

REVISTA

# PRELEÇÃO

PUBLICAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ISSN 1981 - 3813

ANO VII - N 12 - Dezembro/2013



# 12

Assuntos de Segurança Pública



REVISTA

# PRELEÇÃO

---

Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo

---

**Assuntos de Segurança Pública**

Vitória  
ano VII - Nº 12 - Dezembro/2013

REVISTA PRELEÇÃO - Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo  
- Assuntos de Segurança Pública. Ano VII, n. 12, dezembro 2013. Vitória:  
PMES/ DEIP. 2013.

ISSN 1981-3813

Semestral

1. Segurança Pública. 2. Generalidades/ Periódicos.
  - I. Polícia Militar do Espírito Santo (PMES)
  - II. Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa (DEIP).

**Galeria de Ex-Comandantes**



Cel Abilio Martins  
período: 1924



# Sumário

<b>Editorial</b> .....	7
<b>Artigos</b> .....	9
<b>O controle social e as novas concepções sobre a polícia.</b> Alessandro Daros Vieira / Andrea dos Santos Nascimento / José Antônio Lopes Cardoso.....	11
<b>O policiamento de bicicletas da Polícia Militar do Espírito Santo:</b> uma proposta para aumentar a sensação de segurança da população capixaba Irio Doria Junior.....	33
<b>Da Guarda Real de Polícia à Guarda Nacional Republicana:</b> feições jurídico-políticas das instituições policiais portuguesas Silvagner Andrade de Azevedo.....	57
<b>A proporcionalidade da divisão do efetivo policial militar em nível de companhias:</b> uma sugestão estudada para o 6º Batalhão da Polícia Militar do Espírito Santo em 2011. Sandro Roberto Campos.....	83
<b>O Sistema Integrado de Comando e Controle para Grandes Eventos:</b> a ambição de uma estrutura projetada para a segurança dos Grandes Eventos Brasil a partir da concepção de Estado rede Antônio Marcos de Souza Reis.....	103
<b>Informativo</b>	
Boas práticas em polícia de proximidade: Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD Jaílson Miranda.....	127

# Expediente

REVISTA PRELEÇÃO

Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo

- Assuntos de Segurança Pública –

Criada pela Portaria do Comando Geral da PMES n° 440-R, de 15/03/2007

Registro ISSN 1981-3813. Ano VII, n. 12, dezembro 2013

## CONSELHO EDITORIAL

**Presidente:** Cel Edmilson dos Santos

**Vice-Presidente:** Cel Isson Feu Pereira Pinto Filho

**Diretora Executiva:** Ten Cel Josette Baptista

**Redação:** Maj Pablo Couto Ferreira

**Circulação:** Cap José Antonio Lopes Cardoso

**Revisão:** Maj Januir Carlos Pinheiro da Silva

Cb Glaucimere Pátero Coelho

## MEMBROS:

Cel RR Sonia do Carmo Grobério

Ten Cel Helio Alexandre Lima Holanda

Maj Robertson Wesley Monteiro Pires

Maj Crhistian Martins de Aquino

Maj Sandro Roberto Campos

Cap Chandler Galvam Lube

Cap Silvagner Andrade de Azevedo

## REDAÇÃO:

Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa – Quartel do Comando Geral da PMES -

Av. Maruípe, 2.111 – Bairro São Cristóvão, Vitória/ES – CEP: 29.048-463

Tel/FAX: (27) 3636-8675

E-mail: [revistaprelecao@pm.es.gov.br](mailto:revistaprelecao@pm.es.gov.br)

Impressa no Brasil/ Printed in Brazil

Distribuída em todo território nacional

Tiragem: 3.000 exemplares

**Editoração/ Impressão: DOSSI EDITORA GRÁFICA LTDA**

**Nota: Os artigos publicados expressam a opinião de seus autores e não necessariamente dos integrantes do Conselho Editorial da Revista Preleção.**



# Editorial

Neste ano o Brasil viu-se sacudido por manifestações populares que, a partir de simbólicos vinte centavos, clamaram por um país melhor. No epicentro dessas manifestações estava a polícia militar. Ao mesmo tempo em que procurava cumprir sua missão constitucional de preservar a ordem pública, a polícia via-se também questionada em seu modo de atuar e nos métodos que utilizava para controlar as manifestações e restabelecer a ordem.

Eventos dessa natureza comprovam a complexidade do serviço policial e sugerem um repensar sobre a legitimidade e o trabalho da polícia em sociedades democráticas. Nesse sentido, há sete anos a revista *Preleção* vem contribuindo para a divulgação de ideias, conceitos e formas de se pensar uma segurança pública alinhada e compatível com os preceitos de um Estado Democrático de Direito.

O ano de 2013 também marca os 30 anos de presença feminina na Polícia Militar do Espírito Santo e, como consequência, a passagem à reserva remunerada da Coronel RR Sonia do Carmo Grobério, idealizadora da Revista *Preleção*.

Nesta 12ª edição, a Revista *Preleção* homenageia quem idealizou e fez com que a Polícia Militar do Espírito Santo contasse com um veículo de divulgação científica de assuntos da segurança pública. Pelos esforços pessoais da Coronel RR Sonia do Carmo Grobério, a primeira edição desta revista foi lançada no ano de 2007. Desde então, sempre integrando o Conselho Editorial, a ilustre Oficial esteve presente nos esforços para a continuidade e melhoria na qualidade tanto dos aspectos gráficos da revista como também dos artigos nela publicados.

O pioneirismo não é qualidade que se mostra apenas na idealização de uma revista científica como esta. A Coronel Sonia integrou a primeira turma de policiais militares femininas, conhecidas carinhosamente como “as pioneiras”, pois foi apenas a partir de 1983 que a mulher passou a compor as fileiras da PMES. Em trinta anos de carreira na Polícia Militar, a Coronel Sonia destacou-se por sua competência, dinamismo e dedicação ao serviço policial.

Neste ano de passagem à reserva remunerada, é com profunda gratidão que o atual Conselho Editorial lhe rende esta singela homenagem e deseja-lhe sucesso nessa nova etapa de sua vida. Esperamos contar, ainda durante muito tempo, com a sua presença na Revista *Preleção*, elevando a discussão sobre a segurança pública e (re)pensando uma polícia cidadã e comunitária para o Espírito Santo.



---

# **Artigos**

---



## O controle social e as novas concepções sobre a polícia

Alessandro Daros Vieira<sup>1</sup>  
Andrea dos Santos Nascimento<sup>2</sup>  
José Antônio Lopes Cardoso<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo objetiva tornar clara uma coletânea de conceitos e noções que se inserem nos estudos de formação da Polícia Militar. Abordando conceitos e noções pelo viés da sociologia, da história e da política, pretende-se posicionar melhor as instituições policiais, em especial as militares, tendo em vista a atual configuração democrática do Estado brasileiro, desde a promulgação da CF de 1988. Para consecução desta tarefa, necessário reconhecer conceitos como “controle social” e sua implicação no papel da Polícia, agência socializadora que exerce o “uso legítimo da violência” por autorização e prescrição do Estado, além de compreender “segurança pública” à luz de determinados dispositivos legais, bem como “ordem pública” e “ostensividade”, e sua influência na “função policial militar” em sua subordinação ao Art 144 da CF de 1988. Por fim, neste apanhado de concepções transversais ao papel de polícia em Estados Constitucionais de Direito, buscamos uma diferenciação do modelo tradicional de policiamento e do modelo de policiamento comunitário, apontando neste último uma melhor forma para o cumprimento do papel de polícia na contemporaneidade.

**Palavras-chave:** Controle social. Uso legítimo da violência. Segurança pública. Ordem pública. Ostensividade.

### 1 O CONTROLE SOCIAL E SUAS AGÊNCIAS

Em se tratando da expressão “controle social”, necessário é observar que há duas acepções que orientam sua aplicação. Conceitualmente, o termo é utilizado, de um lado em análises de grupos sociais e indivíduos, de outro, em relação à participação popular na construção de políticas públicas.

---

1 - Gerente de Integração Comunitária da SESP. Licenciado em Filosofia e Mestre em Estudos Literários pela UFES. Especialista em Gestão de Políticas de Segurança Pública pela SENASP/MJ e UFES.

2 - Professora Universitária. Bacharel em Psicologia, Mestre em Políticas Sociais e Doutora em Psicologia Social pela UFES.

3 - Capitão da Polícia Militar do Espírito Santo. Graduado pela Escola de Formação de Oficiais da PMES. Bacharel em Ciências Sociais/UFES. Especialista em Gestão Integrada em Segurança Pública pela SENASP/MJ e UVV.

Uma das acepções é, portanto, de cunho sociológico, a outra é intimamente ligada à descentralização estatal e à transparência em relação à gestão de políticas públicas de toda ordem.

No âmbito da sociologia, o **controle social** pode ser visto como:

Um conjunto de sanções positivas e negativas, específicas durante o processo de socialização e seus mecanismos, que agem desde cedo para inculcar na personalidade valores, normas e *modelos normativos*, conformando a capacidade individual de estabelecer juízos morais. Nesse mister avulta, em primeiro lugar, a ação de instituições como a família e outras formadas por laços de parentesco e afetividade. Depois, as *organizações formais* (escola, igreja, etc.), por intermédio de seus agentes, profissionais especializados na criação, aplicação e transmissão de padrões sociais (SCURO NETO, 2004, p.199-200).

No viés da descentralização democrática da gestão pública, uma acepção usual é que:

[...] O controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação (*sic*). Esse direito humano à participação se insere em uma concepção política, que não é apenas a da democracia representativa, mas que envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação.

Quando falamos em controle social, trabalhamos basicamente com cinco questões, e mais uma outra, que perpassa essas cinco. Esses cinco elementos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas são o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Além deles, há um outro ponto: a questão do orçamento [...] (MORONI, 2009, p.40).

Em relação à política pública de Segurança Pública, o conceito de controle social coexiste nas duas acepções. A primeira exerce influência no âmbito prático-operacional, do fazer próprio da polícia. A segunda forma surge mais recentemente como controle de resultados e orçamento alocados para a sua obtenção.

Os compêndios de sociologia afirmam que são muitas as agências socializadoras, aquelas que regulam o comportamento individual, ou grupal, em sociedade. Essa socialização se dá, como afirma Bottomore (1975), de dois modos privilegiados: (a) pelo uso da força ou (b) pela introjeção de valores e normas de conduta.

Essa incorporação de normas de conduta e valores que guiam os sujeitos opera, segundo Bottomore (1975), por meio de determinados “veículos de controle social”, que o autor denomina “agências” e “meios”. Esses veículos, por sua vez é que promovem o processo, o mecanismo, pelo qual o sujeito incorpora a realidade externa. Para cada “tipo” de controle, um mecanismo diferente.

Podemos, portanto, distinguir entre os *tipos* de controle social e as *agências* e *meios* que são os veículos do controle social. Os principais tipos de controle são [...] o costume e a opinião, a lei, a religião, a moral e a educação (conhecimento, ciência). O sistema educacional também figura como agência de controle social, juntamente com o sistema político, igrejas e outros órgãos religiosos, a família (onde a socialização inicial tem lugar) e muitas outras organizações especializadas (BOTTOMORE, 1975, p.199).

O Estado também é uma agência socializadora, vez que reúne os recursos necessários à plenificação do processo de socialização. No Estado (em especial aqueles erigidos com as sociedades modernas), em nome do qual governos exercem poder pelo consenso, ou pela coação e imposição de valores e costumes, o aspecto normativo ganha maior ênfase.

Importante lembrar que no Estado Democrático de Direito, os governos acumulam, como afirma Scuro Neto (2004), competências de gestão sobre áreas diversas como a Educação, a Saúde, a Segurança Pública, que fomentam (ou deveriam fomentar) aquilo que chama “ordem normativa”, que bem poderíamos chamar “direitos”, e que se encontra constitucionalmente garantida.

Dentre as organizações formais que sustentam a ordem normativa, a derradeira é o Estado. A ele compete (de acordo com o preâmbulo da Constituição Federal brasileira, por exemplo) garantir aos sujeitos o ‘exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça’ [...] (SCURO NETO, 2004, p. 200).

Ao Estado cabe, ainda, intermediar os conflitos surgidos na convivência em sociedade, regulamentando normas sociais, buscando garantir a “ordem normativa” que funciona como um amálgama, promovendo coesão social. Cabe a ele a formalização, por meio da lei, de costumes emergidos espontaneamente na convivência, o que implica, em última análise, expressar costumes e normas positivamente. Mas cabe-lhe também um papel bastante complexo, o de punir, exemplarmente, quem descumpra a norma, quem rompe com o costume instituído. Na maioria das vezes,

seguimos normas sociais porque, como resultado da socialização, assim estamos acostumados a fazê-lo. Todas as normas sociais vêm acompanhadas de sanções que promovem a conformidade e protegem-nas da não-conformidade. Uma sanção constitui qualquer reação, por parte dos outros, ao comportamento de um indivíduo ou de um grupo, que vise a assegurar a obediência a determinada norma. As sanções podem ser positivas (o oferecimento de recompensas pela conformidade) ou negativas (punição pelo comportamento desobediente).

As sanções podem ser impostas formal e informalmente. As sanções formais são aplicadas por um corpo específico de pessoas ou uma agência de forma a garantir o cumprimento de um conjunto específico de normas. Os principais tipos de sanção formal presentes nas sociedades modernas são representados pelos tribunais e pelas prisões. Uma lei é [também] uma sanção formal definida pelo governo como uma regra ou um princípio que deve ser seguido pelos cidadãos, sendo empregada contra as pessoas que a desobedecem (GIDDENS, 2005, p.175).

Cabe ao Estado, por meio das suas diversas agências, punir aqueles que desviam da norma social, inibindo, assim, os comportamentos desviantes. Como, então, isso é feito? Quais medidas e recursos persuasórios podem ser utilizados no processo que se conforma desde a identificação do criminoso à sua punição? A quem cabe esta tarefa?

## 1.1 O MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA LEGÍTIMA E O PAPEL DA POLÍCIA

A expressão “monopólio da violência legítima”, já bastante estudada no âmbito do Direito, da Sociologia e pelo ramo da Política, significa,

[...] não o exercício exclusivo da violência, mas o direito exclusivo de prescrever e em consequência proibir ou permitir a violência (a função ideal do monopólio é a ausência de toda violência efetiva). Monopólio é, portanto, o direito exclusivo de definir e de distinguir por meio de prescrições e de autorizações a coerção legítima e a coerção ilegítima (PINHEIRO, 2002, p.333).

Bottomore (1975) chama-nos a atenção ao fato de que o estabelecimento do Estado Democrático moderno não ocorreu de modo harmônico. Muitos foram os conflitos marcados, principalmente, por diferenças ideológicas. Esses conflitos foram abafados pelo peso das instituições a quem, no Estado, foi dado o poder discricionário e autorização para coibir crimes e sancionar ações políticas que lhe fossem contrárias.



Em parte, esse controle, como afirma Bittner (2003), vem ganhando, ao longo da história, um formato substitutivo ao uso da força. As burocracias cumprem, em tempos modernos, a função de controle social, mais que a força física, como era outrora. “O papel, e não a espada, passou a ser o instrumento de coerção de nossos dias.” (BITTNER, 2003, p. 242) Isso porque, segundo o autor,

O traço distintivo do período histórico que abrange os últimos cento e cinquenta anos é uma sucessão de um grande número de eclosões internas e internacionais de violência, *mescladas de maneira incongruente* a uma aspiração forte, sem precedentes, de instaurar a paz como uma condição estável da vida social. [...] A violência ter sido banida do domínio da vida privada – se comparada, por exemplo, com o seu cultivo deliberado pelos cavaleiros medievais – é a parte menos importante da história. Mais importante é a mudança nos métodos de governar, que passaram para uma forma de administração quase completamente civil e pacífica. A força física, ou foi quase totalmente banida ou foi cuidadosamente escondida na administração da justiça criminal [...] (BITTNER, 2003, p. 242).

