morte implicou, em grande parte, a automática extinção da Organização.

Recentemente, as organizações terroristas latino-americanas estavam preparando, para o ano de 1987, uma reunião em Cuba, chamada Congresso de Havana. Entretanto, não existem informações sobre sua realização.

As mais recentes reuniões de que se tem conhecimento são as realizadas em vários países da América Latina por representantes de organizações terroristas latino-americanas que, sob o pretexto de fazerem análises sobre a “dívida externa”, realizavam trabalhos com vista a criar um movimento conjunto na América Latina. Existem também informações sobre uma organização denominada “Batalhão América”, organizado e dirigido por Cuba que, pelo que se sabe, estaria estruturando seus quadros, desconhecendo-se, até o momento, ações por ele realizadas. A idéia de levar a cabo o “Congresso de Havana” pode significar que o “Batalhão América” não se concretizou e por isso deseja-se criar um substituto.

Parece que um dos elementos mais importantes para a não-unificação das organizações terroristas da América Latina é o acendrado nacionalismo do latino-americano que, em última instância, não aceita a participação direta de estrangeiros nem a submissão de sua organização a determinações estrangeiras. Sem dúvida esse foi um dos fatores mais importantes para o fracasso de Che Guevara na Bolívia.

É alentador pensar que apesar de, regra geral, as organizações terroristas terem origens ideológicas semelhantes, na prática nunca conseguiram entrar em acordo, razão pela qual a maioria dos movimentos revolucionários da América Latina fracassou, com as conhecidas exceções de Cuba e Nicarágua. A ascensão de Salvador Allende ao poder, no Chile, e de J. Torres y Hernan Siles, na Bolívia, inclusive pela via democrática, e seu posterior fracasso demonstram que as organizações de extrema esquerda só conseguem estabilizar-se no poder destruindo totalmente as Forças Armadas e a Polícia, suportes do “sistema capitalista”.

2.2.3 – Finanças e logística

A maior dificuldade das organizações terroristas no mundo inteiro é financiar suas operações. As subvenções externas, especialmente de alguns países europeus e de Cuba, são ínfimas se comparadas com as necessidades reais para a manutenção de uma ação constante. Tais subvenções diminuíram quando seus doadores comprovaram que as importâncias enviadas para financiar as atividades subversivas eram, em sua maioria, utilizadas para melhorar a situação pessoal de muitos líderes dos países latino-americanos. Sabe-se agora que as importâncias efetivamente transferidas por intermédio de contas na Suíça chegam em pequenas quantidades, e a destinação delas é previamente definida por avaliadores especiais.

A cooperação internacional, dada por Cuba e pela Nicarágua no caso dos países latino-americanos, destina-se essencialmente ao apoio à organização e comando por intermédio de assessores estrangeiros, ao treinamento de combate, à propaganda e a equipamento, como se comprovou nos últimos anos.

Os métodos tradicionais de financiamento utilizados pelas organizações terroristas, tais como assaltos a banco, seqüestro de personalidades ligadas à política, à indústria e à diplomacia com vistas ao resgate em dinheiro, assaltos a empresas de todo tipo, etc., deixaram de ser os melhores meios de obtenção de recursos, devido, em parte, à reação do público a esses atos e à possível perda de simpatia pela causa. A esse

respeito, o guerrilheiro brasileiro Carlos Marighella, em seu "Minimanual do Guerrilheiro Urbano", recomenda o seqüestro sempre que "seja simpático ao público e que por isso o aceite." Por outro lado, as organizações terroristas encontraram uma forma de financiamento mais viável, mais lucrativa e menos perigosa: o narcotráfico.

2.2.4 – Terroristas e traficantes

O terrorismo contemporâneo, em sua ação para solapar os diversos obstáculos que as comunidades ocidentais lhe opõem, optou por diferentes ramificações e contactos.

No campo da propaganda e da desinformação, por exemplo, ou ainda na defesa jurídica de seus agentes, influenciou com êxito muitas organizações de caráter religioso e humanitário, transformando-as até convertê-las em seus mais eficientes órgãos de fachada e bastiões de seus assessores legais.

Devido aos graves problemas econômicos da URSS, suas receitas foram significativamente reduzidas. Além disso, hoje em dia já não é tão fácil, como era há 15 anos, "expropriar" bancos e empresas. Aproveitando-se de sua grande experiência na complexa área da clandestinidade, a internacional do terrorismo volta-se para o lucrativo negócio do narcotráfico, gerando um novo fenômeno duplamente maligno: o narcoterrorismo.

Esta união amoral faz-se de forma relativamente simples. Consiste na proteção e apoio infra-estrutural que os movimentos e governos do bloco da "revolução sem fronteiras" dão aos narcotraficantes, destacando-se, principalmente, os regimes nicaraguense, cubano, búlgaro, norte-coreano e as associações políticas clandestinas FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), braço armado do PC colombiano, o M-19, também colombiano, o Sendero Luminoso, do Peru, os sandinistas e o PC birmanês que controla 50% da produção de ópio para financiar suas atividades na área de "responsabilidade revolucionária". Os búlgaros utilizam sua Corporação Estadual de Exportações – KINTEX – para negociar a troca de armas por "drogas heróicas" com extremistas turcos. Recorde-se que esta mesma associação foi apontada pela justiça italiana como responsável pela tentativa de assassinato de Sua Santidade João Paulo II e do assassinato do líder democrata-cristão Aldo Moro, este último executado pelas Brigadas Vermelhas na Itália.

As regiões dominadas pelas FARC colombianas e pelo Sendero Luminoso do Peru são algumas das áreas de segurança do narcotráfico na América Latina. Em 10 de março de 1984, as Forças Armadas colombianas apreenderam nas selvas da Colômbia 25.500 kg de cocaína processada sob a proteção de grupos subversivos. O pagamento dessa proteção corresponde a 10% do valor final da "comercialização" que são injetados na tesouraria da organização de esquerda. De acordo com a senadora norte-americana Paula Hawlin, a Colômbia é, atualmente, o principal produtor mundial de maconha (15.000 toneladas) e de cocaína, com 12.800 toneladas anuais. Já o Vice-Secretário de Estado dos Estados Unidos, James Michael, denunciou (1984) vinculações do M-19 com o chefe do narcotráfico Jaime Guillot Lara, apontado por Fidel Castro, em 1982, como "um bom amigo de Cuba".

Um holandês cujo condinome é DEKKER, contato europeu do narcotráfico, declarou ante o Senado dos Estados Unidos que a rota usada é Colômbia, Nicarágua e Bélgica, favorecida pelo Ministro do Interior da Nicarágua, Tomas Borge, que abriu aos

narcotraficantes a ilha de Corw. A denúncia foi ratificada por outro desertor, Jaimes Herringl.

A luta contra o terrorismo requer estratégias eficazes. O princípio do “olho por olho” (ou pagar terror com mais terror, de que são exemplos a “guerra suja” de El Salvador ou da Argentina), talvez possa dar resultados efêmeros a curto prazo, mas não é uma solução aceitável do ponto de vista ético nem eficiente do ponto de vista operacional, uma vez que transforma os criminosos narcoterroristas em vítimas de “excessos repressivos”, de alto custo para os governos de países com opinião pública independente. O caminho é o planejamento minucioso, a constante especialização, o trabalho intelectual racional e efetivo diante de um inimigo multinacional que carece de prazos e de um mínimo de misericórdia cristã.

CAPÍTULO III

O PAPEL DA POLÍCIA

Os policiais, pelas relações que mantêm com a comunidade em que atuam, podem detectar viciados em narcóticos e encaminhá-los às respectivas instituições para que recebam informações e tratamento necessário.

Têm também o dever de investigar o processamento, tráfico e distribuição ilegal de narcóticos proibidos, atuando em defesa da lei e da sociedade. Não devem ocupar-se apenas com o que se refere a suas atividades de rotina, mas também com a obtenção de informações sobre as rotas de tráfico e dos métodos de operar e de distribuir dos narcotraficantes.

Deve dar-se cada vez mais importância ao treinamento de todo o pessoal das polícias na luta contra a delinquência provocada por narcóticos.

Considerada em sua totalidade, a atividade operacional da polícia abrange desde patrulhas, uniformizadas ou não, ocupadas com os crimes de distribuição e de consumo que descubram no exercício de suas funções habituais — até unidades especializadas na luta contra substâncias perigosas e os departamentos de investigação criminal, encarregados dos casos mais graves de processamento, tráfico e distribuição de narcóticos.

As leis vigentes¹³ na maioria dos países facultam à polícia a detenção e a identificação de qualquer indivíduo, quando há motivos razoáveis para suspeitar que detém droga de consumo restrito (ilegal). Estes poderes de identificação sem mandado judicial também são aplicáveis a qualquer veículo ou embarcação; a polícia tem, além disso, a faculdade de apreender e reter provas do delito; podem ser feitas identificações em edifícios, quando permitido pelos habitantes; caso contrário, é necessário mandado judicial, assinado por autoridade competente. Geralmente configura-se delito a criação de obstáculos para a polícia em seu trabalho de busca de provas de crime relacionado com o narcotráfico ou com o terrorismo. Todos esses poderes outorgados às organizações policiais permite-lhes detectar, periodicamente, um sem número de operações ilegais. Além disso, podem fornecer informações valiosas aos órgãos especializados na luta contra o narcotráfico, permitindo-lhes descobrir grandes redes criminosas, nacionais ou internacionais. Resulta daí a troca de informações entre os policiais de um mesmo país e destes com organizações de outros países, na busca permanente de intercâmbio eficiente, de fundamental importância na luta contra as drogas.