É bom atentar para esse papel pacificador de que fala Bittner (2003) e do poder exercido pela figura abstrata do Estado (em especial o de “definir e de distinguir por meio de prescrições e de autorizações a coerção legítima”) para o desempenho e a consecução desta função. Dessa maneira,

O ponto crucial desse monopólio é o equilíbrio entre suas duas funções: a função para os que controlam o Estado e para os membros da sociedade regulada pelo Estado, e, portanto, o grau de pacificação interna. A função do Estado tem, portanto, uma dupla face: por um lado, como detentor do monopólio da violência, o Estado deve impor limitações a seus poderes e ações; por outro lado, como guardião da ordem pública, ele deve ser o protetor e o garante de todas as liberdades (PINHEIRO, 2002, p. 333).

Mas, se o que ocorreu de fato, ao longo da história, foi uma transposição de poderes para o Estado, se a pacificação foi a tônica que subsidiou de alguma forma esta transposição e se o que resulta daí é que Estado mantém, por assim dizer, concentrados em instituições (que comportam aparatos bélicos e pessoas que se autodenominam “guerreiros”) grupos autorizados a impingir coerção legítima, em nome dessa paz, isso ocorre porque,

[...] não importa quão fielmente e quão metodicamente os ditames dessa cultura civil e do estado de direito tenham sido seguidos, e

não importa quão fundo (e até que ponto) o sistema de controle da paz e a regulamentação possam ter chegado, é necessário que permaneçam alguns mecanismos para tratar com problemas na base do corpo-a-corpo [*catch-as-catch-can*] (BITTNER, 2003, p. 243).

Se ao Estado, como afirma Pinheiro (2002), cabe “[...] o direito exclusivo de definir e de distinguir por meio de prescrições e de autorizações a coerção legítima [...]”, cabe perguntar quem são os atores e instituições estatais que devem exercer a “coerção legítima”. Sob o ponto de vista das agências estatais,

O controle social assume portanto a fisionomia de um subsistema de normas (o Direito) sustentado pela autoridade de outro (o Estado), cujos agentes e equipamentos aplicam a lei, e, ao fazê-lo, criam Direito – as funções de investigar e acusar, por exemplo, ficam a cargo de pessoas especializadas, funcionários públicos dotados de recursos e autoridade para tanto (SCURO NETO, 2004, p. 202).

E que instituição reúne estes elementos e características? Que instituições poderiam, sob jugo do Estado, abrigar aparatos bélicos e funcionários públicos dotados de recursos e autoridade? As mesmas razões de ordem prática, elencadas por Scuro Neto (2004), para fundamentar a existência de instituição ou instituições, que tenham o poder, sob a chancela do Estado, para exercer controle social (se necessário com o uso da força física), pois,

[...] o único modo prático de banir o uso da força da vida em geral era designar seu exercício residual – onde, de acordo com as circunstâncias, parecesse inevitável – para uma corporação de funcionários autorizados, isto é, para a polícia como nós a conhecemos (BITTNER, 2003, p. 243).

Importante lembrar, no entanto, como afirma Scuro Neto (2004), que a instituição policial integra, por sua vez um sistema, neste caso, o de justiça criminal, subordinando-se a outras instituições e Poderes do Estado Democrático.

## 1.2 A NATUREZA DA FUNÇÃO POLICIAL

Bittner (2003), pesquisador norte americano, traz um questionamento que muito nos poderá orientar o estudo acerca do papel da polícia na sociedade atual. Segundo ele,

É bastante óbvio que a formulação de critérios para julgar qualquer tipo de prática institucional, inclusive a da polícia, exige a solução de um problema logicamente prioritário. Isto é, antes é necessário que seja conhecido o que necessita ser feito para que alguém possa se aventurar a dizer *como* deve ser feito. No caso da polícia isso coloca a exigência de se especificar o papel da polícia na sociedade (BITTNER, 2003, p. 95).

A Constituição Federal identifica é “*o que necessita ser feito*”, de acordo com Bittner (2003). E o que necessita ser feito pelas polícias militares estaduais não é, senão, de acordo com o texto constitucional, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Determinado “*o que necessita ser feito*”, cabe saber o “*como* deve ser feito”. Novamente a Constituição Federal orienta a ação policial militar, observando que esta deve desempenhar seu mister policiando, ostensivamente, os espaços públicos.

Se a Constituição Federal de 1988 afirma que a tarefa da Polícia Militar é policiador ostensivamente o espaço público a fim de preservar a ordem pública, dois problemas necessitam aí ser investigados. (a) Um se refere ao significado próprio do “policiamento ostensivo”. Em outras palavras, o que se polícia ostensivamente? Ou, de outro modo, qual a natureza da função policial, quando a Polícia Militar desempenha o policiamento ostensivo? (b) O outro tem caráter conceitual e diz respeito a uma breve e necessária revisão da expressão “preservação da ordem pública”. Neste sentido, o que se quer reconhecer é o que, enquanto “ordem pública”, deve ser preservado durante o “policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar”.

Iniciemos por reconhecer o significado da expressão “ordem pública”, na qual se baseia o Art. 144 da Constituição Federal. Moreira Neto (1988), em artigo publicado por ocasião da promulgação da Constituição Federal, faz complexa revisão das expressões “ordem pública” e “segurança pública”, a fim de substanciar a operacionalidade do Sistema da Segurança Pública enunciado no Art. 144 da Constituição Federal.

Ao revisar os muitos juristas e autores que expuseram um significado para a expressão “ordem pública” ao longo da história recente, indica a necessidade de bem compreender essa expressão, a fim de melhor delimitar a atuação do Estado no âmbito da segurança pública, uma vez que,

[...] ordem pública, objeto da segurança pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos da sociedade (MOREIRA NETO, 1988, p. 145).

Se “ordem pública” é o objeto da “segurança pública”, como afirmado por Moreira Neto (1988), então, devemos compreender, também, o que significa a expressão “segurança pública”, vez que abrange, na Carta Magna de 1988, o fazer policial enquanto *sistema operativo* cuja finalidade maior é a preservação de seu objeto, a “ordem pública”.

A expressão *segurança pública* pode ser traduzida como

[...] o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade (MOREIRA NETO, 1988, p. 152).

Assim, a *segurança pública* é um conjunto de mecanismos e papéis que, aplicados pelo Estado por meio de ações e procedimentos legais, garantem a manutenção da “convivência pacífica e harmoniosa da população”. De outro modo, esse “conjunto de estruturas e funções [...] deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública” (MOREIRA NETO, 1988, p. 152).

Se, conceitualmente, a expressão “segurança pública”, em última análise, traduz “um conjunto de processos políticos e jurídicos”, um conjunto de “estruturas e funções”, cuja finalidade primeira é a de “afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública”, na ordem prática e jurídica ela ganha a forma de um sistema que congrega instituições e que atua em diversas frentes.

Os conceitos e expressões revisados e o enunciado do *caput* do Art. 144 da Constituição Federal (1988), a saber: “a segurança pública [...] é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” por meio de “órgãos”, acabam por revelar a formação um Sistema de Segurança Pública. Esse sistema reúne e abriga uma diversidade de instituições, também elas de naturezas distintas, que se dispõem numa “organização político-jurídica”, cuja finalidade maior é a de atender às demandas peculiares da segurança pública, na forma de subsistemas especializados: “o *policial*, o *judicial* e o *penitenciário*” (MOREIRA NETO, 1988, p. 153).

A nós nos interessa de imediato o que o autor afirma acerca do *subsistema policial* “que deve atuar *imediate, concreta e diretamente*” em benefício da ordem pública (MOREIRA NETO, 1988, p. 153).

Ao revisar o sistema de Segurança Pública e os subsistemas que o compõem, Moreira Neto (1988) acaba por indicar, de modo bastante sucinto, a natureza do fazer policial. Ao fazer isso, acaba também por traçar, em linhas gerais, os princípios que regem a atuação policial no âmbito da ética e do decoro.

Assim,

O agente de segurança pública, ao qual cabe manter ou restabelecer a ordem pública, deve responder direta, imediata e discricionariamente a miríades de situações que dificilmente se enquadram nas tipificações generalizações positivadas. No desempenho de suas atribuições cabe-lhe o exercício do *poder de polícia*, poder instrumental do Estado, não só para promover a garantia da ordem pública, mas para preservar outros valores mínimos da convivência social, como o são a salubridade, o decoro e a estética, contra o exercício abusivo das liberdades e direitos individuais (MOREIRA NETO, 1988, p. 153).

O *subsistema policial*, segundo Moreira Neto, mesmo por força desta definição da natureza de sua atuação, imputa à polícia ostensiva, o que ele nomina Polícia Administrativa, maior grau de relevância, vez que nesta categoria estão inseridas:

[...] as instituições que têm por objetivo a *ação direta, imediata e discricionária* da segurança pública (competência), para a manutenção da ordem pública (finalidade), mediante atos e procedimentos, formais ou informais (forma), diante de riscos àquela ordem (motivo) e para prevenir ou reprimir ações e processos que a perturbem (objeto), preenchendo, como se observa, os requisitos elementais do ato administrativo (MOREIRA NETO, 1988, p. 154).

Não obstante esta descrição, que por si só já se coaduna ao modelo de polícia ostensiva afirmado no parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição Federal, no qual se lê que o que cabe no Sistema de Segurança Pública às polícias militares estaduais é “a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Dessa forma, a natureza da atuação da polícia

[...] tem por atribuição a prática de atos de prevenção e de repressão, destinados a evitar, reduzir ou eliminar, direta, imediata e discricionariamente, as perturbações à ordem pública (MOREIRA NETO, 1988, p. 154).

Pode-se afirmar, em princípio, que o Moreira Neto tenha usado como referência o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200) –

regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares – já que sua análise concorre com a descrita nesse dispositivo legal. O Decreto conceitua “manutenção da ordem pública”, no item 19 do art. 2º, como sendo o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, através de atuações predominantemente ostensivas, cabendo às polícias militares as ações que visem prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública.

O R-200 descreve, ainda, ordem pública como sendo o

“conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum” (BRASIL, 1983).

Constitucionalmente cabe às Polícias Militares dos Estados-Membros da União (desde a Emenda constitucional de 1969 à Constituição Federal de 1967), então a natureza da função policial, em especial a militar, é de ser guardiã da ordem pública, por meio do “policiamento ostensivo” dos espaços públicos, utilizando-se para tal dos meios e recursos necessários, disponíveis e prescritos em lei, ao mesmo tempo prevenindo e reprimindo quaisquer ações ou processos que perturbem a ordem pública, resguardando-a, garantindo-a.

Se a polícia administrativa de segurança pública se volta ao policiamento exercido em espaços públicos, conforme se apurou até este ponto do estudo, e se o realiza de modo discricionário, ou seja, exercendo o poder conferido à Administração Pública para agir livremente, sem vincular-se a determinada conduta, desde que nos limites da lei e em defesa da ordem pública, cabe uma pergunta: pelo quê se policia? O que, no exercício cotidiano da atividade policial orienta sua seleção de eventos sobre os quais agir?

Acerca do papel desempenhado cotidianamente pela polícia nota-se,

Um clichê perene do debate acerca do papel da polícia tem sido se ela deve ser considerada mais como uma força, com a função principal de aplicar a lei criminal, ou como um serviço, acalmando um mar de problemas sociais. O que desencadeou o debate foi a “descoberta” empírica de que a polícia (contrariamente à mitologia popular) não funciona, na maior parte das vezes, como combatente do crime ou como aplicadora da lei, mas, ao invés, como provedora

de uma série de serviços para os membros da população, numa variedade de serviços que supera todas as descrições (REINER, 2004, p.163).

Há aqui uma concordância com Bittner (2003) ao se constatar que a atuação policial é, antes de tudo, “pacificadora” ou prestadora de serviços, destacando nessa perspectiva as ações do cotidiano, em situações bastante diversas do controle do crime, mediando conflitos, atendendo demandas outras da sociedade que não as relacionadas propriamente com o universo da lei e do crime.

Importante observar que ao atender tais solicitações de serviços e ao realizar o patrulhamento rotineiro, o que o policial faz, em nome da polícia é prevenção, restando poucas as situações em que se solicita, de modo emergencial, sua face operacional repressiva, menos ainda a busca espontânea por crimes flagrantes e delitos de toda ordem.

## 2 OS SISTEMAS POLICIAIS

Há uma impressão geral de que os sistemas de policiamento são tão antigos quanto os grupamentos humanos. A vigília e o cuidado do grupo, da comunidade, da sociedade, enfim, é característica não apenas humana. No entanto, é o humano que irá dar-lhe um sentido de segurança. Segurança do território e de seus limites, segurança das pessoas que dentro dele habitam e que ali se organizam, segurança nas relações interpessoais.

Nada obstante, quando se pergunta pela origem dos sistemas policiais, o que se quer saber, verdadeiramente, é a origem das instituições policiais. Quando surgiram e em que contexto?

Certo é que poderíamos traçar este perfil desde a Grécia antiga ou de Roma e com alguma coragem voltar ainda mais no tempo, em busca de formas institucionalizadas de policiamento nas sociedades, mas,

[...] a polícia emergiu ligada à expansão do poder do Estado, desde o século XVIII, nos principais Estados europeus marcados pelo Absolutismo. Lembremos o ‘ato de nascimento da Polícia’ na França, assinado por Luis XIV, inspirado por Colbert, em 1667: assegurar a segurança da cidade, lutar contra a delinquência e a criminalidade, proteger a população contra os acidentes e as epidemias e cuidar da subsistência da cidade: ‘a vida e a saúde dos habitantes dela dependia’ assim como ‘evitar toda ocasião de desordem’: o edito representava a salvaguarda do Estado pela proteção do cidadão

(LEBIGRE, 1972,p.3). Depois da revolução Francesa, o Código do Brumário Ano IV estabelecia: 'A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual' (apud Loubet del Bayle, 1992, p.16). A partir dessas disposições, cristalizou-se o denominado 'modelo francês de polícia': ligada à formação do Estado, fazendo com que o poder imprima sua marca à Polícia, centralizada e estatal (GLEIZAL, GATTI-DOMENACH & JOURNÉS *apud* TAVARES DOS SANTOS, 1997, p.159).

No entanto, será em 1829, na cidade de Londres, que a organização policial adotará, mais claramente, um viés de controle da ordem pública dirigida contra as classes populares, pois

[...] o desenvolvimento da polícia inglesa no século XIX também foi ligado, por um lado, a um certo número de desordens coletivas de natureza política, que aconteceram no final do século XVIII e início do século XIX; por outro, um pouco mais tarde, às ameaças que a extensão do movimento operário cartista representava para a ordem política e social estabelecida (Loubet del Bayle, 1992, p. 27-28).

Novamente, o elo entre a organização policial e a defesa da ordem social vigente reaparece como um dos elementos principais da formação da sociedade capitalista. Todavia, não apenas o exercício do monopólio da força física garantirá os elos de preservação da ordem social e pública, pois da tardia formação da polícia na Inglaterra derivou o denominado 'modelo inglês de polícia', baseado em uma relação dos membros do aparelho policial com a sociedade local. Esta 'polícia comunitária' acentuava sua legitimidade seguindo alguns princípios:

[...] prevenir o crime e a desordem; reconhecer que o poder policial depende da aprovação do público e deste modo ganhar sua cooperação voluntária; reconhecer que a cooperação pública está na razão inversa da necessidade de usar a coerção física; empregar a força física minimamente; oferecer um serviço a todos os cidadãos; manter a relação polícia-público; respeitar o poder judiciário; reconhecer que o indicador da eficácia da polícia é a ausência do crime e da desordem (Gleizal, Gatti-Domenach & Journés *apud* TAVARES DOS SANTOS, 1997, p.159-160).

Ao modo de uma conclusão,

Poderíamos dizer que até hoje a organização policial depende da combinação desses dois modelos, o sistema francês estatal e centralizado e o sistema inglês comunitário, aliando o



exercício da coerção física legal com a busca da legitimidade de sua ação social (TAVARES DOS SANTOS, 1997, p.160).

### 3 CONCEPÇÕES SOBRE A POLÍCIA

#### 3.1 TRADIÇÃO, INOVAÇÃO E MODISMOS

Observando de perto as “novas” políticas de segurança pública e os “novos” modelos de polícia, que emergem das páginas da história recente dessas instituições, bem poderíamos perguntar se se tratam de inovações reais ou, se se tratam de modismos? Principalmente, se analisarmos o padrão das políticas públicas no país, já que “[...] temos que considerar um cenário permeado de autoritarismo e paternalismo, que tem presidido as relações entre governo e população” (CARDOSO, 2006, p. 20).

A questão em si não é descabida, principalmente se nos dispusermos a olhar de perto duas noções de moda elaboradas pelo pensador Walter Benjamin (1991, 1994, 1994a).

Há um texto de Walter Benjamin, publicado em 1940, no qual afirma que

A moda tem um faro para o atual, onde quer que ele esteja na folhagem do antigamente. Ela é um salto de tigre em direção ao passado. Somente, ele se dá numa arena comandada pela classe dominante (BENJAMIN, 1994, p. 230).<sup>4</sup>

Noutro excerto sobre o mesmo tema da moda, Benjamin afirma que: “A moda é o eterno retorno do novo. – Será que, apesar disso, existem precisamente na moda temas da salvação?” (BENJAMIN, 1994a, p. 169)<sup>5</sup>

Ora, em que estas duas afirmações, uma delas já contendo um questionamento muito importante, poderiam nos auxiliar numa possível avaliação dos modelos policiais vigentes?

A imagem que Benjamin (1991, 1994, 1994a) forma da Moda se coaduna a um fenômeno social muito próprio da Modernidade, identificado desde o século XIX. Invenção quase sempre é reinvenção. Inovação é fruto de pesquisa ou às vezes cópia, em releitura, de textos, ações e instituições antigas. Um eterno retorno de ideias e processos, com nova roupagem, prontos ao consumo em seu tempo.

4 - Na tradução de Flavio R Kothe: “A moda tem faro para o atual, mesmo que este se mova na selva do outrora. Ela é o salto tigrino no passado. Só que ele ocorre numa arena em que a classe dominante impera.” (BENJAMIN, 1991, p. 161)

5 - Na tradução de Flavio R Kothe: “A moda é o eterno retorno do novo. – Será que, apesar disso, há exatamente na moda motivos para salvação?” (BENJAMIN, 1991, p. 141)

As polícias, em especial a Polícia Militar, parecem carecer também deste mesmo comportamento. E a resultante disso é o anúncio de planos estratégicos e de atuação, sempre novos em sua aparência, não obstante sua origem se situe, quase sempre, no passado. Exemplo disso é a ideia, muito atual, como já dissemos de “polícia comunitária”, difundida no território nacional como uma espécie de solução final para altos índices de violências e criminalidade urbana.

A cada nova tecnologia anunciada, vê-se apregoada uma maior abrangência e desenvolvimento de atividades de inteligência ao mesmo tempo em que melhores armamentos e equipamentos em geral, incluindo-se aí veículos de toda ordem, vem substanciando o patrulhamento e a atividade ostensiva. O uso de câmeras para vigilância e investigação, por exemplo, já é procedimento antigo, utilizado pela polícia inglesa desde os anos 1930.<sup>6</sup>

### 3.2 O QUE HÁ DE NOVO, ENTÃO, NA POLÍCIA?

Desde os anos 80-90 do século XX, vimos crescer a ideia de que uma polícia de qualidade tem que ser uma polícia comunitária. A substanciar este modelo, o do “policimento comunitário”, estão pesquisadores como Skolnick e Bayley (2002) que em seu livro *Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*, afirmam:

É costume associar a inovação na polícia ao nome de Robert Peel, que em 1829 apresentou ao mundo a Polícia Metropolitana de Londres. Frente ao problema de conciliar o medo de altos índices de criminalidade com o temor generalizado diante do abuso de poder por parte da polícia, Peel e seus colaboradores introduziram algumas inovações simples e brilhantes. Criaram um uniforme azul facilmente identificável, mas sem aparência militar, privilegiaram os recrutas que tinham vínculos com a comunidade local, desenvolveram as bases de um sistema de carreira profissional, espalharam patrulhas a pé pela cidade de Londres e – a mais radical de todas – desarmaram os patrulheiros. Muitos cidadãos ingleses recordavam, e ainda temiam, o terrível massacre de Peterloo, quando o exército e cavalaria

---

6 - Para melhor compreensão do uso de novas tecnologias no âmbito da vigilância urbana, em especial as relacionadas à imagem, ver VIEIRA, Alessandro Darós. *Procedimentos Operacionais em Videovigilância e Sociedade do Controle*. 2011. Monografia (Especialização *Latu Sensu*). CESP/ DSS/ CCJE/ Universidade Federal do Espírito Santo - Vitória, 2011.

atacaram com fuzis e baionetas uma manifestação pacífica. Assim, a polícia de Peel criou dois objetivos, vistos como complementares: reduzir a criminalidade e melhorar a segurança pública, ao mesmo tempo em que mostrava à opinião pública não ser a polícia nenhuma “máquina de opressão (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.11).

A questão que orienta os primeiros estudos de Skolnick e Bayley (2002) é a da busca por “[...] ideias inovadoras, estratégias e reformas organizacionais que possam ter apresentado algum êxito na luta contra o crime urbano”.

Em busca de consubstanciar este objeto, constatam, no entanto, que

Como outras instituições públicas – as escolas, o Departamento de Defesa, as prisões -, a polícia costuma investir recursos em ideias tradicionais, burocraticamente seguras, mas que não funcionam mais – se é que algum dia funcionaram (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.20).

Resta saber o significado do termo “tradicional” utilizado pelos autores ao se referirem à “ideias tradicionais, burocraticamente seguras”. Essas “ideias tradicionais”, ou “estratégias tradicionais da polícia” tornaram-se objeto de um longo diagnóstico e revelaram verdadeira falta de eficiência, segundo os autores.

Evidente que se trata aqui de um estudo sobre instituições norte-americanas, no entanto, cabe lembrar que as polícias americanas são, desde muito, objeto de um projeto de internacionalização “[...] mediante treinamento de polícias estrangeiras” (HUGGINS, 1998, p.XVII) que influiu desde inícios do século XX, doutrinária (política) e operacionalmente a conformação das instituições policiais brasileiras e, conseqüentemente, a atuação de seus profissionais. Caberia também, antes de qualquer postura precipitada, uma análise e discussão mais aprofundada acerca da natureza dos crimes dos Estados Unidos e do Brasil, dada as distinções sociais, culturais, econômicas, legais e políticas que cercam esses dois países.

Skolnick e Bayley (2002) relatam uma longa lista estratégias primárias e processos, aplicados habitualmente pelos departamentos de polícia norte-americanos, que foram diagnosticados como comprovadamente ineficazes.

Em termos específicos, abaixo estão listados as descobertas de Skolnick e Bayley (2002):

Primeiro, aumentar o número de policiais não reduz necessariamente o índice de criminalidade nem eleva a proporção de crimes solucionados. Pode-se dizer o mesmo com relação ao aumento da participação da polícia no orçamento. [...] As variações tanto no índice de criminalidade como na taxa de esclarecimento de crimes podem ser melhor previstas pelas condições sociais, como renda, desemprego, população, distribuição de renda e heterogeneidade social. Aprendemos que não se pode simplesmente jogar dinheiro na aplicação da lei e esperar resultados proporcionais.

Segundo, o serviço de patrulha motorizada aleatória não reduz o crime nem melhora a possibilidade de prender suspeitos. Além disso, não tranquiliza os cidadãos o suficiente para diminuir o seu medo do crime, nem gera maior confiança na polícia. Mostrou-se, por outro lado, que patrulhas regulares de policiais a pé, embora não tenham um impacto comprovável sobre o índice de criminalidade, diminuem o medo do crime por parte dos cidadãos.

Terceiro, os carros de patrulha com dois policiais não são mais eficientes na redução do crime ou na prisão de criminosos do que os carros com um único homem. Além disso, na patrulha com carro ocupado por um único policial não é maior a probabilidade de que este saia ferido.

Quarto, o patrulhamento intensivo de fato reduz o crime, mas apenas temporariamente, em parte porque o desloca para outras áreas.

Quinto, os tipos de crimes que mais aterrorizam os norte-americanos – o assalto à mão armada, o roubo, o furto de domicílio, o estupro, o homicídio – raramente são enfrentados pelo policial em patrulha. Somente “Dirty Harry” tem seu almoço perturbado por um roubo a banco em andamento. Os oficiais de patrulha fazem, individualmente, poucas prisões importantes. A “boa prisão” é um evento raro. Os policiais gastam a maior parte de seu tempo patrulhando passivamente e prestando serviços de emergência.

Sexto, a melhoria no tempo de atendimento aos chamados de emergência não tem qualquer efeito sobre a probabilidade de prender criminosos ou mesmo sobre a satisfação dos cidadãos envolvidos. Um estudo recente e bastante amplo mostrou que as chances de fazer uma prisão em flagrante caem 10 por cento mesmo se só um minuto tiver se passado depois que o crime foi cometido. Em outras palavras, somente a reação instantânea seria eficaz na prisão de criminosos. No entanto,

não se pode esperar que isso aconteça, a não ser que se coloque um policial em cada esquina.

Sétimo, os crimes não são solucionados – no sentido de delinquentes serem presos e julgados – pelas investigações criminais conduzidas pelos departamentos de polícia. Geralmente os crimes são resolvidos porque os criminosos são presos em flagrante ou porque alguém os identifica especificamente – um nome, um endereço, a placa de um carro. Os estudos mostram que, se nenhuma dessas coisas acontece, as chances de solucionar algum crime caem para menos de uma em dez. Apesar do que a televisão nos tem levado a pensar, os detetives não trabalham a partir de pistas para chegar aos criminosos: seu trabalho é feito com base em suspeitos conhecidos a fim de corroborar as provas. Os detetives são importantes para a acusação de infratores identificados e não para descobrir delinquentes desconhecidos. (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.18-20, grifo nosso)

Como resultado de seus estudos, após avaliarem experiências de inovações em seis cidades norte-americanas (Santa Ana, Detroit, Houston, Denver, Oakland, Newark), algo em comum é encontrado pelos pesquisadores. Essa estratégia comum, Skolnick e Bayley (2002, p. 224) chamam “policimento voltado para a comunidade”, e requer um “[...] novo profissionalismo [que] implica que a polícia sirva à comunidade, aprenda com ela e seja responsável por ela” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.225).

### 3.3 REFAZIMENTO DA CONEXÃO ENTRE POLÍCIA E CIDADÃOS

A despeito da permanência de práticas tradicionais, ainda substanciadas por velhos paradigmas reeditados de tempos menos democráticos, a segurança pública tem-se voltado para os ensinamentos de Bayley e Skolnick (2006) acerca do policiamento comunitário.

No livro *Policimento Comunitário* os autores mencionam que:

O policiamento comunitário é a nova filosofia do policiamento profissional nas democracias industriais do mundo. [...] Representa progresso e inovação. Onde quer que haja mudança, o policiamento comunitário é a palavra de ordem. Segundo seus defensores, o policiamento comunitário gera segurança pública e diminui as taxas

de criminalidade, reduz o medo do crime e faz o público se sentir menos desamparado, refaz a conexão da polícia com públicos desinformados, elevando o moral policial, e torna a polícia mais sujeita à prestação de contas. O policiamento comunitário surgiu como a principal alternativa estratégica para as práticas tradicionais, que, em toda parte, atualmente são consideradas um fracasso. (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 119)

No entanto, advertem os pesquisadores que:

Seria provavelmente mais honesto dizer que o policiamento comunitário atual é retórica mais do que realidade. É uma expressão que está na moda, usada a torto e a direito para falar da realidade do dia-a-dia da polícia. A não ser que este estado de coisas seja modificado, o futuro mais provável para o policiamento comunitário é que ele seja lembrado como uma outra tentativa de se colocar vinho velho em garrafas novas (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 120).

O refazimento da “conexão” entre polícia e “cidadãos” não é algo simples. No Brasil, saímos de um período ditatorial em que essa conexão se perdeu no medo da polícia e no seu significado, envolto em episódios de tortura e acusações de desmando.

Ao analisar a cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho (1999, p. 127) afirma que a primeira experiência democrática da história do Brasil se inicia em janeiro de 1946, com a posse do presidente general Eurico Gaspar Dutra, eleito após a derrubada de Vargas. De efêmera duração, esse período se extinguiu em 31 de março de 1964, em razão do golpe militar.

Pelo simples fato de a democracia brasileira ser recente e de possuímos polícias que historicamente operam em um contexto marcado por inúmeras violações das garantias individuais, coloca-se, aqui, necessariamente uma perspectiva diferente daquela existente em países com longa tradição democrática e, certamente, existem maiores dificuldades para a implantação do policiamento comunitário, já que,

As polícias militares, encarregadas do policiamento ostensivo, tinham sido colocadas sob o comando do Exército durante os governos militares e foram usadas para o combate às guerrilhas rurais e urbanas. Tornaram-se completamente inadequadas, pela filosofia e pelas táticas adotadas, para proteger o cidadão e respeitar

seus direitos, pois só viam inimigos a combater. A polícia tornou-se, ela própria, um inimigo a ser temido em vez de um aliado a ser respeitado. (CARVALHO, 1999, p. 194)

#### 4. CONCLUSÃO

Uma polícia de ordem pública policiando cidadãos com direitos cerceados difere radicalmente de uma polícia inserida num contexto de democracia plena. Se antes a tônica era a censura, agora, o que vale é o direito, e à Polícia Administrativa de Segurança Pública cabe a sua garantia (texto constitucional).

Neste ambiente e contexto que requerem novas práticas policiais voltadas ao cumprimento da lei, ao cuidado do outro, à propagação da civilidade, não cabe mais o guerreiro e sim o pacificador. E a população tende a confiar novamente às instituições policiais suas funções mais importantes,

[...] aquelas ligadas à polis, de construir uma sociedade Police, policiada, no sentido de polie, polida, numa palavra, civilizada, que controla suas pulsões, para falar como Norbert Elias, que não recorre à violência (PINHEIRO, 1998, p. 12).

Daí a necessidade de repensar a função policial no Brasil, já que,

O bom relacionamento entre a polícia e a coletividade será construído ao longo de um processo de busca por soluções integradas que perpassem apenas os problemas concretos. O policiamento comunitário é uma tentativa de ultrapassar o modelo tradicional, de reavaliar a função policial e de traçar novos caminhos para efetivar um novo fazer policial.

Essa reconstrução do relacionamento polícia-sociedade passa por profunda reavaliação da natureza da função policial [...] (CARDOSO 2006, p. 19, grifo nosso).

Assim, o policiamento comunitário como filosofia policial, tende a ser importante ferramenta, em ambiente democrático, de aproximação da polícia com o seu objeto: o cidadão pleno de direitos, e pronto a ser policiado, desde que dentro dos limites culturalmente aceitos e legalmente constituídos.

## REFERÊNCIAS

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome. **Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: EDUSP, 2006.

BARRA, Sérgio Hamilton da Silva. **Entre a Corte e a Cidade: o Rio de Janeiro no tempo do Rei (1808-1821)**. 2006. Dissertação (Mestrado) – PUC/Rio, Rio de Janeiro, 2006.

BENJAMIN, Walter. Parque Central. In: **Walter Benjamin**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito de história. In: **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre a literatura e história da cultura**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BENJAMIN, Walter. Parque Central. In: **Charles Baudelaire: um lírico no auge do capitalismo**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: EDUSP, 2003.