CAPÍTULO IV

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

4.1.1 – Conclusões

1. Em sua essência, o narcoterrorismo, com sua dupla face, constitui-se em brutal agressão contra o mundo livre. Em seu aspecto substantivo, financia os grupos de violência. No aspecto tangencial e mediato estimula, por intermédio do consumo de drogas, um estado de abulia e indiferença nas sociedades ocidentais, atirando a juventude numa crescente atmosfera de degradação moral.

2. O problema das drogas e suas implicações com o terrorismo internacional constituem a mais séria ameaça, em tempo de paz, ao bem-estar dos países ocidentais.

3. Nenhum país pode sentir-se a salvo da contaminação pela droga, nem mesmo aqueles que, no passado, não tinham substâncias perigosas em seu território ou estavam longe dos centros de produção.

4. O dano que as drogas causam nas sociedades atuais traz conseqüências imprevisíveis e é válido qualificar o tráfico de drogas como **DELITO CONTRA A HUMANIDADE**.

5. O aumento do abuso de narcóticos é um fenômeno universal e reflete o fato de que o tráfico ilícito de drogas tem caráter mundial. As imensas fortunas que é possível ganhar com o contrabando e o comércio de drogas levaram as organizações terroristas e criminosas a entrarem nesse campo.

6. O fato de o tráfico de drogas ser crime de várias faces, o pacto entre a oferta e a procura de narcóticos, os vínculos sócio-políticos e econômicos desta ação criminosa e seus efeitos deletérios para a sociedade demonstram que existe uma responsabilidade compartilhada que torna necessária uma luta comum e global.

7. As causas do mal estão divididas entre consumidores e produtores, não sendo fácil determinar quem é o maior culpado, apesar de ser evidente que se não houvesse produção não haveria consumo.

8. A folha de coca, usada durante séculos com fins medicinais e numa infusão benéfica, converteu-se rapidamente em matéria-prima de uma das mais nocivas drogas modernas.

9. Para os países produtores da matéria-prima utilizada na produção de narcóticos não é tarefa fácil enfrentar o narcotráfico e seus aliados terroristas, principalmente se considerarmos que quase todos são países pobres, de poucos recursos, que lutam contra multinacionais que encontram consumidores em nações ricas e nelas obtêm lucros enormes. Essas nações sabem, por experiência própria, que, mesmo contando com recursos vários, o combate é árduo e poucas vezes alcança êxito total.

10. Diante do crescente avanço do narcoterrorismo, do consumo de drogas e da delinqüência que provoca, a polícia deve dar prioridade a este problema, revendo seus procedimentos e estruturas operacionais, com a finalidade de otimizar sua atuação em todos os níveis.

11. O tráfico de drogas tem caráter internacional e exige ação repressiva também internacional, não apenas em relação a produtores e consumidores, mas também em relação ao tráfico e aos intermediadores.

4.1.2 – Sugestões

1. O tráfico de drogas, por suas implicações políticas, econômicas e sociais, deve inserir-se no sistema jurídico das nações, dentro de um mesmo contexto capaz de unificar critérios e ações conjuntas, com a finalidade de combater o tráfico ilegal de narcóticos.

2. Aplicação de lei, para impedir que os agricultores se dediquem a culturas ilegais; erradicação das plantações para afastar os que se dedicam a culturas ilegais; substituição das culturas e desenvolvimento rural para incrementar outras culturas, além de proporcionar a infra-estrutura local necessária, de forma tal que não exista estímulo algum para a retomada de culturas ilegais.

3. Atacar diretamente as causas do consumo e da demanda. A luta tem que dar-se em todos os campos; compete a ricos e a pobres, a desenvolvidos e subdesenvolvidos. Todos deverão contribuir ou o mal se expandirá e será impossível erradicá-lo.

4. A coparticipação deve dar-se não só por razões humanitárias e morais, mas também econômicas. Se todos nos entendêssemos como é necessário, gastar-se-ia menos do que agora e com melhores resultados; seriam poupados esforços e dinheiro se combatêssemos adequadamente a produção e, em especial, as causas da demanda.

5. Colocar em prática e aperfeiçoar, com a participação de todos os países interessados no problema, um plano integral que abarque a substituição do cultivo.

6. Criar novos dispositivos legais e um programa sócio-econômico que salve da miséria os camponeses que não mais poderão cultivar a coca, mas que precisam de meios de subsistência.

7. Todos devemos interessar-nos profundamente em contribuir para que o vício não prejudique a mais ninguém, em salvar milhares de pessoas, especialmente jovens, do mal da dependência, e para que não surjam poderosas fontes de corrupção de funcionários públicos, principalmente daqueles que deveriam prevenir e combater o narcotráfico; devemos contribuir para eliminar os poderosos grupos de narcotraficantes e terroristas internacionais que se dedicam a esse infame comércio.

8. Se tais grupos formaram uma rede mundial que facilita seus negócios e os torna lucrativos, é imprescindível que uma associação mundial tome a frente do combate, movida por uma coparticipação cada vez mais estreita, que possa prevenir e reprimir com êxito os delitos de que tratamos.

9. Criar um sistema internacional para a obtenção e troca de informações sobre elementos envolvidos, rotas de narcotráficos e sobre os métodos que possam vir a ser utilizados em futuras operações de contrabando de drogas. Analisar, cotejar e difundir essas informações pelos países envolvidos, permitindo-lhes identificar redes de narcotráfico em grande escala, bem como o interrogatório de suspeitos.

10. Organizar uma força especial de elite encarregada de executar operações antinarcóticos.

11. Colocar em serviço uma linha telefônica confidencial que funcione 24 horas por dia para facilitar ao público o fornecimento de informações sobre traficantes e centros de distribuição de drogas.

NOTAS

1. Yatiri. Uma das formas que designam o feiticeiro ou bruxo no altiplano boliviano. É, especificamente, o bruxo habilidoso no preparo de malefícios. (Cf. DONATO, Hernâni. *Dicionário das mitologias americanas*. São Paulo: Cultrix, 1973).
2. Garcilaso de la Vega. Chamado o Inca, nasceu em Cuzco em 1539 e morreu em Córdoba, em 1611 ou 1616. Seu nome verdadeiro era Gómez Suárez de Figueroa. Filho do capitão espanhol Sebastián Garci Lasso de la Vega e da princesa inca (ñuta) Isabel Chimu Ocllo, filha do inca Huallpa-Tupac. Recolhe, em suas obras, as tradições incas que conheceu na infância. Em 1600 inicia sua obra mais importante, "Comentarios Reales, que tratan del origen de los Incas, Reyes que fueron del Perú, de su idolatría, leyes y gobierno en paz y en guerra; de sus vidas y conquistas, y de todo lo que fué aquel Imperio y su República, antes que los españoles pasaran a el. Escritos por el Inca Garcilaso de la Vega, natural de Cuzco, y Capitán de su Majestad."
3. Huallpa. Segundo a tradição, indígena que descobriu as riquíssimas jazidas de prata de Potosí.
4. Cerro Rico de Potosí. Pico famoso em virtude de suas minas de prata. A exploração dessas minas iniciou-se em 1545. A cidade de Potosí, nele localizada, foi fundada em 1547 e se constituiu, nos séculos XVI e XVII, no principal centro argenteífero dos espanhóis. Está situada a cerca de 4.040 m de altitude e é um dos lugares habitados mais altos do mundo. Pedro Ordoñez Ceballos ("Viaje del mundo"), no século XVII informa sobre a importância da cidade: "Potosí é o lugar mais populoso do reino, seja de espanhóis, seja de naturais."
5. Sobre a transmigração dos índios para os trabalhos de extração da prata de Potosí dá-nos notícia ainda Pedro Ordoñez Ceballos ("Viaje del mundo", 1614): "os índios iam antes coagidos e forçados a trabalhar naquelas minas, distantes quarenta, sessenta, oitenta, cem e cento e cinquenta léguas mais ou menos."
6. Criollo. Em sentido amplo, designa o indivíduo originário do lugar em que vive. No texto, refere-se aos naturais da América Espanhola descendentes de espanhóis ou o espanhol nascido na América, sendo corrente, nesse sentido, desde o século XVI. Não era usada, como na versão portuguesa, para indicar pessoas de sangue mestiço, pois com a palavra não se fazia distinção de cor ou de raça. Existiam variações, atribuindo-se outros significados ao termo.
7. Freud começou a interessar-se pela cocaína a partir de 1884, quando suas propriedades eram ainda pouco conhecidas. Pensava em usá-la em casos de problemas cardíacos e de esgotamento nervoso decorrente do uso da morfina. Chegou mesmo a receitar a droga a um amigo que sofria de mal incurável. No mesmo ano, publica um artigo técnico com o título "Sobre a Coca" num jornal médico vienense. Além disso, segundo Peter Gay, seu biógrafo, "o próprio Freud começou a tomar a droga como um estimulante para controlar seus estados depressivos intermitentes,

augmentar a sensação geral de bem-estar, ajudá-lo a relaxar em escontros sociais tensos (...). Seu artigo sobre a coca e os artigos que publicou logo depois deram-lhe certa nomeada nos círculos médicos vienenses e mesmo no exterior, e levou algum tempo até que se demonstrasse o caráter possivelmente viciante da cocaína” (p. 57). Maiores informações em GAY, Peter. **Freud. Uma vida para o nosso tempo.** Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 719 p. Veja-se, especialmente, o capítulo “Fundamentos — 1856 — 1905”.