BOTTOMORE, T. B. **Introdução à sociologia**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 1, DE 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nº 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2013.

CARDOSO, José A. Lopes. **Representações Sociais da Polícia Interativa entre Policiais Militares**. 2006. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

CARVALHO, J. M. et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.



GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

MEDVID, Admar Júlio. **Sistema policial brasileiro**. 2000. Monografia (Graduação em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988.

MORONI, José Antonio. Os cinco eixos do Controle Social. In: **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Coord. Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio à edição brasileira. In: HUGGINS, Martha K. **Polícia e Política: relações Estados Unidos/América Latina**. São Paulo: Cortez, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do estado e o direito internacional dos direitos humanos. In: **Direitos Humanos no Século XXI** – Parte I. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

SCURO NETO, Pedro. **Sociologia Geral e Jurídica: manual dos cursos de Direito**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, De P. **Vocabulário jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. **Ser nobre na Colônia**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2002.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. In: **Tempo Social**. São Paulo: USP, Nº 9; P.155-167; maio, 1997.

VIEIRA, Alessandro Daros. **Procedimentos Operacionais em Videovigilância e Sociedade do Controle**. 2011. Monografia (Especialização Latu Sensu). CESP/ DSS/ CCJE/ Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.



## O policiamento de bicicletas da Polícia Militar do Espírito Santo: uma proposta para aumentar a sensação de segurança da população capixaba

Irio Doria Junior<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo aborda a temática do policiamento com bicicletas da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) como alternativa para aumentar a sensação de segurança da população capixaba. Utilizou-se levantamento bibliográfico, com abordagem explicativa e qualitativa, apoiando-se em teorias desenvolvidas em livros, artigos, revistas, manuais e apontamentos de instrução policial. Discute e apresenta a hipótese de que o policiamento de bicicletas, devido à sua visibilidade, baixa velocidade de execução e quase inexistência de barreiras durante o seu patrulhamento, aproxima o policial da comunidade, devido ao vínculo de confiança e credibilidade que conquistou. Conclui que a parceria da população é conquistada agindo preventivamente e apoiando com ações assertivas os problemas de Segurança Pública, aumentando a sensação de segurança local.

**Palavras-chave:** Policiamento com Bicicletas. Sensação de Segurança. Ciclopatrulhamento. Policiamento Comunitário.

### 1 INTRODUÇÃO

O tema abordado aqui é a importância do ciclopatrulhamento no desenvolvimento de ações de ostensividade da PMES. A pergunta que orientou esta pesquisa foi: O policiamento de bicicletas realizado pela PMES é uma alternativa capaz de aumentar a sensação de segurança da população capixaba?

A PMES, dentre diversas modalidades de policiamento, emprega o ciclopatrulhamento com o objetivo de prover segurança à população. Por meio da ciclopatrulha, a PMES busca melhorar a parceria polícia / comunidade, utilizando a filosofia da Polícia Comunitária, onde essa interação busca responder parte das questões de Segurança Pública que influenciam diretamente a qualidade de vida em sociedade e proceder a mudanças nos modelos policiais vigentes.

---

1 - Irio Doria Junior é Capitão da PMES, graduado na Escola de Formação de Oficiais (EsFO) da PMES, Especialista em Políticas Sociais e em Segurança Pública, ambos pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Possui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e serve atualmente no Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA).

Espera-se contribuir no debate sobre o aprimoramento e o aumento das estratégias do ciclotrulhamento. Ressalta-se que a literatura sobre o tema é bastante escassa e foi possível perceber durante minha trajetória profissional e no decorrer desta pesquisa que o policiamento com bicicletas pode ser uma alternativa de baixo custo e com retornos positivos à prevenção da criminalidade.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico com abordagem explicativa e qualitativa sobre o tema, apoiando-se em teorias desenvolvidas em livros, artigos, revistas, manuais, apostilas e apontamentos de instrução policial. Por último, vale ressaltar o trecho abaixo, no qual Borba explica que:

A abordagem da realidade no saber científico se dá a partir de métodos, procedimentos e técnicas, que devem estar de acordo com a natureza do sujeito e do objeto a serem investigados. O método procura evidenciar a postura do investigador, prever os passos necessários a fim de garantir tanto a exequibilidade de todo o processo como sua qualidade. (BORBA, 2004, p.19)

## **2 PREVENÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA**

A grande mídia mostra a questão Segurança Pública presente em grandes cidades do Brasil e discutida diariamente. Aumentando em complexidade, a violência cotidiana e a sensação de insegurança do cidadão faz com que a eficiência do serviço executado pelas instituições policiais seja lembrada constantemente.

### **2.1 CONCEITOS**

Uma grande dificuldade atual é conceituar Segurança Pública. Mas o que é Segurança Pública? Diz Silva (1963) apud L'Apicciarella (2003, p.1) que:

É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Por outro lado, a sociedade tem um olhar coletivo afirmando que a questão da Segurança Pública é um problema policial, não importando

qual o tipo de polícia. No geral, os cidadãos têm dificuldade ao distinguir as missões dos operadores da Segurança Pública. Além disso, mesmo que haja a intenção de uma aproximação entre o corpo policial e a comunidade, a percepção social sobre a Segurança Pública tende a permanecer. O sucesso de tal aproximação pode ocorrer se for redefinida e ampliada a conceituação de Segurança Pública, de forma a transpor outros fatores que lhe causam influência e agências diversas.

## 2.2 DESAFIOS

Diariamente as corporações policiais militares tem se deparado com um grande desafio: a sociedade, no seu imaginário coletivo tem o juízo de que tudo é de competência policial devendo responder prontamente a sua vontade, ainda que não haja previsão em leis, da função policial caracterizada pela Constituição. Qual deve então ser a sua função no contexto de Segurança Pública? Essa polícia deve cumprir o seu papel constitucional ou fazer o que a população deseja? Coelho (2004, p.13) diz que os cidadãos no geral se preocupam somente com o atendimento de sua solicitação, dispensando o formato desta, pois para a população, no geral, não importa o histórico da instituição, a sua estrutura ou ainda a forma, mas o benefício proporcionado por ela, que possa ser facilmente visto.

Existe um conflito entre o que a sociedade deseja, o que ela necessita e aquilo que os governos acreditam ser o adequado ao provimento da Segurança Pública, pois:

[...] após a edição da Constituição de 1988, a missão da organização passou a ser a de preservar a ordem pública. Para manter a ordem pública a polícia deve controlar aqueles que tentam perturbá-la, a população desordeira, portanto. Por outra ponta, os governos existem para atender aos anseios e necessidades do povo. Não pode haver incompatibilidade entre o desejo do povo ordeiro e o desejo do governante. (PEREIRA, 2009, p.118)

Marinho (2002, p. 42) diz que “as demandas, no Brasil, por mudanças nas perspectivas policiais parecem ter sido causadas mais pela dimensão política do que pela dimensão técnica”. Isso é reforçado pela idéia de que as instituições responsáveis pela Segurança Pública têm dificuldade de identificar quem recebe o produto.

Retomando Pereira (2009, p.118) pode-se verificar que a população ainda não definiu claramente a quem deva prestar esses serviços de Segurança Pública. Para isso, o autor apresenta três hipóteses: i) a polícia militar tem como cliente o governo; ii) a polícia militar tem a população ordeira

como cliente; iii) a população desordeira é sua cliente. Afirma ainda que as três hipóteses são atendidas pela organização. O foco está na população ordeira do Estado.

Muito comum é a utilização dos velhos métodos para resolver os problemas da Segurança Pública, como o modelo recorrente do uso da força desmedida e da violência. Os governos estaduais utilizam a polícia para atuar dessa forma porque segundo Da Silva (2008, p.13) a luta contra a insegurança é feita utilizando órgãos policiais através de meios preventivos e repressivos, adotando providências para reduzir o medo do crime, usando um discurso positivo sobre a segurança, com ênfase em fatos que demonstrem que a situação está sob seu controle.

Isso ocorre porque o foco governamental, sobre a Segurança Pública, está estacionado nas causas e não nas pessoas. Beato Filho (2008) mostra que, no Brasil, efetivar propostas de políticas públicas de segurança consiste na oscilação entre a reforma social do final dos anos 90, um movimento em contraposição das idéias coletivas em sociedade, em prol do individual. Isso ocorre por que:

[...] o crime resulta de fatores socioeconômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. Esta deterioração das condições de vida traduz-se tanto no acesso restrito de alguns setores da população a oportunidades no mercado de trabalho e de bens e serviços, como na má socialização a que são submetidos no âmbito familiar, escolar e na convivência com subgrupos desviantes. (BEATO FILHO, 2008, p.59)

Acrescenta ainda o autor (BEATO FILHO, 2008, p.59), que é preciso um fortalecimento dos mecanismos penais, de forma a assegurar uma punição mais rigorosa para criminosos, para que possa servir de modelo e se torne uma forma de desestímulo ao cometimento de delitos, pois segundo ele as Políticas de Segurança Pública necessitam de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e de outros órgãos do sistema. Ao lado dessas ações, preconiza também que devem ser formuladas leis mais duras ao lado do policiamento ostensivo para efetivar punições dos delitos, sendo estas rápidas, certas e severas.

Em um ponto de vista segmentado, outros teóricos esquadriham uma linha de participação social, novas formas de gestão, com o acréscimo da participação social nos assuntos de Segurança Pública, negociando um relacionamento em sociedade,

Pressupondo um novo arranjo social, onde os conflitos e jogos

de interesses constituem a dinâmica por excelência de uma ordem social democrática, o foco na segurança pública implica o incremento de meios comedidos de força para a negociação da sociabilidade nos espaços públicos, o reforço de canais de participação comunitária enquanto instrumentos de planejamento, controle social e legitimidade das ações policiais. (ALBERNAZ; CARUSO; MORAES, 2007, p.163)

Surge dessa forma uma obrigação crescente, por parte dos governos, em buscar novas estruturas de prevenção onde a sociedade tenha participação ativa ao lado das polícias e demais órgãos governamentais, onde o foco é a participação comunitária.

## 2.3 MECANISMOS DE PREVENÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS

Muito se exige do Estado referente a uma melhor qualidade de vida para a população. É necessário que ele use preventivamente Políticas Públicas, especialmente as de cunho social, proporcionando ao cidadão proteção social, cujo objetivo basilar consiste na redução da desigualdade e da pobreza, garantindo, assim, alternativas que evitem uma vida de crime e ter um padrão mínimo adequado de sobrevivência. Corroborando com essa idéia, Camargo (2004, p.68) nos ensina que:

[...] os programas sociais têm por objetivo criar uma rede de proteção social para todos os cidadãos do país, fazendo com que, diante de imprevistos como desemprego, acidentes no trabalho, doença, etc., ou em face de situações previsíveis, mas que os cidadãos, por alguma razão, não conseguiram antecipar adequadamente, como a perda da capacidade de trabalho devido à idade avançada, pouco investimento em capital humano, etc., consigam manter um padrão de vida mínimo adequado à sua sobrevivência.

Por Políticas Públicas, pode-se falar que são entendidas como o “Estado em ação” [...]; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade (HOFLING, 2001, p.31). Ou seja, Políticas Públicas são de responsabilidade do Estado, onde este ente deve realizar a implementação e manutenção, funcionando como o ator principal ao tomar decisões que envolvem, nessa relação, diversos órgãos públicos e atores sociais empenhados em fazer dar certo a política implementada. Nessa linha, a mesma autora define as Políticas Sociais, como sendo um conjunto de ações de proteção social realizadas pelo Estado, como a redistribuição dos benefícios sociais

com foco na diminuição de desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Tais políticas sociais, de maneira frequente, tendo sido entendidas com as políticas de educação, saúde, previdência, segurança, habitação e saneamento. Nessa linha, o Estado deve aprovisionar os seus cidadãos de serviços qualificados, de cunho social, ou seja, as chamadas ações públicas sociais, de forma a atender as demandas da sociedade e, dessa forma, construindo direitos e garantias sociais. É importante, então salientar a necessidade de Políticas Sociais e, especialmente, projetos de prevenção social da criminalidade, como alguns bons exemplos nacionais que tem experimentado sucesso e gozado de respeito internacional, a saber: o “Programa Fica Vivo”, em Belo Horizonte e, ainda de forma insipiente, o “Estado presente em Defesa da Vida”, no Espírito Santo. Segundo Soares (2003, p. 93),

O segredo do programa consistente, na área da prevenção à violência, é seu esforço original de “customizar” a política pública, isto é, trabalhá-la de modo que ela satisfaça necessidades singulares e desejos individualizados.

Destarte, é importante a busca por Políticas Públicas de Segurança de médio e longo prazo, onde o comprometimento com o resultado perpassa não somente um governo, mas vários, se tornando assim uma Política de Estado. Percebe-se que ainda permanece a ótica imediatista, conforme afirma Sapori:

No que se refere às políticas públicas de controle da criminalidade, continua prevalecendo a racionalidade típica do gerenciamento de crises [...]. As secretarias estaduais de segurança pública, bem como as secretarias estaduais de justiça, persistem gerenciando apenas os problemas imediatos que se lhes manifestam. (SAPORI, 2011, p.12)

É preciso rescindir com os programas que tem por objetivo resolver de forma pontual as questões da Segurança Pública, pois existe uma população que permanece desprovida do acesso às condições dignas de sobrevivência, estando à mercê da violência e insegurança pública. Deve-se ter como meta a redução de índices criminais no médio e longo prazo, como é o foco dos programas já citados.

O Programa Fica Vivo foi implantado na cidade e na região do entorno metropolitano de Belo Horizonte (MG) visando, especialmente, diminuir e controlar a taxa dos homicídios nas localidades mais sensíveis à violência



do município. O programa procura abarcar três eixos principais, sendo eles: reforçar o policiamento ostensivo, a polícia comunitária como ideário das ações de polícia e o desenvolvimento de diversas ações sociais. Fazem parte do programa, no formato de parceria, o Governo do Estado de Minas Gerais, as Polícias Militar e Civil, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o Ministério Público, o Poder Judiciário e as prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Em maio de 2011, o Governo do Estado do Espírito Santo lançou o Programa “Estado presente em Defesa da Vida”, com o objetivo de levar às comunidades menos favorecidas, as ações de cidadania, além de enfrentar a violência e criminalidade, em todo o estado, especialmente na região metropolitana da Grande Vitória. Tal programa visa concentrar nessas comunidades a atuação do governo na educação, saúde, esportes, lazer, cultura, segurança, qualificação profissional e geração de oportunidades de emprego e renda. Para isso, o Estado protagoniza parceria entre as Polícias Civil e Militar, municípios, Organizações não Governamentais (ONGS) e iniciativa privada, visando democratizar o acesso aos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se objetiva ampliar as ações de combate à criminalidade .

Tudo isso está em consonância com o que diz Viera (2009, p.5), ao afirmar que “o principal desafio que se coloca é a harmonização, articulação e adaptação de todas estas valências às novas realidades sociais e criminais, que se encontram em constante mutação”. A atenção à questão da violência demanda das agências governamentais uma capacidade de resposta ampliada, de forma inovadora e mais técnica.

### **3 A AÇÃO DA POLÍCIA MILITAR**

A atuação da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) encontra previsão legal no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CFB) de 1988 (BRASIL, 1996) e nos artigos 126 e 130 da Constituição Estadual do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 1989). Ambas preconizam que a PMES deve atuar ostensivamente e na preservação da ordem pública

Podemos observar de uma forma muito clara que é papel da polícia militar a salvaguarda da ordem pública, principalmente numa conjuntura de Segurança Pública. Pode-se falar que a polícia militar deve guardar para que não tenhamos a ocorrência do crime, de forma que seja oportunizada à sociedade uma vida harmônica e ordeira.