8. DEA. Drug Esforcement Agency. Órgão do governo americano que atua no combate ao tráfico e consumo de drogas.
9. “A TV sobre o morro.” *Veja*. Rio de Janeiro (991): set. 1987. p. 40.
10. O artigo (“a”) aparece em português no original.
11. O título do livro aparece em espanhol no original.
ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta.** As organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985. 265 p.

Trata-se de tese de doutoramento em Antropologia, defendida pela autora na Universidade de São Paulo, na qual examina as condições de vida no conjunto habitacional conhecido como Cidade de Deus, no Rio de Janeiro. Diretamente relacionado com o trabalho é o capítulo “Trabalhadores e bandidos: identidade e discriminação”, p. 132-172.

12. O anarquismo, no sentido em que aparece no texto, é concepção ou doutrina político-social segundo a qual a sociedade deve constituir uma associação livre de indivíduos, inteiramente isenta de coação representada pelo governo ou por instituições governamentais, como a polícia, a justiça, as forças armadas, etc. Segundo tal doutrina, o direito de o indivíduo dispor de si próprio está acima de todos os outros direitos. Acredita que a origem de todos os males está na organização social, na administração pública, na política e nas instituições tradicionais. Apresenta duas correntes: a idealista e a revolucionária, esta última responsável por inúmeros atos terroristas (ou anarquistas), principalmente no fim do século passado e no início deste.
13. Quanto à legislação nacional, o problema está abordado na Constituição Federal, em diversos aspectos:
Art. 5º —
XLIII — a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.”
.....
LI — nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvi-

mento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei.

Art. 144 —
§ 1º — A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

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

Art. 277 —
§ 3º — O direito da proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I —
VII — programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente depende de entorpecentes e drogas afins.”

Art. 243 — As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”

Ainda não houve regulamentação das normas constitucionais que a exigem. Vigora, no entanto, a lei geral sobre a matéria: Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976. “Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão no tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências.” Comentários sobre a Lei citada e sobre as drogas a que se referem em: SILVA, Edevaldo Alves da. *Tóxicos*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1979. 356 p.

BIBLIOGRAFIA

- Bascope René. “La Veta Blanca”. La Paz, Bolívia, Editorial Aquí, 1982.
- De la Vega, Garcilazo. “Comentários Reales de los Incas”. Buenos Aires, Editora Plus ultra, 1965.
- Fajardo, Humberto. “La Herencia de la Coca”. 2. ed., La Paz, Bolívia, Editora Universo, 1984.
- Inesta, Gerardo. “Los Adoradores de la Diosa Blanca”. La Paz, Bolívia, Editorial Calama, 1986.
- Interior, Ministério. “Archivos”. La Paz, Bolívia, 1987.
- Lafuente, Brasília. “Coca y Cocaina”. 2. ed., La Paz, Bolívia, Editora, 1984.
- Veja, Revista, “A TV sobre o Morro”. São Paulo — Brasil, Editora Abril, septiembre 1987.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Resumo: Depois de afirmar que os planos sempre existem numa organização, o autor lembra que ao planejamento tradicional veio somar-se, na última década, o planejamento estratégico. Estabelece um paralelo entre os dois tipos de planejamento, apontando as diferenças e semelhanças entre eles. Enfocando especificamente o planejamento estratégico, indica as suas várias etapas e conclui com exemplo ilustrativo, comparando o planejamento estratégico no ensino superior com uma manobra militar.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

*Audemaro Taranto Goulart**

1 – INTRODUÇÃO

A conceituação de planejamento é ampla, uma vez que já se escreveu muito sobre o assunto, do que resultou uma literatura extensa e rica. Entretanto, qualquer que seja o conceito que se queira adotar de planejamento, uma coisa é certa: os planos sempre existem numa organização. Às vezes, eles ficam recolhidos à cabeça dos dirigentes, principalmente daqueles que acreditam na criatividade como forma de planejamento, mas não deixam de estar presentes.

De qualquer forma, todo dirigente de organização vê-se confrontado com uma realidade bastante simples: a de que a um administrador não se oferece a opção de “planejar” ou “não planejar”, mas sim “planejar bem” ou “planejar mal”.

É por isso que, na incessante busca de resultados cada vez mais positivos – objetivo de qualquer organização – ao planejamento tradicional veio somar-se, na última década, o planejamento estratégico. A eficácia desse tipo de planejamento pode ser atestada pelo fato de que, atualmente, dele têm-se valido não apenas as organizações com fins lucrativos mas também aquelas que não têm esse objetivo, especialmente na América do Norte, onde o planejamento estratégico tem sido amplamente utilizado nas instituições de ensino.

2 – POR QUE PLANEJAR

A idéia de planejamento é uma consequência da própria noção do social. Não se pode imaginar a sociedade como um dado conformado por uma anterioridade in-

* Professor da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.

trínseca, à qual se acrescentariam modificações que lhe corrigissem os rumos. Diferentemente, a sociedade é algo marcado por um caráter histórico, o que lhe confere características de extrema variabilidade, suscetível a modificações, às vezes bruscas e revolucionárias. Daí que perpassa toda a sociedade uma preocupação com o devir, principalmente, porque ele jamais poderá ser antecipado com absoluta segurança.

Assim, é inadmissível que, dentro dessa sociedade, uma organização não tenha planos. Ainda que de modo informal, não escrito, eles existem, uma vez que o ponto crucial da atividade do administrador é a tomada de decisões e a responsabilidade dela decorrente é sempre mais confortável quando arrimada num planejamento que possa sustentá-la. Além disso, só o planejamento pode fornecer alternativas ao administrador, no sentido de escolher ações que se revelem mais eficazes na solução de problemas de tipos diferentes.

No contexto atual, as organizações têm de movimentar-se com mais desenvoltura e precisão, posto que na idade da automação, quando os computadores produzem atividades sofisticadas, muitas vezes tornando irreversíveis os resultados dessas atividades, a velocidade e a informatização do mundo contemporâneo reduzem drasticamente o espaço da intuição e da improvisação. Impõe-se, assim, a necessidade de planejar e o primado da racionalidade, entendidos como a aplicação do raciocínio lógico na utilização dos recursos disponíveis, objetivando alcançar a racionalidade funcional, que é o propósito de qualquer organização.

É preciso também que o administrador tenha em mente a questão da expectativa que se cria ante sua gestão. Ela é de duas ordens: uma, objetiva, voltada para os procedimentos que se transformarão em resultados, e outra, subjetiva, talvez até mais importante, determinável num certo tipo de ansiedade que a comunidade e os dirigentes criam, acreditando numa gerência eficiente dos recursos materiais, financeiros e humanos. E é a crença no sucesso dessa gerência que produz, em contrapartida, um dinamismo responsável pela estabilidade e pelo desenvolvimento produtivo da organização.

Para que isso seja possível, é necessário que o administrador demonstre, antes de tudo, uma clara sensibilidade para o social e o político. Conforme acentua José Maria Dias, ao discorrer sobre o que se deve entender como **filosofia** de um planejamento, planejar é mais uma atividade política do que técnica, esclarecendo que o uso de técnicas pode apenas melhorar o desempenho do planejamento, não sendo uma condição essencial para o seu êxito.

De acordo com o autor, “muito mais importante que os instrumentos que se usam para planejar é a atitude dos indivíduos que dirigem uma organização em face do planejamento; ou seja, o primeiro passo a ser dado na direção de um planejamento adequado consiste na criação de um clima apropriado dentro da organização”.¹

É nesse contexto que o planejamento se impõe. Da facilidade com que ele puder ser operacionalizado surgirão a convergência de esforços, acionada pelo otimismo da comunidade, e a sua possibilidade de êxito, traduzida no atingir os objetivos propostos.

1. DIAS, José Maria A. M. Planejamento organizacional: conceito e tendências. In. VASCONCELOS FILHO, Paulo et alii, **Planejamento empresarial – teoria e prática**. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982. p. 17-38.

3 – AS CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Victor Meyer Jr., tendo como fonte os trabalhos de R. Cope, J. V. Baldrige, P.R. Motta, G. Steiner e G. Arguin,² mostra as características do **planejamento estratégico**, através de uma comparação com o chamado **planejamento tradicional**, de que ressaltam aspectos muito interessantes, conforme se pode ver no quadro abaixo:

Características	Planejamento Tradicional	Planejamento Estratégico
Sistema	fechado	aberto
Ambiente	interno	externo (interno)
Processo	dedutivo	indutivo
Ênfase	eficiência	eficácia
Análise	retrospectiva	prospectiva
Amplitude	longo prazo	curto e médio prazo
Dados/informações	quantitativos	quantitativos e qualitativos
Finalidade	determinística	evolutiva
Estrutura	centralizada	descentralizada e integrada
Função	órgão de planejamento	dirigentes
Participação	centralizado	integração participativa
Produto	plano	decisões críticas
Processo decisório	ciência exata	arte complexa (processo interativo) ³

A uma simples observação do quadro, percebe-se como o planejamento estratégico difere do tradicional. A começar pelo conceito de **sistema aberto**, uma vez que o planejamento estratégico não se condiciona apenas a uma programação antecipada que chega a ter, muitas vezes, a pretenciosa convicção de presentificar o futuro, como ocorre com o **sistema fechado** do planejamento tradicional. Bem ao contrário, o planejamento estratégico abre-se às mudanças que se operam na realidade, adaptando continuamente seus mecanismos, a fim de dar respostas ajustadas às demandas que lhe são colocadas. Por isso mesmo, ele não se limita aos **aspectos internos** mas se preocupa, sobretudo, com o ambiente **externo**, pois é aí que se processam as mudanças que tornam, muitas vezes, o planejamento tradicional prematuramente obsoleto. E é justamente esse conjunto interativo – ambiente interno e ambiente externo – que permite ao administrador ter a chamada visão holística (globalizante) do ambiente organizacional.

- COPE, R. **Strategic planning**. New York, Macmillan Publishing Co., 1979.
- BALDRIDGE, J. V. **Organizational characteristics of colleges and universities**. In: **The dynamics of organizational change in education**. Berkeley, Mcutchan Publishing Corporation, 1983. p. 38-59.
- MOTTA, P. R. **Visão contemporânea da teoria administrativa**. In: **Planejamento organizacional**. Porto Alegre, Fund. para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.
- STEINER, G. **Strategic planing**. New York, Macmillan Publishing Co., 1979.
- ARGUIN, G. **La planeación en la universidad**. Québec, Presses de l'université du Québec. 1986.
- MEYER JR., Victor. **Considerações sobre o planejamento estratégico na universidade**. In: FINGER, Almeri Paulo (org.). **Universidade: organização, planejamento, gestão**. Florianópolis, UFSC/GFGA, 1988. p. 53-69.

Se o planejamento tradicional abraça processos reconhecidos e indiscutíveis, partindo deles para tentar chegar a resultados previsíveis, o planejamento estratégico volta-se para dados singulares ou aspectos de menor generalidade que constituem o real e que, por isso mesmo, são responsáveis pelas mudanças que se dão no ambiente e que influenciam sobremaneira o processo sob que se desenvolve o planejamento. Nessas condições, como se vê, fica-se diante do planejar sob a forma da **dedução** e da **indução** o que, de certa forma, nos remete ao princípio da **estaticidade**, que existe no planejamento tradicional, e ao do **dinamismo**, que enforma todo o percurso do planejamento estratégico.

Esse princípio responde, em parte, pela ênfase que se confere às medidas normativas que o planejamento utiliza. É aí que se dá a distinção entre **eficiência** — que é enfatizada pelo planejamento tradicional — e **eficácia** — elemento de destaque do planejamento estratégico. Enquanto a **eficácia** é uma medida voltada para os resultados, a **eficiência** preocupa-se com a utilização dos recursos disponíveis. Por isso, a **eficiência** é, fundamentalmente, uma relação técnica entre custos e benefícios. Já a **eficácia** está mais interessada em instrumentalizar procedimentos que procuram satisfazer as necessidades da sociedade em termos de bens e serviços.

“A medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas ele estará se voltando para a **eficiência** (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são aquelas que realmente deveriam ser feitas, então ele estará se voltando para a **eficácia** (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis). Enquanto a **eficiência** se preocupa em **como** as coisas são feitas e de que maneira elas deverão ser executadas, a **eficácia** preocupa-se em **para que** as coisas são feitas, quais os resultados que elas trazem e quais os objetivos que elas alcançam”.⁴

Outro aspecto que distingue o planejamento estratégico é a questão relativa à análise que se faz ao planejar, uma vez que predomina nele uma **visão prospectiva**, ou seja, há uma preocupação em focalizar o futuro a partir do pressuposto de que ele poderá se constituir de acontecimentos inteiramente desconhecidos das experiências anteriores. Já no planejamento tradicional, trabalha-se com a **análise retrospectiva**, em que o futuro é concebido como uma repetição do ontem e do hoje.

Relacionada com essa projeção temporal está a questão da amplitude que o planejamento procura alcançar. Justamente porque o futuro é marcado pelo princípio da probabilidade (e não da certeza) é que o seu planejamento assume um dimensionamento fundamental. Se o planejamento estratégico prende-se essencialmente à dinâmica ambiental, em contínuo processo de alterações, a visão do futuro há de estar condicionada ao princípio do **curto e médio prazo**, pois, só assim se podem prevenir os riscos de erros nas projeções que se fazem. Daí os perigos a que se expõe o planejamento tradicional, ao trabalhar com a amplitude do **longo prazo**, posto que, ao afastarem-se muito do presente, os estudos acabam envolvidos por um grau de incerteza que indis põe o planejamento à identificação de alterações e à correção de rumos.

É preciso também considerar a questão dos dados e das informações que o planejador reúne para realizar seu trabalho. Fica claro que um planejamento que se prende ao ambiente interno, processando informações que procuram vislumbrar o amanhã

4. CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. v. 2., 3. ed., São Paulo, MacGraw Hill, 1987. p. 530.

a partir de experiências conhecidas, confiando muito mais na probabilidade estatística que deriva de tais informações, há de procurar reunir o maior número possível de dados. É o que faz o planejamento tradicional, utilizando, predominantemente, o **aspecto quantitativo** dos dados e informações. O planejamento estratégico, no entanto, ao se preocupar com as mutações da realidade, tentando “ver” o futuro a partir **desse dinamismo** necessariamente terá de trabalhar também com o caráter **qualitativo** dos dados de que dispuser, procedendo a uma análise das informações, tendente a hierarquizá-los e não, simplesmente, arrolá-los.

Diferença significativa encontra-se também na finalidade que enforma os dois tipos de planejamento. Ela é **determinística**, no planejamento tradicional, justamente porque este se centra num princípio típico da lógica aristotélica, fundado no nível de causalidade e de determinação identificadora, confiando, a bem dizer, na relação causa/efeito que estaria presente na estrutura das coisas e acontecimentos, e que determinariam, assim, os procedimentos do planejamento. Bem outra, no entanto, será a finalidade do planejamento estratégico, baseada, sobretudo, na concepção **evolutiva** de seus princípios. Condicionando-se aos pressupostos modernos de que não há verdades eternas, de que o definitivo de hoje será o ultrapassado de amanhã, o planejamento estratégico não se desliga da crença de que é preciso acompanhar a flutuação do **significável**, ajustando-se continuamente à realidade ali espelhada.

Tais aspectos implicam variáveis também no que diz respeito à estrutura do planejamento e à participação dos que nele se envolvem. Justamente por se prender mais ortodoxamente a princípios deterministas, o planejamento tradicional é inteiramente **centralizado**, do que resulta que a sua função seja atribuída a um **órgão de planejamento** que se dedica à tarefa de modo exclusivista e — poder-se-ia dizer — soberano, desconhecendo instâncias e segmentos da organização a quem se reservaria a função de executar o que outros imaginaram ser o melhor para todos. Já o planejamento estratégico tem outra visão, buscando comprometer uma grande parcela dos mais diversos agentes na função de planejar. Daí que o objetivo, nesse caso, seja **descentralizar** e **integrar**, atribuindo a obrigação de planejar aos **dirigentes** (no sentido mais amplo que se possa conferir à palavra) da empresa, com o que se distribuem responsabilidades, aumentando o envolvimento nas ações e o comprometimento com os resultados.

Tudo isso leva os dois tipos de planejamento a um produto bastante diferenciado. Enquanto na visão tradicional o importante é ter um **plano escrito** e materializado, que servirá como norma a ser seguida para que as ações administrativas se concretizem, na visão estratégica o produto se caracteriza como um conjunto de **decisões críticas**, voltadas para as questões que se mostrem mais urgentes e prioritárias onde, então, se concentrarão mais esforços e recursos.

Como resultado de todos esses aspectos, pode-se concluir que o planejamento tradicional é tratado como se fora uma **ciência exata**, enquanto o planejamento estratégico apresenta-se como **arte complexa** num **processo iterativo**. Tratar o planejamento como ciência tem aspectos positivos mas não se pode negligenciar o fato de que tal disposição retira muito do caráter político que ele deve e precisa ter.

Já em 1977, numa reunião de administradores latino-americanos, realizada no México, levantava-se uma advertência contra a excessiva conotação técnica que os planejamentos estavam assumindo. O documento extraído desse Seminário chamou a atenção para o fato de que, ao objetarem à valorização política no ato de planejar, os administradores acabaram caindo no extremo oposto, ao considerarem o planejamento “como instrumento que opera a nível estritamente técnico, sob cuja ação os problemas

reais de desenvolvimento latino-americano poderiam resolver-se com facilidade".⁵

Esse "tecnicismo" exagerado simplesmente esquiva-se à realidade de que o planejamento deve ter uma participação coletiva, em que a confluência de intenções gera um processo social que faz uso da técnica apenas como elemento subsidiário. Não se pode, pois, esquecer que os processos sociais sempre estão carregados de conteúdo político, mesmo utilizando técnicas muito específicas.