2 - Sobre o programa ver: <http://www.es.gov.br/site/noticias/show.aspx?noticiaId=99724368>

É sabido que “Policiais enfrentam uma variedade cada vez mais complexa de situações e problemas a cada dia (BEATO FILHO, [s.d], p.12).” Diante desse mote é imperativa a implementação de tipologias de patrulhamento policial apropriadas a essa complexidade e versáteis ao serem dispostas nas cidades. Além disso, é imprescindível ser aberto uma via de conversação com a sociedade, através do Sistema Comunitário de Policiamento.

Sendo no seio comunitário e participativo, o local chave das discussões sobre os assuntos atinentes à Segurança Pública, é preciso que o Estado atue de forma contundente para que esse grupo tenha voz ativa na busca de soluções e compartilhamento da responsabilidade na temática da violência, principalmente em regiões carentes, pois as:

[...] pessoas que vivem em comunidades pobres e que teriam uma vocação natural à liderança são sufocadas e impedidas pelo predomínio do ilegal e do ilícito. Onde o crime viceja, onde a violência domina, não há terreno para a formação de Redes de Engajamento Cívico porque tal predomínio significa o exercício de uma “liderança” autoritária objetiva sobre a comunidade. (BALESTRERI, 2008, p.40)

É a comunidade que sofre as principais consequências da violência. Não há mais espaço para as decisões concentradas nas mãos da polícia e do governo. Elas, segundo Rolim (2008, p.25), precisam ser compartilhadas, de forma a se dar uma atenção ajustada ao ponto, para que se debata sobre o crime, violência ou a condição de vida na comunidade. Este autor destaca que será este o ambiente em que a polícia usará para fazer cair por terra certos mitos e responsabilidades atribuídas a ela e que não são suas, bem como uma busca por soluções que mitiguem o crime, a violência e a qualidade de vida.

Se nada for feito, ou se as políticas de Segurança Pública forem insipientes a comunidade não terá como participar do processo de discussão e engajamento comunitário, de forma que não conseguirá propor alternativas para o seu enfrentamento. Segundo Fernandes e Costa (1998, p.81), existe um modelo policial que tem pequena participação comunitária. Esse modelo está ultrapassado e não atende o cidadão, pois é necessário ao policial conhecer a função da polícia e o ambiente de atuação, pois isso é a primeira condição do processo de interatividade na área de segurança pública. É importante que o corpo policial cumpra essa função, de forma a capitanear a transformação do relacionamento com a comunidade e buscar alternativas de apoiar a comunidade local. Persistindo nessa idéia, tais autores permanecem discorrendo sobre essa inovação da forma de agir da polícia, ao afirmar que:

A polícia interativa, como uma nova maneira de pensar na proteção e socorro públicos, baseia-se na crença de que os problemas sociais, condicionantes da criminalidade, em síntese, terão, cada vez mais, soluções efetivas, na medida em que haja a participação das comunidades na sua identificação, análise, proposta e implementação de ações conjuntas para a busca de soluções. (FERNANDES; COSTA,1998, p.81)

Os programas contemporâneos para enfrentar a violência ficam próximos cada vez mais de procedimentos que procuram escutar o clamor comunitário, tabulando proposituras e perseguindo, tendo como referência a afinidade entre Estado e Sociedade, minimizar as questões atinentes à problemática da Segurança Pública.

Uma polícia que se diz comunitária, segundo Costa e Fernandes (2008, p.85) deve possuir as seguintes características: a) comunitarização, que é o processo de interação entre a polícia e a comunidade; b) cidadanização, invertendo a sua forma de atuação, deixando de agir como uma corporação cuja a única função é fornecer garantias à manutenção do Estado de Direito, transformando-se em um corpo policial que valoriza a segurança das pessoas e c) profissionalização: abandonando o empirismo e buscando cada vez mais ser uma polícia que busca uma atuação com embasamento técnico-científico.

Nessa atmosfera de intercâmbio comunitário a Polícia Militar disponibiliza diversos processos de policiamento ostensivo, dentre eles o policiamento a pé, o ciclopatrulhamento e o patrulhamento de viaturas.

## **4 A CICLOPATRULHA**

### **4.1 CONCEITO E HISTÓRICO**

O ciclopatrulhamento, que aqui será enfatizado, é uma alternativa como modalidade de policiamento ostensivo, cuja função primeira é a prevenção do cometimento de crimes. A ciclopatrulha é resultado de uma busca da PMES em desenvolver soluções inovadoras e criativas, de forma a atender uma crescente demanda social que é: o controle da criminalidade, deixando o cidadão menos vulnerável frente às diversas modalidades delituosas que ocorrem no Estado do Espírito Santo.

O ciclopatrulhamento não é um processo de policiamento recente. Num contexto mundial, no final do século XIX era corriqueiro que muitas divisões policiais norte-americanas abraçassem essa modalidade, dentre

outras que já haviam na época, como o policiamento à pé e à cavalo. Segundo Pereira (2005, p.20):

Um estudo, de 1896, realizado pelo departamento das polícias de Pittsburgh, relatou que após testes preliminares houve a conclusão do fato de um policial em bicicleta substituir vários policiais empregados no policiamento a pé. Porém, nesse período, as bicicletas eram pesadas e com freios muito simples. [...] Até que, em 1987, Seattle tornou-se a primeira cidade dos EUA a empregar novamente a bicicleta no policiamento e, logo, espalhou-se para o resto do país. Atualmente, estão presentes em 70% dos departamentos de polícia dos EUA e são populares e eficazes devido aos contatos com a comunidade.

Apesar de haver a limitação tecnológica ainda no século XIX, no tocante aos materiais de confecção da bicicleta, acessórios diversos, falta de equipamentos de proteção individual e uma carência do desenvolvimento de técnicas adequadas de emprego, seja no esporte ou no serviço policial, o ciclopatrulhamento já mostrava sua eficiência nos seguintes aspectos: substituição de policiais à pé, fácil difusão popular e alinhamento à metodologia de Policiamento Comunitário. Há de se observar também que o seu uso permanece moderno por mais de cem anos. Seguindo essa tendência global é possível que se identifique, conforme outros autores, a presença forte dessa modalidade de policiamento em unidades policiais especializadas de renome internacional, pois:

Atualmente existe a “Bike-patrolha” na SWAT (Special Weapons And Teactis Force - Armas Especiais e Forças Táticas) de Los Angeles e na segurança da Casa Branca, feita por agentes do FBI (Federal Bureal of Investigation - Agência Federal de Investigação), estando presente também em 70% de todos os departamentos de polícia dos Estados Unidos. Segundo a Associação Internacional de Polícia com Mountain Bike (IPMBA), baseada em estimativas atuais, há mais de 3.000 unidades nos Estados Unidos. Estimativas e tendências apontam para este ano de 2000 mais de 15.000 oficiais sobre bicicletas. (OLIVEIRA, 2000, p.50)

Já no Espírito Santo, o policiamento de bicicletas foi introduzido a partir do Século XX, pois, conforme Oliveira (2010, p.15), ao fazer um resgate histórico, mostra que:

No início do século XX a PMES já utilizava bicicletas como meio de transporte dos supervisores do policiamento, não havendo qualquer registro sobre o policiamento com bicicletas em nosso Estado que tenha sobrevivido até nossos dias.

O mesmo autor (OLIVEIRA, 2010, p. 16) acrescenta ainda que as técnicas de ciclopatrulhamento hoje utilizadas na PMES foram ensinadas em 1999 pelo então capitão Paulo Starik, da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Essas técnicas são baseadas na doutrina canadense “*Mountain Bike Police Patrol*”.

Através desse douto oficial, a PMMG foi buscar suas técnicas em outro país da América do Norte, o Canadá. Esta é uma nação onde o uso da bicicleta é algo entranhado na cultura de seu povo, tendo centros especializados de difusão das mais modernas técnicas dos diversos tipos de ciclismo e uma grande extensão de ciclovias. É importante lembrar que esse país também é sede de diversas marcas de bicicleta mais famosas da atualidade, onde os itens fabricados tem altíssima qualidade, aliados a sua moderna tecnologia de ponta. Essa característica peculiar, aliado à topografia montanhosa, faz do Canadá um grande exportador das mais eficientes técnicas de ciclopatrulhamento.

A influência do Canadá é tão forte nesse tipo de policiamento, que seus procedimentos servem de base para a implantação e adaptação do modelo brasileiro de ciclopatrulhamento, conforme mostra Mello (2010, p.23) ao afirmar que: “O modelo foi baseado na Polícia Militar Canadense, que adequou à prática a realidade de nosso país, capacitando policiais para a função.”

A PMES, na década de 90 do século passado, se apropria dessa moderna técnica de ciclopatrulha. O objetivo era que a sociedade fosse beneficiada com uma forma de policiar focalizada na prevenção, um policiamento mais próximo da comunidade, operando em baixa velocidade e visível com grande amplitude por parte das pessoas. Tal padrão policial permite que o profissional, apropriando-se da técnica de policiamento comunitário, passa a conhecer as necessidades, os anseios e os problemas de uma localidade qualquer, e pode, dessa maneira, buscar soluções conjuntas e efetivas para as questões de Segurança Pública.

#### 4.2 NECESSIDADE DE UMA NOVA VISÃO ESTRATÉGICA DE POLICIAMENTO PREVENTIVO

Como instituição policial que visa uma busca incessante de atender às demandas sociais de prevenção ao cometimento do crime e visualização da sua tropa pela comunidade, a PMES deve buscar alternativas, onde a mudança de seus olhares para os fenômenos sociais implica em uma mudança de estratégia nos padrões de policiamento. Mas o que é estratégia? Segundo De Camargos e Dias, o termo estratégia não possui um sentido único, mas:

[...] pode ter o significado de políticas, objetivos, táticas, metas, programas, entre outros, numa tentativa de exprimir os conceitos necessários para defini-la. [...] podendo significar desde um curso de ação formulado de maneira precisa, todo o posicionamento em seu ambiente, até toda a alma, a personalidade e a razão existencial de uma organização. (DE CAMARGOS; DIAS, 2003, p.28)

Acrescentam ainda os mesmos autores que independente de sua definição, pode-se fazer menção a determinadas palavras chave relacionadas à temática, entre elas as mudanças, a competitividade, o desempenho, o posicionamento, a missão, os objetivos, os resultados, a integração e a adequação organizacional.

A partir da definição de estratégia, a PMES definiu sua visão, ao afirmar sua pretensão como instituição policial do século XXI a de “ser reconhecida como uma referência nacional em qualidade de serviços públicos e como um pólo de soluções inovadoras na administração de segurança pública”. (PMES, [s.d])

Beato Filho nos ensina ainda que uma instituição como a PMES deve desenvolver também ações estratégicas, que vem a ser:

[...] modificações no âmbito do gerenciamento das atividades policiais, na introdução de inovações tecnológicas, nos mecanismos decisórios e de planejamento, nas estratégias em se encarar o problema da criminalidade e violência nos grandes centros urbanos [...] (BEATO FILHO, [s.d], p.12).

Alinhado nesse pensamento, Hage nos ensina o conceito de pensamento estratégico que é “[...] pensar estrategicamente é planejar e procurar antever problemas imagináveis, procurando antecipá-los na maneira do possível, sem sofrer surpresas”. (HAGE, 2009, p.21)

Corroborando com essa idéia e mostrando que está na vanguarda, a PMES mostra os seus valores, que estão em conformidade com o conceito do pensamento estratégico do autor mencionado acima, conceito este que é desenvolvido pela corporação e colocado em prática nas operações policiais diuturnas que são disponibilizadas à sociedade capixaba. Os valores da PMES são a Disciplina, a Eficiência Organizacional, a Eficácia Operacional, a Ética, a Hierarquia, a Inovação, a Interação Comunitária, o Interesse Público, a Legalidade, a Priorização dos Direitos Humanos, a Racionalidade na Utilização dos Recursos Públicos, a Transparência Administrativa e Operacional, e a Valorização dos Recursos Humanos. (PMES, [s.d])

### 4.3 ASPECTOS POSITIVOS

O ciclopatrolhamento é uma espécie de policiamento que possui diversas vantagens comparativas a outros processos, como o policiamento a pé e de viaturas. A seguir são apresentadas algumas observações positivas da ciclopatrolha, baseado nas idéias formuladas por De Oliveira (2000); De Souza (2007); Oliveira (2000):

- aproximação entre o profissional e a comunidade, majorando a capacidade operativa policial, ampliando a mobilidade proporcionada em relação ao método a pé. Isso racionaliza o emprego do recurso humano disponível;

- um policial guarnecido de uma bicicleta é capaz de patrulhar uma área maior do que aquela designada para outro que atua a pé. Sugere-se a substituição da área coberta por uma dupla de ciclopatrolha por uma área correspondente à de três duplas a pé;

- os equipamentos a serem utilizados, se for feita uma comparação com o rádio-patrolhamento motorizado, são de um custo muito menor, com destaque para a manutenção, de menor complexidade e consequentemente de fácil resolução;

- aumenta a capacidade de presença real do profissional de polícia nas ruas, podendo ser usado em qualquer horário, e otimiza, sobremaneira, o condicionamento físico do policial que atua nessa modalidade;

- permite um deslocamento policial rápido, versátil e seguro, mesmo nos momentos de trânsito congestionado, quando a mobilidade fica comprometida no processo motorizado;

- observando-se o triângulo policial, bicicleta e equipamentos, a ostensividade é potencializada, pois o foco do ciclopatrolhamento é prevenção, em detrimento da ação repressiva. Isso permite a suplementação de outras modalidades de policiamento, com a vantagem de poder ser utilizada em ruas pavimentadas ou não. Por conta disso, pode ser amplamente utilizada em terrenos urbanos ou rurais;

- o policial que atua no ciclopatrolhamento proporciona uma visão mais agradável e amistosa do que as tradicionais fardas militares, pois o uniforme utilizado é composto de camiseta, bermuda ou calça, tênis, capacete ou boné;

- a facilidade de emprego permite que seja implementada nas grandes cidades e principalmente em regiões de grande adensamento populacional ou de maciça concentração vertical, com uma versatilidade que permite a atuação em pontos de intenso comércio, em logradouros públicos, próxi-

mos às escolas e em locais utilizados para entretenimento com a concentração de pessoas e veículos;

- a cicloturquia atua até mesmo em intempéries, como chuva contínua, fazendo pontos base em setores estratégicos, sendo desaconselhável o seu uso apenas sob chuva torrencial.

Pereira (2005, p.43), desenvolveu uma tabela ao fazer uma comparação entre os processos de policiamento a pé, de bicicleta e motorizado:

**Tabela 1:** comparação entre os processos de policiamento:

<b>POLICIAMENTO A PÉ</b>	<b>POLICIAMENTO DE BICICLETA</b>	<b>POLICIAMENTO DE VIATURA</b>
<p><b>Cobre uma área de pouca abrangência no policiamento ostensivo.</b></p> <p>Possibilita contato mais estreito com a comunidade local. Nem sempre empregado na mesma localidade. Baixa mobilidade e velocidade.</p> <p><b>Geralmente não efetua registro de ocorrências policiais. Maior ênfase preventiva do crime. Terrenos acidentados e chuva prejudicam seu emprego.</b></p> <p>Não conduz pessoas detidas após prática de delito. Auxilia no condicionamento físico do policial militar.</p>	<p><b>Cobre uma área de média abrangência no policiamento ostensivo.</b></p> <p>Possibilita contato mais estreito com a comunidade local.</p> <p><b>Geralmente empregado na mesma localidade. Média mobilidade e velocidade.</b></p> <p>Efetua registro de ocorrências policiais.</p> <p><b>Maior ênfase preventiva do crime.</b></p> <p>Terrenos acidentados e chuva prejudicam seu emprego.</p> <p><b>Não conduz pessoas detidas após prática de delito.</b></p> <p>Auxilia no condicionamento físico do policial militar.</p>	<p><b>Cobre uma área de grande abrangência no policiamento ostensivo.</b></p> <p>Possibilita contato menos estreito com a comunidade local.</p> <p><b>Nem sempre empregado na mesma localidade.</b></p> <p>Alta mobilidade e velocidade.</p> <p><b>Efetua registro de ocorrências policiais. Maior ênfase Repressiva ao crime.</b></p> <p><b>Atua até mesmo em terrenos acidentados e chuva.</b></p> <p>Conduz pessoas detidas após prática de delito.</p> <p><b>Não auxilia no condicionamento físico do policial militar.</b></p>

**Fonte:** Pereira (2005, p.43)

Diante do que foi demonstrado, o cicloturhamento é uma modalidade totalmente imersa nos ditames da filosofia da Polícia Comunitária, pois está voltado à prevenção, fixação territorial, pois é empregado na mesma localidade, além de possibilitar um contato mais estreito com a comunidade local. Isso é corroborado por Oliveira (2010, p.8), ao falar que “uma das vantagens do cicloturhamento decorre do fato da bicicleta ser um veículo aberto e



“não criar uma barreira física entre o policial e o restante da sociedade, possibilitando um bom entrosamento com a população.”