É exatamente essa sensibilidade que leva o planejamento estratégico a ser considerado como uma arte complexa.

Nesse aspecto é interessante confrontar duas posições: Idalberto Chiavenato descarta qualquer possibilidade de ver a administração (e, por conseqüência, o planejamento) como arte. De acordo com suas incisivas palavras, "os autores que consideram a administração como uma arte, provavelmente cometem erros semânticos e de linguagem ou simplesmente desconhecem o verdadeiro conceito de arte e de administração. Confundem o papel das variáveis do ser humano, como o talento, a inteligência, a criatividade, etc., supondo que todo administrador deve ser talentoso, inteligente, criativo, etc. Porém, estas variáveis humanas se dão na ciência e na técnica: há cientistas, técnicos e artistas com maior ou menor talento, imaginação ou inteligência".⁶

Entretanto, na palavra autorizada de J. Victor Baldrige, "o planejamento estratégico é fundamentalmente uma arte, não uma ciência. Muitas pessoas que dão ênfase ao planejamento tradicional a longo prazo argumentam que existe uma "ciência administrativa" para a tarefa de planejar. Racionalidade, análise quantitativa, e uma técnica de planejamento altamente especializados estão entre as habilidades que possui um planejador a longo prazo.

Por outro lado, as pessoas que promovem o planejamento estratégico o vêem como uma forma de arte — uma combinação sutil de fatos, intuições, avaliação, experiências e tentativas experimentais. Ambos os julgamentos de valores qualitativos e as análises quantitativas são combinados num processo de planejamento estratégico. Em particular, os julgamentos experimentais dos profissionais universitários são vistos como importantes "inputs" no processo decisório do planejador estratégico. Esta é uma mistura de estilos muito mais sutil e dinâmica".⁷

Parece claro que a questão gira em torno do sentido estrito ou lato com que se torna a palavra "arte". Chiavenato considera o termo *stricto sensu* (arte como trabalho pessoal, intervenção subjetiva que o autor faz no real) enquanto Baldrige o toma em sentido lato (arte como a capacidade de se pôr em prática uma idéia, valendo-se da capacidade de dominar a matéria), atribuindo tal caracterização ao planejamento estratégico.

De qualquer maneira, o que resta de modo indiscutível é o fato de que o planejamento estratégico é um processo de participação dos vários grupos e setores que compõem a organização, aberto à realidade e sensível às circunstâncias políticas que contornam todo um manancial de desejos, intenções e expectativas, presentes nas pessoas nele envolvidas e naquelas outras que ele alcançará quando de sua operacionalização.

5. Discusiones sobre Planificación, vários autores; México, Siglo XXI, 1977. p. 5.

6. CHIAVENATO, Idalberto, ob. cit. p. 9-10.

7. BALDRIDGE, J. Victor. O planejamento estratégico no ensino superior: O imperador está mesmo vestido?. Trad. Maria Lúcia Benevides da Silva. Curso de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, s. d. p. 19-20. (texto mimeografado).

4 – AS ETAPAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Segundo Victor Meyer Jr., há três questões básicas que o administrador se coloca ao realizar o planejamento estratégico:

- “1) Em que tipo de negócio estamos envolvidos e em que tipo de negócio deveríamos estar?
- 2) O que estamos tentando atingir e o que deveríamos estar tentando atingir?
- 3) Que meios estão sendo utilizados?”⁸

Para responder a essas perguntas, o planejamento estratégico estabelece seis etapas:

1. definição da área de atuação;
2. análise ambiental (externa e interna);
3. identificação dos valores, interesses, expectativas;
4. identificação da missão, objetivos, metas;
5. integração e coordenação;
6. implementação (e acompanhamento).

A definição da área de atuação é o primeiro aspecto que o planejamento estratégico se coloca. É o momento em que a organização define o tipo de atividade e área em que atuará. No caso de um hospital especializado, a área de atuação poderia ser, por exemplo, a assistência e o tratamento de doenças cardíacas. Se se trata de um hospital geral, essa área seria abrangente, a assistência à saúde, onde se escalonariam as várias especialidades que o hospital ofereceria.

A questão da análise ambiental é das mais relevantes no planejamento estratégico, pois é aí que se projetam os desafios aos mecanismos de identificação que precisam operar continuamente e ao dinamismo que o planejamento deve ter.

O ambiente externo, sem dúvida, é responsável pela maior parte de fatores que determinam o futuro da organização. Alguns deles podem ser assim sumariados:

- **aspectos econômicos:**
onde estão problemas reais como a inflação, o nível de renda, a disponibilidade ou não de profissionais, os problemas de consumo e produção, etc.
- **aspectos políticos:**
a legislação (que é, muitas vezes, um cipoal de leis, decretos, medidas, instruções normativas), a presença dos partidos políticos, as relações governamentais, a questão (hoje transparente) dos grupos de lobby, etc.
- **aspectos tecnológicos:**
hoje, uma imposição inafastável da era da automação e os inevitáveis reflexos dela na organização.
- **aspectos sociais:**
os valores que estruturam a sociedade e as alterações que sua hipertrofia pode ensejar, as necessidades sociais e a maneira como elas são (ou podem vir a ser postuladas).

Aos administradores compete analisar tais fatores, objetivando reduzir os impactos que eles, como ameaças, podem ter na gerência da organização, bem como iden-

8. MEYER JR., Victor, ob. cit. p. 58.

tificar as oportunidades que se oferecem no ambiente, que poderão ser exploradas, visando a facilitar o acionamento das ações organizacionais. Para isso, são utilizados alguns procedimentos, dentre os quais se poderiam citar técnicas Delphi, geração de cenários, painel de especialistas, matriz de probabilidade e difusão e análise do campo de forças.

Quanto ao ambiente interno, é importante destacar a necessidade de identificação de pontos fortes e fracos, presentes nas características ou fatores organizacionais que proporcionam vantagens ou desvantagens operacionais no ambiente. Nesse aspecto, inclui-se o exame da estrutura da organização, instalações físicas, finanças, recursos humanos, de vez que tudo isso interage com aspectos diretamente relacionados com a qualidade do produto ou serviço oferecido, bem como pode ser fator determinante de uma vantagem comparativa para destacar a organização em relação a suas congêneres.⁹

No que se refere à questão dos valores, interesses e expectativas, o planejamento estratégico procura identificar as possíveis discontinuidades entre o que a organização oferece e o que ela deveria oferecer, tendo em vista as posições dos elementos que a compõe (dirigentes, administradores, técnicos, operadores, etc). Verificadas as anomalias, trabalhar-se-á no sentido de corrigi-las, de modo a impedir que frustrações ou desestímulos possam comprometer o desenvolvimento das ações integradas. É em aspectos como esse que fala alto a sensibilidade política que o planejamento deve ter.

A identificação da missão, objetivos e metas que caracterizam a empresa é outro elemento importante do planejamento. Isso porque a análise do ambiente e das disponibilidades da organização estabelece os princípios orientadores do que seriam a sua missão e os seus objetivos. Ocorre que, não raro, o ambiente muda, apresentando desafios, às vezes inesperados, o que é suficiente para que se reavaliem a missão básica, os objetivos e as metas.

Para tanto, é preciso, antes de tudo, que a organização tenha bastante claros esses três elementos. A missão é o principal propósito, é aquilo que ela quer atingir. A missão é, pode-se dizer, a razão de ser da organização. Deve ser escrita e nela é necessário que estejam explícitas as finalidades da empresa.

Philip Kotler e Patrick Murphy afirmam que uma forma bastante clara de se examinar a missão de uma instituição é responder às seguintes perguntas: "Qual é o nosso negócio? Quem é o nosso cliente? Qual é o conceito que temos do cliente? Qual será o nosso negócio? Qual deveria ser o nosso negócio?"

Em seguida, os autores citam o caso de uma instituição de ensino americana, a Escola Beloit.

"Qual é o negócio da Beloit? A resposta é fácil. Beloit está na atividade da educação.

(...) Beloit tem que definir um conceito particular ou tipo de educação a que se dedica. Vamos considerar algumas possibilidades. Está a Escola Beloit na área da for-

9. Rhomes C. Dillon, presidente de uma empresa americana, certa vez afirmou, numa palestra: "Como todas as coisas vivas, a empresa deve-se adaptar ao ambiente e quando ela deixa de fazê-lo a empresa morre. A empresa que morreu foi parecida com o dinossauro. . . Ao se defrontar com mudanças bruscas no clima da terra e no comportamento competitivo de outras vidas animais e vegetais, o dinossauro se viu incapaz de fazer uma adaptação estratégica ao ambiente. . . Durante séculos, as empresas viveram e morreram como o dinossauro, incapazes de se adaptarem estrategicamente ao seu ambiente, com a velocidade necessária para manter a sobrevivência". ("Foot Dragging Made Easy", palestra na AMA, Dallas, Texas, 16/06/64)

mação intelectual, preocupando-se com o fato de que **seus estudantes** sejam grandes conhecedores do mundo em que vivem e bastante perceptivos quanto à realidade que os cerca? Está a Escola Beloit na área do crescimento pessoal cujo objetivo é ajudar seus estudantes a desenvolver suas personalidades, intelectualmente, emocionalmente e socialmente? Está a Escola Beloit na área da pré-escola, em que o objetivo é proporcionar aos estudantes “o melhor tempo de suas vidas”, antes de se tornarem adultos?

(...) Após avaliar suas metas com base nas realidades de mercado, a definição da missão da Escola Beloit foi alterada a fim de incluir a preparação profissional assim como o treinamento intelectual. A sentença-chave que foi acrescida era “o conhecimento das opções profissionais disponíveis somadas à habilidade de perceber essas opções”. Esta adição à missão da Escola Beloit deverá servir por muitos anos”.¹⁰

A definição da missão é muito importante porque afeta todo o resto, uma vez que funciona como “mãos invisíveis”, conduzindo o grupo da organização a um trabalho que ora é independente, ora é coletivo, tudo em função de se alcançar as metas organizacionais.

Em seguida, vêm os **objetivos**, considerados como a principal variável que a organização procura controlar. Os objetivos (assim como as metas) devem ser desenvolvidos de forma coerente com a missão estabelecida. De modo geral, a gama de objetivos é grande e há uma necessidade clara de se definir quais os que merecerão, num dado momento, mais atenção.

Kotler e Murphy esclarecem bem a questão, utilizando ainda o exemplo da Escola Beloit. “Por exemplo, se a matrícula da Beloit estivesse se reduzindo, a escola faria da expansão de matrículas o principal objetivo, mantendo-se o nível de qualidade (que é um outro objetivo) num determinado patamar”.¹¹

Vê-se, assim, que os objetivos podem variar, de ano para ano, dependendo das questões que precisam ser enfrentadas mais direta e imediatamente.

Quanto às **metas**, pode-se dizer que são objetivos organizacionais, definidos com relação à magnitude, tempo e responsabilidade. A partir disso, deve-se compreender as metas como verdadeiros objetivos específicos, ou seja, como uma situação desejada, quantificável, a ser alcançada no futuro.

A questão das metas, às vezes, assume contorno delicados, de vez que, através delas, percebe-se que a organização é uma coalizão de vários grupos, cada um com interesses próprios, dando e buscando coisas diferentes no ambiente interno.

Por exemplo, um Clube Esportivo, que tenha como missão desenvolver o esporte, poderia traçar objetivos tais como: organizar equipes de competição; incentivar a prática de esportes, através do lazer; despertar o gosto pela prática das várias modalidades de esporte.

Para que esses objetivos fossem alcançados, algumas metas seriam colocadas: o diretor geral poderia querer aumentar o quadro de associados onde estariam esportistas em potencial; o diretor financeiro pretenderia aumentar esse quadro, elevando o valor das cotas a serem vendidas, selecionando os futuros associados pelo nível de renda, com o que suas propostas de expansão financeira seriam mais viáveis; os instrutores das várias modalidades esportivas poderiam reivindicar a diminuição do número

10. KOTLER, Philip e MURPHY, Patrick E. **Planejamento estratégico para o ensino superior**. Trad. Victor Meyer Jr., Curso de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. (Texto mimeografado).

11. Id., *ibid.*, p. 18.

de alunos nos seus setores, com o que pretendiam, através de uma assistência mais individualizada, melhores resultados no seu trabalho; a administração poderia pretender justamente o contrário, ou seja, o aumento do número de instruídos, com o que reduziria os custos, aumentando as perspectivas de novos investimentos.

Como se vê, a definição das metas poderá levar os administradores a entrevistas com pessoas e grupos, a fim de que fiquem claras as intenções e anseios, evitando-se assim que, pelo fato de não ver possibilidade de alcançar suas postulações, algum grupo se desvie das metas estabelecidas, comprometendo a consecução dos objetivos e, conseqüentemente, da missão.

Por tais razões, assume uma feição bastante séria a fase de **integração e coordenação**. Como diz Victor Meyer Jr., “nesta etapa, são combinadas as análises ambientais externa e interna com as necessidades e valores identificados entre os participantes com o propósito de escrever (ou reescrever) a missão, definir objetivos, metas e estabelecer estratégias para implementação. Objetiva-se, nesta etapa, relacionar **oportunidade e pontos fortes, valores e necessidades** identificadas, junto aos participantes, e compromisso com o propósito, direção e ações a serem desenvolvidas no futuro (curto e médio prazo)”¹².

Na fase de integração e coordenação é que se prepara o plano global da organização que servirá, inclusive, de parâmetro para que setores operacionais produzam planos específicos mais detalhados.

Finalmente, chega-se à fase de **implementação do Plano**. É o momento em que as idéias se transformam em ação. Também agora é que se verifica se o que se deduziu das análises do ambiente está correto ou se, ao contrário, são necessárias correções que modificarão também os objetivos e as metas estabelecidos. Permeável a tais alterações, o planejamento estratégico é um mecanismo que reage aos estímulos, adapta-se aos ambientes modificados para, a partir disso, inovar constantemente.

5 – UM EXEMPLO ILUSTRATIVO: SAINDO DO QUARTEL-GENERAL PARA O CAMPO DE BATALHA

Tratando do planejamento estratégico no ensino superior, J. Victor Baldrige fornece um exemplo extremamente interessante, ao comparar tal planejamento a uma manobra militar, conforme reproduzimos a seguir.

“Sob vários aspectos, o planejamento estratégico é mais um estado mental do que uma técnica de planejamento. Talvez uma simples analogia ajude a explicar esta idéia. Uma vez que a palavra “estratégia” é freqüentemente usada como termo militar, usaremos uma analogia militar para demonstrar a principal ênfase do planejamento estratégico.

Vamos supor que um exército pretendesse preparar uma invasão maior, algo como os exércitos americanos e britânicos fizeram na Normandia. O que eles fariam sobre o planejamento? É claro que o primeiro passo seria estabelecer uma série de planos complicados sobre como a invasão deveria ser conduzida. Podemos facilmente imaginar edifícios de escritórios cheios de generais, almirantes e grupos de planejamento fazendo planos de ataque, requisitos logísticos, e necessidades de transporte. Sem dúvida nenhuma as pessoas estariam fazendo planos convencionais a longo prazo. Eles

12. MAYER Jr.; Victor, ob. cit., p. 59-60.

iriam mostrar orçamentos e juntar os armamentos e homens necessários; eles iriam analisar a necessidade de equipamento novo e requisitar sua produção; iriam examinar mapas do terreno, iriam especificar a maneira como as tropas deveriam se movimentar e organizariam uma rede de comando. Resumindo, seriam feitas muitas coisas que tipicamente associamos com o planejamento tradicional.

Mas o que acontece quando a invasão se inicia? Cada um sabe que os planos originais irão certamente vacilar, que quase cada um dos parâmetros do planejamento irá mudar e a rápida mudança do ambiente militar vai pôr em desordem o desenrolar dos planos que foram traçados nos escritórios, bem longe da linha de frente.

Agora, mudaremos para o lado mental do planejamento estratégico. A unidade militar a caminho da batalha terá, sem sombra de dúvida, um plano mestre. Mas o seu real sucesso dependerá da resposta adequada à mudança de condição, da flexibilidade em responder a novas exigências e da força interna que permite o posicionamento das tropas. Como todo bom comandante militar sabe, não importa quão cuidadosamente os planos tenham sido feitos, a verdadeira batalha tomará rumos diferentes. Se tudo que um comandante de batalha tivesse fossem planos, ele estaria em uma posição bastante deficiente.

Ao invés disso, sabendo que os eventos reais serão sempre diferentes dos planos, um capacitado comandante de batalha constrói uma capacidade de respostas. Reúnem-se tropas que contêm fortes elementos de redundância, de maneira que forças extras estarão à disposição para cada movimento. Esforços complexos são empreendidos para um reconhecimento do ambiente; serviços de informação são montados com o objetivo de descobrir os movimentos do inimigo; operações de reconhecimento são feitas para descobrir onde e até que ponto os planos falharam. Comunicações estruturadas são elaboradas de maneira que o comandante possa ficar a par da situação e assim enviar, rapidamente, forças para novos movimentos que não estavam presentes nos planos originais. Reservas estratégicas são mantidas de maneira que novas forças possam ser enviadas quando necessárias numa situação de rápidas mudanças. E planos de contingência são desenvolvidos para fornecer alternativas quando o plano mestre original não funcionar. Em resumo, o campo de batalha requer uma mentalidade decididamente diferente e uma série de comportamentos bem distintos. O comandante bem sucedido deve agir rapidamente, deve saber quando adaptar os planos originais à realidade em mudança, deve fazer uma análise constante do ambiente do campo de batalha para a transformação e deve responder, rapidamente, a essa ambiente com decisões críticas.

Estamos argumentando que os líderes da educação superior americana devem aprender a pensar mais como um comandante em um campo de batalha do que como um planejador chefe de escritório, recolhido ao seu quartel-general. Infelizmente, a maior parte dos modelos de planejamento foi criada para o quartel-general; a literatura do planejamento estratégico tenta reorientar a discussão para o campo de batalha.