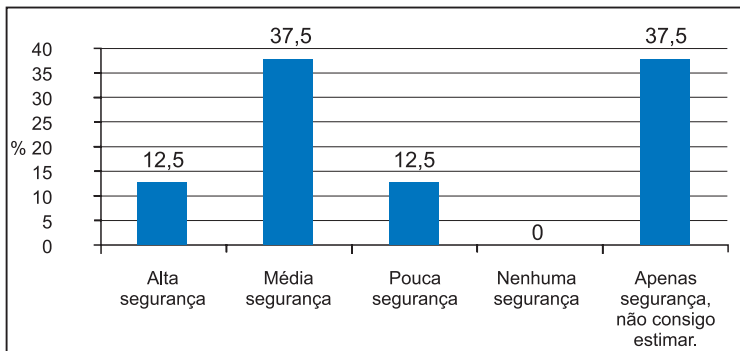
O autor ainda apresenta pontos a favor desse processo policial, principalmente na redução de crimes contra o patrimônio, pois:

O Ciclopatrulhamento é entendido como um processo alternativo de Policiamento Ostensivo que reúne características específicas que vão muito além do uso da bicicleta como mero meio de transporte de policiais dentro do meio urbano. Supõem-se como vantagens do Ciclopatrulhamento o aumento da ação de presença física e potencial do policial, sua maior ostensividade, o aumento da interatividade e a contribuição para uma melhor imagem da corporação. Há dados que indicam com boa precisão sua capacidade de reduzir os índices estatísticos de crimes contra o patrimônio, como no Trabalho de Conclusão de Curso dos Alunos Oficiais da EsFO PMES (Coimbra ET AL 2002) onde a implantação do ciclopatrulhamento na região continental do município de Vitória foi analisada. (OLIVEIRA, 2010, p.7)

## 5 PERCEPÇÃO SOCIAL DA CICLOPATRULHA

Partindo de uma pesquisa realizada por Doria Junior (2011), através de questionário utilizando instrumento de coletas de dados, foi possível verificar a ação do ciclopatrulhamento e a conseqüente percepção dos indivíduos locais em um bairro com grande adensamento populacional e alvo de crimes contra o patrimônio, a Praia do Canto, localizado no município de Vitória-ES. Vejamos então diversos gráficos e tabelas que demonstram a eficiência desse modelo de policiamento a seguir.

**Gráfico 1:** Percepção de segurança obtido pelo policiamento exercido por meio da ciclopatrulha



FONTE: Doria Junior (2011, p.37).

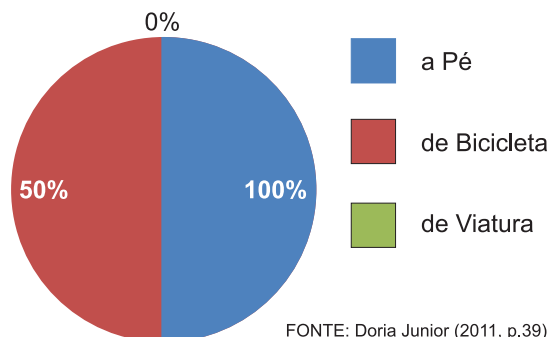
O gráfico 1 demonstra que 100% dos entrevistados afirmaram que o policiamento exercido por meio da ciclopatrolha promove sensação de segurança, dos quais 87,5% afirmam que se sentem seguros. Foi observado durante as abordagens que quanto mais contato tinha o entrevistado com os policiais do ciclopatrolhamento, mais estes sabiam definir bem a importância do policiamento comunitário. O diálogo constante dos ciclopatrolheiros com a comunidade é um fator determinante para que a população tenha alguma noção sobre o que é policiamento comunitário e sua importância para melhora na redução da criminalidade.

O policiamento em áreas de ocorrência de delitos criminais como escolas, pontos comerciais, agências bancárias, supermercados, etc., reforçado também pelas conversas dos policiais com moradores e comerciantes, produz uma maior sensação de segurança na comunidade. É importante observar que nem sempre a sensação de segurança está relacionada com as quedas dos índices de criminalidade. A chamada sensação de segurança está relacionada a um “sentimento de proteção” proporcionado pela presença dos policiais na localidade. Mesmo assim, poderá acontecer que, mesmo com a presença policial no bairro, os índices de violência podem permanecer inalterados.

Nessa linha, uma recente pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) na área da Segurança Pública faz referência sobre esse “sentimento de proteção” e confirma essa assertiva ao afirmar:

[...] que o maior número de investimentos e de efetivos policiais não necessariamente se traduz em baixas taxas de criminalidade e, por outro lado, que a diminuição dessas taxas também não se reflete, de forma imediata, na sensação de segurança da população. (IPEA, 2011, p.13)

**Gráfico 2:** Processo de policiamento comunitário e aproximação com a comunidade:



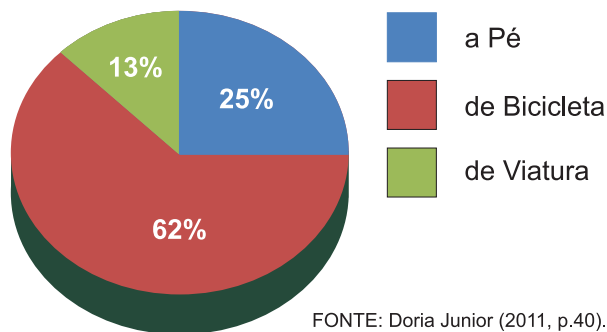
FONTE: Doria Junior (2011, p.39).

Nessa ótica, ao se observar os dados do gráfico 2, 100% dos abordados creem que processos de policiamento de baixa velocidade promovem uma maior aproximação entre polícia e comunidade, fazendo com que 50% apontasse o policiamento ciclístico como um modelo que torna mais próximo o relacionamento entre os cidadãos entrevistados e a Polícia Militar. Nenhum destes apontou o processo de policiamento de viaturas como sendo promotor do processo de interação polícia comunidade, sendo esta uma forma de policiar de velocidade superior aos demais apontados na pergunta.

Deve-se ressaltar que os policiais que executam esse processo de policiamento, em consonância com a filosofia de Polícia Comunitária, promovem maior interação entre a polícia e a comunidade, permitindo inclusive uma maior aproximação entre estes entes, sendo que o contrário é observado nos outros processos de policiamento.

É fato que a comunidade se tornou parte integrante e essencial no controle da violência e criminalidade, assinalando as reais necessidades de segurança e analisando se a polícia está exercendo bem o seu trabalho.

**Gráfico 3:** Melhor alternativa para evitar que o crime ocorra:



O gráfico 3 mostra que a maioria da população atendida pelo policiamento (62,5%) percebeu que o processo de policiamento mais eficiente para evitar que o crime ocorra é o realizado por bicicletas. Isso pode se dar devido aos horários em que os policiais estão de serviço, pois a incidência de ocorrência de delitos nessas localidades é menor. Comumente, aumenta o número de ocorrências nos dias e horários em que os policiais estão ausentes ou sendo empregados em outras escalas de serviço. Apesar da Polícia Militar do Espírito Santo não possuir dados comparativos sobre os números de ocorrências antes e depois da implantação do policiamento ciclístico, os policiais executores do ciclopatrulhamento afirmam que houve uma queda de ocorrência de delitos nos horários em que trabalham.

Destarte, é importante afirmar que o policiamento ciclístico tem conseguido alcançar um grau de satisfação social interessante, pois consegue aliar o binômio “prevenção X repressão”, como uma excelente alternativa que evita a ocorrência do crime e um eficiente processo de policiamento que prende infratores.

**Tabela 2:** Visibilidade (policial, bicicleta e uniforme):

<b>Resposta</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Ótima visibilidade	2	25,0
Boa visibilidade	6	75,0
Má visibilidade	0	00,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Doria Junior (2011, p.41).

Os dados da tabela 2 demonstram que 100% dos entrevistados da comunidade avaliam o policiamento ciclístico como ótimo (25%) e bom (75%) no quesito conjunto policial militar, uniforme e bicicleta. Isso demonstra que o visual do ciclopatrulheiro é bastante agradável, promovendo positivamente a instituição Polícia Militar, potencializando um maior contato entre policial e comunidade.

A visibilidade policial, segundo Vieira (2009, p.5), “é um dos instrumentos [...] para incrementar seja a segurança efectiva, seja o sentimento de segurança”. Tal visibilidade deve ser ampliada em um tipo de estratégia de prevenção, visando estar próxima da comunidade e numa estratégia que busca repressão qualificada, com fiscalização e reação policial, que são expressas em operações policiais que apontam ao combate cirúrgico de determinadas práticas delituosas.

O preconceito, o temor e o receio no trabalho executado por profissionais da Segurança Pública, que estão presentes no senso comum, vão sendo quebrados aos poucos com o desenvolvimento de um relacionamento de proximidade entre policiais e cidadãos. Segundo Marinho (2002, p. 12), atividades policiais ligadas à manutenção da ordem, além de ser parte fundamental das missões das organizações policiais, não se esgotam na simples “aplicação da lei”.

O policiamento de bicicletas potencializa condições mais favoráveis para que o policial dialogue mais frequentemente com as pessoas, ouça suas preocupações, identifique os aspectos importantes para o seu trabalho, legitimando sua atuação. Outro fator observado que os entrevistados relataram é que o policiamento ciclístico é visto

com muito mais frequência pela população do que os outros processos de policiamento convencional.

Pôde-se observar que a ciclopatrolha tem atendido de maneira satisfatória aos interesses dos reclames do público externo, a comunidade, que ocupam as áreas atendidas pelo processo, quanto à melhoria do policiamento na redução da criminalidade e violência, assim como no apoio aos processos motorizados e principalmente na interação entre as polícias e a comunidade.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como essência a análise das ações do ciclopatrolhamento no desenvolvimento de ações de ostensividade da PMES, como uma proposta para o aumento da ostensividade policial.

Ficou constatado que esse processo de policiamento promove sensação de segurança. O sentimento promovido pela polícia, focado na prevenção, é corroborado por Vieira (2009, p.5) ao afirmar que “A Polícia tem de actuar não só no combate à criminalidade, mas também sobre a percepção que os cidadãos têm da sua segurança.”.

O ciclopatrolhamento é um processo policial que exige constante aperfeiçoamento técnico-profissional, e a sua importância é mensurada, constantemente, durante a atuação do profissional de Segurança Pública.

Essa tecnologia de policiamento focalizado nas ações de polícia comunitária produz resultados satisfatórios no controle da criminalidade, pois atua na prevenção, e no relacionamento social entre polícia e comunidade capixaba.

Essa modalidade policial oportuniza à PMES diversas vantagens comparativas, se for feita uma associação com outros processos policiais. Isso ocorre, pois o seu custo de implantação e manutenção é baixo, proporciona flexibilização na forma de policiar, tendo acesso a determinados locais que a viatura motorizada, por conta das suas características próprias não consegue lograr êxito. É mais rápido no atendimento aos cidadãos do que o policiamento a pé e otimiza maior proximidade que o policiamento motorizado, potencializando as ações das demais atividades de policiamento.

O policiamento comunitário no estado do Espírito Santo é visto como uma atividade especializada destinada a determinados grupamentos de

policiamento, no caso o ciclopatrolhamento. Outros processos de policiamento não estão inseridos nessa metodologia policial. É percebido que comandantes e comandados não tem interesse em desenvolver o policiamento comunitário em seus locais de trabalho, bem como se manifestam contrários a tal modelo. A PMES deve trabalhar para promover uma mudança na cultura policial, onde o policiamento comunitário seja introjetado em todas as modalidades de patrulhamento, ainda que de forma transversal. A instituição policial precisa conscientizar os seus componentes de que o policial, seja ele preventivo ou calcado na repressão, funciona de forma mais eficiente quando existe a aproximação com a comunidade.

Com o objetivo de contribuir com novas estratégias, é possível vislumbrar, a partir do ensinamento de De Oliveira (2000); De Souza (2007); Oliveira (2000):

- Substituição do policiamento a pé por ciclopatrolhas em locais de características com adensamento populacional e terreno onde o uso da bicicleta se torna possível;

- Aumentar o número de ciclopatrolheiros, para melhorar a segurança e atender a demanda de solicitações da comunidade, ao lado da elaboração de estatísticas específicas da atuação da ciclopatrolha, para aferição atuante do processo policial;

- Reformular os currículos de formação policial, com vias a dar ao aluno a capacidade de atuar como ciclopatrolheiro. Em tempos passados, já foi oferecido pela PMES o curso de formação em ciclopatrolhamento junto com a formação do policial ingressante na carreira;

- Levantamento de custos para a formação continuada e atualização instrucional dos profissionais de Segurança Pública, nos termos do policiamento comunitário e do ciclopatrolhamento, como é feito com o PROERD, pois alunos formados nestes cursos não passam por nenhuma atualização após esse período;

- Promover uma troca de experiências entre as instituições policiais nessa área específica, através de intercâmbio na realização de cursos em outras corporações.

Desta forma, este autor recomenda, ao reconhecer o tema aqui discutido não esgota o assunto, que outros pesquisadores desenvolvam uma pesquisa de igual natureza. Isso está totalmente em consonância às necessidades sociais, pois torna a PMES mais sensível aos seus anseios, no tocante ao clamor por Sensação de Segurança.

## 7 REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Elizabete R.; CARUSO, Haydée G. C.; MORAES, Luciane Patrício Braga de... **A polícia que queremos: considerações sobre o processo de Reforma da Polícia Militar do Rio de Janeiro**. In: Haydée Caruso; Jacqueline Muniz; Antônio Carlos Carballo Blanco. (Org.). *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos*. Rio de Janeiro: PUBLIT, 2007.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Vítimas Coletivas da Violência**. Revista *Preleção*, v.4. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo/Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa, 2008.

BEATO FILHO, CLáudio Chaves. **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança. Belo Horizonte, [s.d]. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br>. Acessado em: 16 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Dilemas no Controle da Criminalidade no Brasil**. Revista *Preleção*, v.4, Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo/Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa, 2008.

BORBA, Jadson Tadeu. et. al. **Monografia para Economia**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1996.

CAMARGO, José Márcio. **Política Social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos**. São Paulo em Perspectiva [online], v.18, n.2. São Paulo: Fundação SEADE, 2004. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a08v18n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a08v18n2.pdf). Acessado em 13.09.2011.

COELHO, Rúbio Paulino. **Segurança Pública: um desafio constante**. Revista de Estudos e Informações da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais. n.13. Belo Horizonte: Label, 2004.

DA SILVA, Jorge. **Criminologia Crítica: segurança pública e polícia**. 2ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DE CAMARGOS, Marcos Antônio; DIAS, Alexandre Teixeira. **Estratégia, Administração Estratégica e Estratégia Corporativa: uma síntese teórica**. Revista de Gestão USP [online], v.10, n.1. São Paulo, 2003. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n1art3.pdf>. Acessado em 14.09.2011.

DE OLIVEIRA, John Wesley Ricardo. **Bike-patrolha na cidade de Governador Valadares: análise e proposta**. Monografia (Especialização

em Segurança Pública - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMMG). Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2000.

DE SOUZA, Aldrin Costa. **Polícia Comunitária: a experiência do policiamento ciclístico da Polícia Militar de Roraima (2004-2006)**. Monografia (Graduação em Sociologia). Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2007.

DORIA JUNIOR, Irio. **Policiamento de bicicletas da Polícia Militar: alternativa para o aumento da sensação de segurança no Bairro Praia do Canto (Vitória – ES)**. Monografia (Especialização em Segurança Pública - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMES). Vila Velha: Universidade de Vila Velha, 2011.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Constituição (1989). Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1989**. Vitória: Assembléia Legislativa, 1996.

FERNANDES, João Antônio Da Costa; COSTA, Júlio Cezar. **Polícia Interativa: a democratização e universalização da segurança pública**. Monografia (Especialização em Segurança Pública - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMES). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 1998.

HAGE, José Alexandre Altahyde. **O que é estratégia?** Boletim Meridiano 47 [online], n.109. Brasília, 2009. Disponível em [meridiano47.info/2009/08/19/o-que-e-estrategia-por-jose-alexandre-altahyde-hage/#more-1321](http://meridiano47.info/2009/08/19/o-que-e-estrategia-por-jose-alexandre-altahyde-hage/#more-1321). Acessado em 14.12.2011.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos CEDES [online], n.55. Campinas, 2001. Disponível em [www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf). Acessado em 14.09.2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Sistema de Indicadores de Percepção Social: segurança pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330\\_sips\\_seguranapublica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf). Acessado em 01.11.2011.

L'APICCIRELLA, Carlos Fernando Priolli. **Segurança Pública**. Revista Eletrônica de Ciências [online], n.20. São Carlos, 2003. Disponível em [http://www.cdcc.usp.br/ciencia/artigos/art\\_20/seguranca.html](http://www.cdcc.usp.br/ciencia/artigos/art_20/seguranca.html). Acessado em: 31.05.2011.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Mudanças Organizacionais na Implantação do Policiamento Comunitário**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

MELLO, Gisella Alves de. **Análise do Posicionamento Corporal dos Policiais do Ronda Bike da Guarda Municipal de Florianópolis**. Mono-



grafia (Graduação em Educação Física). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

OLIVEIRA, Anderson Simas. **Análise Comparativa do Ciclopatrolhamento: a percepção dos comerciários da Grande Vitória**. Monografia (Especialização em Segurança Pública - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMES). Vila Velha: Universidade de Vila Velha, 2010.

OLIVEIRA, Romildo Alves de. **Policiamento em bicicletas na orla marítima da cidade de João Pessoa: Diagnóstico e análise crítica**. Monografia (Especialização em Segurança Pública - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMMG). Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2000.

PEREIRA, José Dirceu. **Análise Longitudinal na Gestão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Administração). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2009.

PEREIRA, Robson Romie Lopes. **Atuação do policiamento por meio da ciclo patrulha junto a comerciantes do bairro Prado**. Monografia (Graduação em Ciências Militares). Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2005.

POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO (PMES). **Missão, Valores e Visão**. Vitória, [s.d]. Disponível em <http://www.pm.es.gov.br/institucional/missaevalores.aspx>. Acessado em: 22.12.2011.

ROLIM, Vanderlan Hudson. **Da Institucionalização à Discussão Pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública**. Monografia (Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal) - Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

SAPORI, Luis Flávio. **A Segurança Pública no Brasil**. Revista Em Debate [online], v.3, n.1. Belo Horizonte, 2011. Disponível em [http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/%282%29Artigo\\_Luis\\_Sapori%5B1%5D.pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/%282%29Artigo_Luis_Sapori%5B1%5D.pdf). Acessado em: 31.05.2011.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Estudos Avançados [online]. v.17, n.47. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a05v1747.pdf>. Acessado em 13.09.2011.

VIEIRA, Abílio Pinto. **O Porto é, em termos europeus, uma cidade segura**. Revista Porto Sempre [online], n.22. Portugal: Heska - Indústria Tipográfica S.A., 2009. Disponível em: [http://www.cm-porto.pt/users/0/58/PortoSempre22\\_26132aa91e81db271703d3c3d75d7f38.pdf](http://www.cm-porto.pt/users/0/58/PortoSempre22_26132aa91e81db271703d3c3d75d7f38.pdf) Acessado em 25.11.2011.



# Da Guarda Real de Polícia à Guarda Nacional Republicana: feições jurídico-políticas das instituições policiais portuguesas

Silvagner Andrade de Azevedo<sup>1</sup>

## RESUMO

O artigo dedica-se ao estudo das feições jurídico-políticas das forças policiais portuguesas, de natureza militar, desde a criação da Guarda Real de Polícia, em 1801, à Guarda Nacional Republicana (GNR), em 1911. Preliminarmente, analisa o contexto de mudança da concepção de polícia, própria do século XVIII, para aquela que iria dominar o século XIX, em especial a função estatal administrativa de manutenção da ordem pública, desempenhada por instituições policiais nascidas no contexto pós-revolucionário francês. Com influência direta da *Gendarmerie* francesa, a Guarda Real de Polícia inicia um ciclo de desenvolvimento que, após um século, chega à criação da Guarda Nacional Republicana. O estudo desse desenvolvimento, e dos variados contextos históricos em que as forças policiais foram redesignadas e reestruturadas, objetiva lançar um olhar reflexivo sobre a atuação (i)legítima das forças policiais militarizadas, no desempenho da função de polícia administrativa da ordem pública, durante o século XIX e início do século XX.

**PALAVRAS CHAVE:** Polícia. Ordem pública. Força policial. GNR.

## 1 INTRODUÇÃO

Quando em 05 de outubro de 1910 implantou-se a República em Portugal, uma nova ordem pública anunciava-se. Nos anos posteriores, que se estenderam até 1926, caracterizados como Primeira República, essa ordem pública revestir-se-ia de características republicanas muito próprias. A anterior – grosso modo, monarquista constitucional<sup>2</sup> e clerical – sofreria, por parte dos governos que a sobrevieram desde então, sucessivos “gol-

1 - Capitão da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES). Doutorando em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Trabalha atualmente na Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa da PMES.

2 - “Não foi contra o liberalismo que o republicanismo se ergueu. A sua cruzada radicou antes na destruição da monarquia e no rompimento do ajuste compromissório que a realza estabelecera com o liberalismo, sob o figurino de monarquia constitucional. Impunha-se, pois, cortar cerce este aproveitamento desvirtuador e reinterpretar o credo liberal à luz dos paradigmas republicanos”. (Mário Júlio de Almeida Costa. História do Direito Português. 5ª. ed., com a colaboração de Rui Manuel de Figueiredo Marcos, Coimbra, 2011, p. 540).

pes”, notadamente legislativos<sup>3</sup>, transformando expressivamente a face pública e privada da vida portuguesa<sup>4</sup>.

De imediato, fizeram-se desaparecer quaisquer alusões à Monarquia, com a redenominação e/ou extinção de diversas instituições públicas herdadas do regime político anterior. Um borrão legislativo desejou uma nova ordem pública, se não criada *ex nihilo*, batizada doravante com a chancela “republicana”. Nem o calendário e os dias festivos foram desconsiderados pelos legisladores republicanos, que os conformaram aos novos valores nacionais<sup>5</sup>.

Para a segurança e manutenção dessa nova ordem pública em construção, a Primeira República igualmente redesignou e remodelou a Guarda Municipal, força policial militarizada dos tempos da Monarquia. Já em 12 de outubro de 1910 ela é reconvertida numa nova força policial, devidamente “batizada” de Guarda Republicana. Curiosamente, uma das poucas instituições públicas cujo nome reflete ostensivamente a nova ordem política do período. Já no ano seguinte, é então renomeada para Guarda Nacional Republicana, uma força policial militar de âmbito nacional, cujo nome permanece até hoje.

Todavia, para além das redenominações e mudanças estruturais promovidas pelo governo republicano, ocorridas em sua força policial destinada à manutenção da ordem pública, o objeto deste trabalho consiste em, preliminarmente, lançar um olhar histórico-reflexivo sobre as origens da formação, ainda no século XIX, de um corpo militarizado de polícia em Portugal. Com influência direta da *Gendarmerie Nationale*<sup>6</sup>, força militar policial criada na França em 1791 para promover a segurança interna e manter a ordem pública entre a população civil, cria-se em Portugal a Guarda Real de Polícia, em 1801. A partir de então, Portugal sempre contará com *gendarmes*<sup>7</sup> entre a população civil, ora destinados a promover a segurança e tranquilidade públicas, ora aplicando a lei codificada (na qualidade de

3 - “A tarefa imediata que o legislador de 1910 impôs a si próprio foi a demolição da monarquia”. (Ibidem, p. 540).

4 - Para uma visão abrangente das modificações jurídico-políticas realizadas durante a Primeira República, ver Mário Júlio de Almeida Costa; Rui Manuel de Figueiredo Marcos. A Primeira República no Direito Português. Coimbra, 2010.

5 - “A Primeira República sabia que não podia deixar intocado o calendário das festividades oficiais do país. Os feriados representavam dias de celebração de certos valores nacionais. A pauta axiológica mudara radicalmente. Fraternidade, República, Pátria e Família viram a sua dignidade elevada à categoria de feriado nacional. À fraternidade universal dedicava-se o 1 de Janeiro. Já o 31 de Janeiro consagrava-se aos precursores e aos mártires da República. O 5 de Outubro reservava-se, naturalmente, aos heróis da república. A autonomia da Pátria portuguesa comemorava-se no 1 de Dezembro.” (Mário Júlio de Almeida Costa; Rui Manuel de Figueiredo Marcos. A Primeira República..., op. cit, p. 10-11).

6 - Que por sua vez originou-se da *Maréchaussée*, uma espécie de guarda de cavalaria destinada à segurança do interior da França, ainda nos tempos medievais.

7 - Do francês arcaico: *gens d’armes* (“homem de armas”), expressão que inicialmente referia-se ao integrante dos Exércitos, ainda nos tempos medievais, mas que no final do século XVIII passa também a designar o membro de um dos primeiros corpos de polícia, a *Gendarmerie*.

*law enforcement agency*), ora servindo a interesses político-partidários de manutenção do *status quo*.

A simples redenominação que a Guarda Nacional Republicana recebe durante a Primeira República e o redirecionamento que o governo republicano faz na sua atuação não são suficientes para a compreensão de sua formação e das características e atribuições que essa força policial militarizada recebeu desde sua criação. O que pode ser posto em causa quando o que se analisa é a legitimidade tanto dos métodos utilizados para o cumprimento dessas atribuições quanto do seu emprego pelos variados regimes políticos.

A história mostra que a instrumentalização de forças policiais militares, na afirmação de interesses político-partidários escusos, é um “pecado original” que as acompanha desde que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, explicitamente as consagrou no seu artigo 12: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”. Desde então, é comum a redesignação da força policial a cada grande transformação política, sugerindo sucessivos (re)nascimentos para existências (i)legítimas distintas e cambiantes.

Nesse sentido, buscar-se-á, na sequência, o delineamento da nova ordem pública que se começa a construir após a implantação da Primeira República, em 1910, contextualizando-a com a criação da Guarda Nacional Republicana e com as funções a ela atribuídas até 1926, quando então uma nova fase da história política portuguesa dará novo redimensionamento às forças policiais militares.

Assim, dentro das limitações em que este trabalho se insere, propõe-se analisar a origem e criação da Guarda Nacional Republicana e a sua atuação no contexto da manutenção da ordem pública durante os primeiros anos da República portuguesa. Se o século XIX foi o momento histórico de criação, desenvolvimento e multiplicação na Europa continental de forças policiais de natureza militar, o século XX será o da busca pela legitimidade de sua atuação policial no seio de sociedades democráticas e livres. E em Portugal, essa jornada se inicia com a Guarda Nacional Republicana durante a Primeira República.

## **2 O CONCEITO STRICTO SENSU DE POLÍCIA E O SEU PAPEL NO CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO DO SÉCULO XIX**

Apesar de existir desde a antiguidade grega, nem sempre o significado da palavra “polícia” esteve associado, popularmente, à sua concepção

atual. Nem materialmente, referindo-se a “corpos de agentes profissionais, recrutados, nomeados e remunerados por uma autoridade pública”<sup>8</sup>; e nem funcionalmente, compreendendo, de forma ampla, o “modo de atuar da atividade administrativa”<sup>9</sup> e, de forma mais restrita, a “possibilidade de utilizar a coerção física na ordem interna para manter um certo nível de ordem e de segurança pela aplicação das leis e a regulação dos conflitos interindividuais”<sup>10</sup>.

Foi no século XIX que a concepção de polícia começa a ser estabelecida como atualmente a conhecemos, deixando de se relacionar à ampla atividade estatal administrativa e discricionária, característica do modelo do Estado de Polícia<sup>11</sup>.

Foram necessárias radicais mudanças, notadamente no âmbito político e jurídico, para que a atividade de polícia começasse a ser identificada com a atividade administrativa restringida e condicionada pelo Direito. Especificamente em relação à atividade administrativa policial destinada à manutenção da ordem pública, foi no contexto jurídico-político de afirmação do Estado (Liberal) de Direito, em uma Europa pós-revolucionária que paulatinamente vai pondo fim ao Antigo Regime, que a polícia começa a surgir como uma instituição estatal, profissional e, em muitos países, notadamente os que receberam a influência da *Gendarmerie francesa*, militarizada.

Um breve percurso histórico desde a origem semântica do termo “polícia”, que remonta aos gregos, ao seu uso ampliado no século XVIII, característico de um paradigma estatal batizado de *Polizeistaat*<sup>12</sup>, revela que

8 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades na Europa*, trad. Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, 2001, p. 31.

9 - Marcello Caetano. *Manual de Direito Administrativo*, 10ª. Ed. Tomo II, Coimbra, 1990, p. 1150.

10 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit., p. 26. Nesse mesmo sentido, afirma Thomas H. Holloway: “A força policial, como hoje a conhecemos, é um artefato do Estado moderno, que data de fins do século XVIII e início do século XIX, nos países da Europa ocidental” (Thomas H. Holloway. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*, Rio de Janeiro, 1997, p. 43).

11 - “A palavra Polícia tem hoje um significado radicalmente diferente do que lhe era dado até o século XIX. Nesses tempos, o conceito de Polícia surgia com um conteúdo muito semelhante ao que atualmente damos à expressão ‘administração pública’: era, então, toda a ação do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassallos”. (Marcello Caetano. *Manual de Direito Administrativo...* op. cit., p. 1145).

12 - A legitimidade e fundamentação da soberania estatal da Monarquia Absoluta, na teoria do “direito divino dos reis”, não sobreviveram incólumes ao Século das Luzes. Uma nova fundamentação teórica, que acabou por conformar um novo paradigma estatal, surge para manter a monarquia ainda no vértice da vida política. Teóricos do Absolutismo, como Christian Wolff, desenvolvem a ideia de que a finalidade do Estado é promover o bem-estar e trazer a felicidade aos indivíduos. A superioridade de tal ideia é tamanha que se justificaria a amplitude de poderes (discricionários) atribuídos ao Príncipe para promover a felicidade dos seus súditos. Surge então uma razão de Estado, que “fundamentava, segundo as doutrinas políticas então em voga na Europa, o poder absoluto dos monarcas, tornados déspotas esclarecidos ou ‘iluminados’ pelas luzes da cultura e da ciência, para assegurarem o bem-estar público”. (Antônio Pedro Ribeiro dos Santos. *O Estado e a Ordem Pública: as instituições militares portuguesas*, Lisboa, 1999, p. 51). Não por coincidência, é na Prússia, sob o despotismo esclarecido de Frederico II, que surge na Europa a expressão *Polizeistaat* (Estado de Polícia).

a sua compreensão passou por profundas modificações, apresentando em diversos contextos históricos uma significação muito própria.