Algumas pessoas argumentarão que a analogia com um campo de batalha é inapropriada para a educação superior — na verdade, pessoas argumentam sobre isso em seminários onde temos discutido planejamento estratégico. Contudo, sentimos que essa analogia nos ajuda, claramente, a estabelecer uma perspectiva estratégica, a posição da mente, e as atitudes básicas que são úteis na compreensão do contraste entre o planejamento estratégico e o planejamento convencional de longo prazo”.¹³

13. BALDRIDGE, J. Victor, ob. cit. p. 14-16.

JURISPRUDÊNCIA

CORREIÇÃO PARCIAL POR REPRESENTAÇÃO Nº 29

Proc. 9.869 – 3ª AJME

REPRESENTANTE: Juiz Corregedor da Justiça Militar
REPRESENTADA: Decisão do MM. Juiz Auditor da 3ª AJME
INDICIADOS: Sd. PM Anedito Pereira de Melo e
Ex Sd. PM Reinaldo de Fátima Rocha
VÍTIMA: Administração da PMMG
RELATOR: Exmo. Sr. Juiz Cel Paulo Duarte Pereira
**RELATOR P/
ACÓRDÃO:** Exmo. Sr. Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

EMENTA: – Peculato Culposo – Ressarcimento do Dano-Desarquivamento de Inquérito – Improvimento.
– No peculato culposo, se a reparação do dano precede a sentença irreversível e for total, fica extinta a punibilidade, nos precisos termos do art. 303 § 4º c/c o art. 123, VI do Código Penal Militar.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Correição Parcial Por Representação nº 29, sendo representante o Juiz Corregedor da Justiça Militar, representada decisão do Juiz Auditor da 3ª AJME e indiciados o Sd. PM Anedito Pereira de Melo e Ex Sd. PM Reinaldo de Fátima Rocha, acordam os Juízes do Tribunal de Justiça Militar, por maioria de 3x1 votos, em negar provimento ao recurso para manter a decisão de primeira instância que arquivou os autos.

Vencido o Exmo. Sr. Juiz Cel. PM Paulo Duarte Pereira, Corregedor e Relator, que dava provimento ao recurso para desarquivar os autos e encaminhá-los ao Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça.

O Juiz Corregedor da Justiça Militar, no exercício de suas funções, representou, junto a este Tribunal, contra o arquivamento dos autos de inquérito nº 09.869, pedido pelo representante do Ministério Público e determinado pelo Juiz Auditor da 3ª AJME.

O IPM narra o extravio de arma e munição da carga da PMMG, que estava sob a responsabilidade dos respectivos indiciados, configurando o crime de peculato culposo previsto no art. 303 § 3º do CPM.

Na fase de IPM, determinou-se o desconto parcelado nas folhas de pagamento dos indiciados do valor do armamento extraviado, com o fito de indenizar o dano causado ao patrimônio do Estado.

Remetidos os autos à Justiça Militar, onde foram distribuídos à 3ª AJME, o ilustre Promotor de Justiça requereu informações à PMMG sobre o completo reparo do dano.

Com as informações da Polícia Militar de que o ressarcimento do dano já se dera integralmente, o representante do Ministério Público deixou de oferecer a denúncia, decisão que foi acatada pelo Juiz Auditor, que decretou a extinta a punibilidade dos indiciados com base no § 4º do art. 303 do CPM e art. 123, VI do mesmo diploma legal, mandando arquivar os autos.

Contra essa decisão, neste Tribunal, representou o Juiz Corregedor por entender que ela não tem apoio na legislação penal vigente e nos princípios que a orientam.

Como se vê dos autos, a reparação do dano se deu integralmente antes mesmo do oferecimento da denúncia.

Ora, pelo dispositivo do § 4º do art. 303 do Código Penal Militar, no peculato culposo, a reparação do dano, se precede a sentença irrecorrível, extingue a punibilidade.

No presente caso, o único caminho viável e jurídico era a decretação da extinção da punibilidade, impossibilitando a instauração da ação penal.

Nenhum reparo, pois, a fazer-se na decisão de primeira instância, pelo que se nega provimento ao recurso, para manter-se o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça Militar, aos 02 de maio de 1989.

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

PROCESSO DE REVISÃO Nº 35

Proc. 9.525/2ª AJME

REQUERENTE: Ex Sd PM Valter de Freitas

REQUERIDO: Tribunal de Justiça Militar

ADVOGADOS: Dr. José Godinho dos Santos Filho

Dr. Saint'Clair Luiz do Nascimento

RELATOR: Exmo. Sr. Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

REVISOR: Exmo. Sr. Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

EMENTA: Revisão Criminal – Documento Novo

– Declaração assinada pela vítima.

– Ação pública – Valor Probatório.

– Recurso improvido.

- Para o exame prévio de cabimento do Recurso de Revisão Criminal, a juntada de declaração assinada pela vítima merece ser considerada;
- Sendo a ação penal militar sempre pública e incondicionada, a atitude da vítima, que procura minimizar a situação criminal do Réu, através de declarações documentadas, que não se ajustam à realidade apurada nos autos, não tem o condão de elidir a condenação firmada na sentença.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e examinados os presentes autos de Revisão Criminal nº 35, em que figura como Requerente do Ex SD PM Valter de Freitas, acorda o Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, à unanimidade, em negar provimento ao apelo.

Em ação penal que lhe foi movida perante à 2ª Auditoria Judiciária Militar o ora Requerente Ex Sd PM Valter de Freitas foi denunciado e, ao final, condenado à pena de 01 ano e 04 meses de reclusão como incurso nas sanções do art. 248 c/c 70, nº II, letra “j” do C.P.M., crime de apropriação indébita.

E, nos autos da ação penal militar que lhe foi movida, ficaram plenamente caracterizadas a autoria e a materialidade da ação criminosa, inclusive através da própria confissão do Requerente, prestada em Juízo (fls. 97/98 dos autos principais).

Tão evidente a culpabilidade, que o Réu sequer apelou da sentença de 1º grau, que sob o aspecto da pena imposta foi bastante benigna, especialmente considerando-se que o condenado, chamado a prestar auxílio em um acidente de trânsito, praticou verdadeiro ato de rapinagem, apropriando-se de um cheque pertencente à vítima fatal.

Tudo ficou plena e solarmente provado nos autos.

Quer, agora, juntando serôdia declaração da esposa do vitimado, na qual esta afirma que não ficou prejudicada com a atitude do Requerente, promover a revisão da condenação que lhe foi imposta.

“Data vênia”, ainda que se vislumbre na graciosa declaração de fls. 08 a figura do “perdão” judicial, este instituto não tem vez no procedimento penal militar, onde a ação é sempre pública e incondicionada, nos termos do art. 29 do C.P.P.M.

Vai daí que se nega provimento ao pedido de Revisão formulado.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça Militar, aos 18 de abril de 1989.

Exmo. Sr. Juiz Dr. Luis Marcelo Inacarato – Presidente e Relator

Exmo. Sr. Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Exmo. Sr. Juiz Dr. Juez Cabral

Exmo. Sr. Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

Exmo. Sr. Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Presente, Dr. Fernando de Abreu Mendes – Procurador de Justiça

APELAÇÃO Nº 1.742

(Proc. 10.402/3ª AJME)

APELANTE: 3º Sgt. PM Flávio Felicíssimo

APELADO: Ministério Público

ADVOGADO: Dr. Ricardo Luiz Cruz Masiero

RELATOR: MM Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

REVISOR: MM Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre.

EMENTA: – APELAÇÃO DA DEFESA – HOMICÍDIO CULPOSO – IMPROVIMENTO.

- Comete homicídio culposo o policial-militar que, deixando de observar as cautelas necessárias ao manuseio da arma de fogo, causa a morte de um companheiro, durante instrução programada.
Deve a pena ser agravada se, de seu comportamento, ficar comprovado que desobedeceu regras técnicas da profissão, arte ou ofício.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação nº 1.742, sendo apelante o 3º Sgt. PM Flávio Felicíssimo, apelado o Ministério Público e advogado o Dr. Ricardo Luiz Cruz Masiero, DECIDEM os Exmos. Srs. Juízes desta Corte, à unanimidade, negar provimento ao recurso, mantendo a sentença de 1ª Instância que condenou o apelante à pena de 01 (hum) ano, 02 (dois) meses e 13 (treze) dias de detenção, com “sursis”.

O 3º Sgt. PM Flávio Felicíssimo foi denunciado aos 10 de setembro de 1987, pela prática do crime tipificado no art. 206, § 1º do Código Penal Militar — homicídio culposo, sendo vítima o Sd. PM Carlos Alberto Siqueira da Silva.

Citado, interrogado, ouvidas as testemunhas arroladas, restou condenado à pena de 01 (hum) ano, 02 (dois) meses e 13 (treze) dias de detenção, sentença de 21 de maio de 1988 às fls. 83 a 90v. Foi-lhe concedido o benefício do “sursis”, consoante determina o art. 607 do Código Penal Militar.

Inconformado com a R. decisão recorre tempestivamente, com razões às fls. 107 e seguintes, esperando sua absolvição ou, na pior das hipóteses, lhe seja concedido o perdão judicial. Por fim, não prosperando nenhuma das pretensões referidas, seja reduzida sua pena para 06 (seis) meses de detenção, ratificando-se o “sursis”.

Contra-razões de apelação do ilustrado Representante do Ministério Público, fls. 115, à tese de fragilidade recursal, propõe a confirmação da R. decisão.

Minudente parecer do Exmo. Sr. Procurador de Justiça, que oficia junto à esta Egrégia Corte, Dr. Castellar Modesto Guimarães Filho, relata os fatos, fls. 118 e seguintes, propugna pelo não provimento do apelo.

Consta dos autos que no dia 31 de agosto de 1987, cumprindo determinação do Comando do 21º BPM, o 1º Ten. PM Armando José Simões da Silva, ministrava aos componentes da 34 Cia-PM-Ubá, instrução sobre abordagem de veículos suspeitos.

Dentre os instruendos o 3º Sgt. PM Flávio Felicíssimo, ora apelante e o Sd PM Carlos Alberto Siqueira, a vítima.

Aproximadamente às 11:00 horas, horário da instrução, ocorre um disparo de revólver Taurus 38, carga da Polícia Militar, portada pelo apelante, que, fatidicamente, atinge a cabeça da vítima. Socorrida imediatamente, foi transportada para o Hospital Santa Izabel, onde veio a falecer. O apelante foi preso em flagrante.

Houve, durante a instrução, determinação do Oficial instrutor no sentido de que as armas dos instruendos fossem descarregadas, como necessária medida de segurança, fato declarado por todas as testemunhas arroladas e também pelo apelante. Nesta ocasião, o apelante cumpriu a ordem recebida, descarregando sua arma, colocando toda a munição sobre o painel do Fiat da Unidade.

Acontece que a instrução foi interrompida pelo Cap. PM Jaenicke, para cumprimento a determinações administrativas, oriundas do Comando. Segundo seu próprio depoimento, fls. 16, o apelante, durante esta interrupção, inconscientemente, recarregou

sua arma, colocando-a no coldre. Ao reiniciar-se a instrução, o apelante, encarregado da abordagem do veículo marginal, representado pelo próprio Fiat da PM, determinou que seus ocupantes descessem com as mãos sobre as cabeças. A vítima, Sd PM Carlos Alberto assim procedeu, sendo o primeiro a descer. Cumprindo as normas da nota de instrução, quando desembarcava o segundo passageiro, pôs-se em fuga e o apelante em sua perseguição. Neste momento sua arma disparou, causando os danos supra descritos e a morte do jovem soldado.

O Conselho Permanente de Justiça, de 3ª Auditoria da Justiça Militar Estadual, considerando que o apelante deixou de observar regra técnica de sua profissão, as cautelas necessárias e indispensáveis para o manuseio de arma de fogo, principalmente tratando-se de instrução, causou, com a sua conduta, a morte da vítima, por ela o condenou culposamente, "ex vi", sentença prolatada às fls. 85, 90 do presente processo.

Desta decisão se insurge o apelante.

A materialidade do crime encontra-se evidenciada no Auto de Corpo de Delito e a autoria comprovada pelo depoimento das testemunhas e confissão do apelante, estando a sentença de primeiro grau bem posta e motivada. Não há o que modificar.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais aos, 13 de de abril de 1989.

Juiz Dr. Luis Marcelo Inacarato – Presidente
Juiz Cel. PM Paulo Duarte Pereira – Relator

LEGISLAÇÃO

LEI N.º 8.072, de 25 de julho de 1990.

Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º — São considerados hediondos os crimes de latrocínio (art. 157, § 3º, *in fine*), extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º), extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, *caput* e seus §§ 1º, 2º e 3º), estupro (art. 213, *caput* e sua combinação com o art. 223, *caput* e parágrafo único), atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, *caput*, e parágrafo único), epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º), envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte (art. 270, combinado com o art. 285), todos do Código Penal (Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940), e de genocídio (arts. 1º, 2º e 3º da Lei n.º 2.889, de 1º de outubro de 1956), tentados ou consumados.

Art. 2º — Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de:

I — anistia, graça e indulto;

II — fiança e liberdade provisória.

§ 1º — A pena por crime previsto neste artigo será cumprida integralmente em regime fechado.

§ 2º — Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentalmente se o réu poderá apelar em liberdade.

§ 3º — A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de trinta dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade.

Art. 3º — A União manterá estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública.

Art. 4º — (VETADO).

Art. 5º — Ao art. 83 do Código Penal é acrescido o seguinte inciso:

Art. 83 —

V — cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas

afins, e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.”

Art. 6º — Os arts. 157, § 3º; 159, **caput** e seus §§ 1º, 2º e 3º; 213; 214; 223, **caput** e seu parágrafo único; 267, **caput** e 270, **caput**, todos do Código Penal, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 157 —

§ 3º — Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de cinco a quinze anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de vinte a trinta anos, sem prejuízo da multa.

Art. 159 —

Pena — reclusão, de oito quinze anos.

§ 1º —

Pena — reclusão, de doze a vinte anos.

§ 2º —

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

§ 3º —

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

Art. 213 —

Pena — reclusão, de seis a dez anos.

Art. 214 —

Pena — reclusão, de seis a dez anos.

Art. 223 —

Pena — reclusão, de oito a doze anos.

Parágrafo único —

Pena — reclusão, de doze a vinte e cinco anos.

Art. 267 —

Pena — reclusão, de dez a quinze anos.

Art. 270 —

Pena — reclusão, de dez a quinze anos.

Art. 7º — Ao art. 159 do Código Penal fica acrescido o seguinte parágrafo:

“Art. 159 —

§ 4º — Se o crime é cometido por quadrilha ou bando, o co-autor que denunciá-lo à autoridade, facilitando a libertação do sequestrado, terá sua pena reduzida de um a dois terços.”

Art. 8º — Será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal, quando se tratar de crimes hediondos, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou terrorismo.

Parágrafo único — O participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento, terá a pena reduzida de um a dois terços.

Art. 9º — As penas fixadas no art. 6º para os crimes capitulados nos arts. 157, § 3º, 158, § 2º, 159, **caput** e seus §§ 1º, 2º e 3º, 213, **caput**, e sua combinação com o art. 223, **caput** e parágrafo único, 214 e sua combinação com o art. 223, **caput** e parágrafo único, todos do Código Penal, são acrescidas de metade, respeitado o limite superior de trinta anos de reclusão, estando a vítima em qualquer das hipóteses referidas no art. 224 também do Código Penal.

Art. 10 — O art. 35 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, passa a vigorar acrescido de parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 35 —

Parágrafo único — Os prazos procedimentais deste Capítulo serão contados em dobro quando se tratar dos crimes previstos nos arts. 12, 13 e 14.”

Art. 11 — (VETADO).

Art. 12 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 25 de julho de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR

Bernardo Cabral

(“DIÁRIO OFICIAL”, Quinta-Feira, 26 Jul 90)

ORIENTAÇÃO EDITORIAL E INSTRUÇÕES PARA OS COLABORADORES

Todos os artigos, informações e documentos enviados à Divisão de Pesquisa para publicação na Revista "O Alferes" serão submetidos ao Conselho Editorial, que decidirá sobre sua publicação, podendo, eventualmente, devolvê-los aos autores para que os adaptem às normas editoriais.

Em princípio, dar-se-á preferência, para publicação na revista, a artigos inéditos. Textos que já tenham sido publicados em outras revistas, nacionais ou estrangeiras, só serão publicados no ALFERES uma vez obtida a autorização explícita da sociedade editora, sendo feita menção, de maneira precisa, à divulgação anterior.

Os artigos publicados no ALFERES passam a ser propriedade da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, admitindo-se, no entanto, sua reprodução total ou parcial, desde que seja citada a fonte, salvo se houver expressa disposição em contrário.

A Redação reserva-se o direito de introduzir alterações nos originais, visando a manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, respeitando-se, porém, o estilo e as opiniões do autor.

A Redação estabelece as seguintes recomendações para a publicação de artigos:

- 1 – Os trabalhos devem ser datilografados em espaço duplo, em papel ofício, com margem de 3 cm, contendo, em média, vinte laudas, constando da última página o endereço do autor. Além do original, remeter também uma cópia.
- 2 – Artigos muito extensos serão publicados em quantos volumes a Revista julgar necessários.
- 3 – O título do trabalho deve expressar, de maneira clara e precisa, sua idéia geral. Logo após o título, mencionar o(s) nome(s) do(s) autor(es) e suas qualificações.
- 4 – Pede-se ao autor o envio de um resumo do artigo de cerca de 250 palavras.
- 5 – No final do trabalho, quando não aparecer em nota de pé-de-página, apresentar a bibliografia utilizada, de acordo com a NB/66 – Referência bibliográfica.
- 6 – Os desenhos, gráficos e fotografias devem ser os estritamente necessários à clareza do texto.
 - 6.1 – As legendas das ilustrações devem ser feitas em papel separado e numeradas, assinalando-se, no texto, os locais onde devem ser intercaladas.
 - 6.2 – Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicados, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.
- 7 – Os originais recebidos pela Revista não serão devolvidos.
- 8 – Os trabalhos devem ser enviados para:
Academia de Polícia Militar
Divisão de Pesquisa
Rua Diabase, 320 – Prado
30.460 – Belo Horizonte-MG.