Etimologicamente, o vocábulo *polícia*, assim como *política*, tem sua origem na antiguidade grega. Na base da formação de tais palavras está a *polis*<sup>13</sup>, a cidade enquanto entidade distinta de outras comunidades políticas. Mais especificamente, a palavra *polícia* está intimamente ligada a outra, também de origem grega, *politeia*, um termo abrangente relacionado à segurança e ao bem-estar dos habitantes da *polis*<sup>14</sup>. Platão e Aristóteles irão dar conteúdo mais específico ao termo *politeia*, até então muito abstratamente associado à arte de governar. Jean-Claude Monet expõe muito bem essa nova concepção do termo:

A partir de Platão e Aristóteles, o conceito muda de conteúdo e remete a duas ordens de realidade: primeiramente designa esse conjunto de leis e regras que concerne à administração geral da cidade, isto é, a ordem pública, a moralidade, a salubridade, os abastecimentos; além disso, remete a esses “guardiães da lei” de que fala Platão em *A República*, encarregados de fazer respeitar essa regulamentação. Desde aquela época, observa-se portanto uma distinção que irá se endurecendo, entre as autoridades de *polícia*, que editam as regras, e as forças de *polícia*, que fazem respeitar tais regulamentos, se for preciso, pela força física.<sup>15</sup>

Desde sua origem, essa dupla face de significação, associada à palavra *politeia*<sup>16</sup>, irá reverberar ao longo da história, conferindo à *polícia* ora contornos de administração geral interna de associações políticas (ideia amplamente usada pelos Estados-Nação europeus, no contexto do despotismo esclarecido do século XVIII), ora de instituições estatais responsáveis por aplicar a lei e manter a ordem pública (processo que se radicaliza a partir do século XIX).

---

13 - Em tom interrogativo, Marcel Le Clère situa a origem da palavra *polícia* à *polis* grega: “Pois não foi da palavra *polis* (cidade) que, na verdade, se tirou o moderno vocábulo da instituição encarregada de garantir o sossego da cidade e a segurança dos cidadãos, impondo-lhes o acatamento das leis? E não se diz uma sociedade ‘policada’, para designar uma civilização onde o direito de cada um sabe respeitar o dos outros?” (Marcel Le Clère. *História Breve da Polícia*, trad. Noémia Franco da Cruz, Lisboa, 1965, p. 11).

14 - “We owe the origin of the term ‘police’ to the Greeks, stemming as it does from their *polis*, the city, and *politeia*, a comprehensive term describing the safety and the welfare of the inhabitants. The *politeia* in the Greek city state was within the concern and influence of all citizens as a collective and democratic responsibility” (John C. Alderson. *Police and the Social Order*, in *Police and Public Order in Europe*, New Hampshire, 1985, p. 15).

15 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit. p. 20.

16 - J. J. Gomes Canotilho associa à palavra grega *politeia* um significado mais amplo: “É o caso, precisamente, do conceito grego de *politeia* que só nos fins do séc. XVIII e no séc. XIX passou a entender-se como ‘constituição’ (constitutio) enquanto anteriormente ela era traduzida através de conceitos como ‘police’, ‘government’ e ‘Commonwealth’, (também como ‘commonwealths or government’ ou ‘policy or government’)” (J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7 ed., Coimbra, 2003, p. 54).

Mas a evolução do termo polícia também passa pela influência romana, que adota e latiniza a palavra *politeia*, passando então e se denominar *politia*. Com os romanos, o termo começa a se inserir também na fundamentação da autoridade do Império<sup>17</sup>. Nas mãos dos juristas romanos, o termo *politia* assume novas significações, que “dão um conteúdo e um lugar específicos à noção de polícia, em construções teóricas que visam a justificar a soberania absoluta do Estado Imperial sobre seus súditos”<sup>18</sup>.

E é justamente na fase do Império que Roma operacionaliza e revisita o conceito grego de polícia, associando-o à função governamental e à definição das fronteiras entre o público e o privado<sup>19</sup>. Com o imperador Augusto, surge em Roma uma verdadeira administração policial pública, profissional e especializada<sup>20</sup>. Cria-se em Roma o posto de *praefectus urbi* (“prefeito da cidade”), que “dispõe tanto do poder de editar regulamentações referentes a todos os aspectos da vida social quanto da autoridade sobre os corpos de polícia especializados”<sup>21</sup>.

No auge do império, Roma possuía uma população próxima a um milhão de habitantes. Manter a ordem e a segurança fez surgir a necessidade de criação de encarregados públicos responsáveis, entre outras tarefas, por patrulhar as ruas e lutar contra incêndios (*vigiles*) e por permanecer em postos fixos, promovendo a segurança de determinado local ou evento (*stationarii*). Ambos são espécies de funcionários subordinados ao *praefectus urbi*<sup>22</sup>. Esboça-se então uma profissionalização da polícia, uma vez que “daí em diante, os responsáveis pela ordem pública e por seus subordinados são funcionários nomeados e pagos pela autoridade política central, diante da qual eles são responsáveis”<sup>23</sup>.

Ocorre que com a queda do Império Romano do Ocidente e a consequente descentralização política, os serviços e a noção de polícia e de Estado centralizado, assim como as instituições do direito romano, desaparecem da Europa por vários séculos<sup>24</sup>, até a redescoberta do *Corpus Iuris*

17 - “The Romans having adopted and latinized the term into *politia* placed the power which it represented with the Emperor under the fiction of imperial sovereignty. Police power was regarded as lying at the heart of state authority” (John C. Alderson. *Police and...*, op. cit., p. 15-16).

18 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit. p. 20.

19 - *Ibidem*, p. 20.

20 - *Ibidem*, p. 34.

21 - *Ibidem*, p. 20-21.

22 - “Augusto havia percebido que uma cidade em crescimento e movimentada com quase um milhão de pessoas, dividida rigorosamente em classes sociais e carregada de hábitos violentos, precisava de um sistema de policiamento mais eficiente”. (David H. Bayley. *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. Renê Alexandre Belmonte, São Paulo, 2001, p. 41).

23 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit. p. 35.

24 - “A queda do Império romano do Ocidente determinou que a criação do direito se desligasse do poder político e se abrisse o longo eclipse altomedieval da ciência jurídica”. (Mário Reis Marques. *Codificação e Paradigmas da Modernidade*. Coimbra, 2003, p. 28).



*Civilis*, no século XII: “Depois de um longo eclipse, a noção de polícia ressurge, no fim da Idade Média, ao mesmo tempo em que o direito romano é redescoberto e ensinado nas universidades de Bolonha e Pádua, depois nas de Paris, Colônia e Leipzig”<sup>25</sup>.

O conceito de *polícia* reaparece inicialmente referindo-se ao “estado em que se encontra uma sociedade que se beneficia de um ‘bom governo’ e onde são promulgadas ‘boas leis’”<sup>26</sup>. Desde então a evolução do termo polícia encontra-se intimamente ligada à formulação teórica da soberania interna dos Estados-Nação. No século XVI, a noção de *imperium* romano é revisitada à volta do desenvolvimento do significado de *polícia*, ligado inicialmente a uma construção teórico-jurídica que visava legitimar a existência de um poder soberano<sup>27</sup>, ou seja, aquele cuja atividade governamental era capaz de editar e fazer cumprir regras conformadoras da vida social. Posteriormente, na Europa esclarecida do século XVIII, o sentido dado à polícia “não mais remete ao conjunto da função governamental, mas unicamente ao ramo que o cidadão atual chamaria de administração geral, isto é, a regulamentação relativa à manutenção da ordem, da tranquilidade pública, da higiene, do comércio do trabalho...”<sup>28</sup>.

Ainda no século XVII já é possível encontrar o emprego do termo polícia relacionado à administração e à regulamentação internas do Estado. Em 1666, Luís XIV cria o ofício de “Tenente-Geral de Polícia de Paris”<sup>29</sup> – numa clara referência à figura do *praefectus urbi* romano –, para implementar, em seu nome, todo um conjunto de tarefas ligadas à administração geral da cidade. A amplitude e discricionariedade das funções atribuídas ao tenente-geral de polícia de Paris<sup>30</sup>, aliada à eficiência das medidas adotadas – que irão favorecer não só o desenvolvimento das grandes cidades,

25 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit. p. 21.

26 - *Ibidem*, p. 21.

27 - *Ibidem*, p. 21.

28 - *Ibidem*, p. 21.

29 - “Louis XIV’s drive towards the creation of a single state through the imposition of central control resulted not only in the creation of Versailles as instrument and symbol of that centralization, but also the creation of the first quasi Minister of Police with the establishment of the post of lieutenant-General of Police for Paris in 1666. The first incumbent, Nicolas de La Reynie, was to prove himself the first police technocrat. His brief was wide, from overseeing food supplies, controlling prices, weights and measures, inspecting markets, hosteleries and lodging houses, to apprehending criminals and, above all, establishing a system of surveillance of individual and groups who might be thought to endanger the state”. (John Roach. *The French Police*, in *Police and Public Order in Europe*, New Hampshire, 1985, p. 107).

30 - “Ele zela pela segurança pública, organiza a repressão da criminalidade, toma as disposições necessárias para evitar os incêndios e as epidemias ou ainda limitar os efeitos das inundações causadas pelas cheias do Sena. Ele manda guardar os mercados e tomar medidas que facilitam o abastecimento cotidiano da capital. Atento aos movimentos populares flutuantes, manda vigiar os hotéis e os quartos de aluguel, e acompanha o ‘estado da opinião’ através do controle das gazetas e das livrarias: cabe a ele impedir a distribuição dos panfletos e dos libelos, e de um modo geral acompanhar de perto os procedimentos de toda um gama de suspeitos, considerados como adversários, ao mesmo tempo, do Trono e do Altar – judeus, protestantes, jansenistas...”. (Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit. p. 49-50).

mas também o controle do Estado sobre quase todas as questões da vida pública e privada – já anunciam um paradigma estatal que irá se desenvolver na Europa esclarecida do século XVIII: eram as origens do paradigma do *Estado de Polícia*:

... da iluminação pública ao controle da prostituição ou ao abastecimento dos mercados, da organização de serviços de patrulhamento à do traçado urbano, da dispersão do Pátio dos Milagres, da espionagem da vida pública e privada das elites, a função policial se identifica doravante com a realização de um equilíbrio social e de uma ‘felicidade pública’ dos quais o Estado e seus agentes se dizem os únicos promotores.<sup>31</sup>

E em Portugal, esse paradigma estatal encontra seu máximo desenvolvimento em meados do século XVIII, sob os desígnios do Marques de Pombal. Um evento natural catastrófico irá acelerar esse desenvolvimento. O terremoto de Lisboa,<sup>32</sup> ocorrido em 01 de novembro de 1755, abala profundamente tanto os alicerces físicos como políticos de Portugal, denunciando, no caos decorrente da catástrofe, a deficiência do aparato estatal para restabelecer a ordem e a segurança na cidade de Lisboa. A necessidade de reconstrução da cidade e de restabelecimento da ordem serão elementos catalisadores de um processo de implantação do modelo estatal do Estado de Polícia, com a ampliação dos poderes administrativos e dis-

31 - Jean-Claude Monet. *Polícias e Sociedades...*, op. cit., p. 22.

32 - Contundente é a descrição da situação pelo próprio monarca, D. José I: “(...) na cidade de Lisboa, e suas visinhanças, se tem cometido depois da manhã do dia do corrente [mês de Novembro] execrandos, e sacrilégios roubos; profanando-se os templos, assaltando-se as casas e violentando-se nas ruas as pessoas, que por ellas procuravam salvar-se das ruínas dos edefícios” (Collecção Official de Legislação Portuguesa, 1755: Decreto de 4 de Novembro de 1755. In João Cosme. *História da Polícia de Segurança Pública: das origens à atualidade*, Lisboa, 2006, p. 37). É notória a carência de uma estrutura de segurança eficiente e centralizada, que fizesse frente ao caos que se instalou após o cataclismo: “A desordem e a onda de criminalidade que se seguiram à referida catástrofe, evidenciaram a fragilidade das instituições municipais na manutenção da ordem pública, servidas por alcaides e quadrilheiros, desprovidas de um centro, ligado ao poder, que lhes permitissem garantir a ordem e a tranquilidade” (António Pedro Ribeiro dos Santos. *O Estado e a Ordem Pública: as instituições militares portuguesas*, Lisboa, 1999, p. 51-52). Até então essa estrutura era composta, basicamente, de um corpo de Quadrilheiros, criado em 1383, também em consequência de outra grande perturbação pública decorrente da Peste Negra: “De facto, a primeira instituição formal de natureza policial remonta em Portugal ao reinado de Dom Fernando I. No baptismo recebeu o nome de Corpo de Quadrilheiros. El-rei D. Fernando I determinava, por Alvará Régio de 12 de Setembro de 1383, a constituição de corpos de Quadrilheiros, na cidade de Lisboa e em seus termos, subordinados a três anos à edilidade local e sem vencimento fixo. Para manter a multidão em ordem em ordem, os Quadrilheiros estavam obrigados, por juramento, a possuírem as suas próprias armas, duas lanças, uma de oito palmos e outra de dezoito palmos, além de uma vara verde – sinal de autoridade. Competia-lhes vigiar a área que lhes estava destinada, para reprimir os delitos, indagar da existência de vadios e estrangeiros nos alcoives e nas casas de tavolagem” (José Lopes Clemente. *Da Polícia de Ordem Pública*, Lisboa, 1998, p.78). Doravante, o corpo de Quadrilheiros constituirá a estrutura incipiente de que dispunha o monarca para conter os eventos criminosos e manter certa segurança no reino. A atenção legislativa dedicada à existência e às funções dos Quadrilheiros manifesta-se nos termos a eles dedicados nas Ordenações Manuelinas e, de forma mais ampla, nas Ordenações Filipinas: “As Ordenações Filipinas foram aprovadas em 11 de Janeiro de 1603. Esse corpus legislativo dedica o título 73 do livro 1º aos quadrilheiros. Para além das funções já referenciadas nas Ordenações Manuelinas, as suas tarefas são ampliadas, adquirindo novas competências nas áreas da investigação e actuação” (João Cosme. *História da Polícia...*, op. cit., p. 32). Tal estrutura permaneceu até a criação da Guarda Real de Polícia,

cricionários conferidos ao Primeiro-Ministro do Reino, sob o reinado de D. José I (1714-1777), o Marques de Pombal<sup>33</sup>.

Dentre as diversas medidas adotadas pelo Marques de Pombal destaca-se a criação, em 1760, da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Reino. À semelhança do *Tenente-Geral de Polícia de Paris*, o Intendente Geral de Polícia da Corte e do Reino,<sup>34</sup> em Portugal, era responsável por uma vastíssima gama de atribuições, que iam desde a construção de obras públicas, traçado de ruas, abastecimentos, iluminação pública, até as relacionadas mais diretamente à manutenção da ordem pública, como por exemplo, a vigilância da população, a investigação de crimes e a captura de criminosos. O primeiro Intendente foi o desembargador Inácio Ferreira do Souto, cuja preocupação, em termos de segurança pública, concentrou-se na busca do controle total e global dos movimentos da população<sup>35</sup>.

Apesar das amplas medidas administrativas tomadas pela Intendência Geral de Polícia da Corte e do Reino, especificamente em relação à manutenção da ordem pública e controle da criminalidade não havia ainda uma força policial forte e eficiente capaz impedir o avanço de crimes e desordens em grandes cidades, como Lisboa e o Porto<sup>36</sup>. Isso ocorreria somente cerca de quarenta anos após a criação da Intendência Geral de Polícia, por consequência dos eventos revolucionários acontecidos em França.

Paralelamente, em meio ao desenvolvimento do Estado de Polícia em Portugal, ocorria a Revolução que pôs fim ao Antigo Regime naquele país. No rastro das influências da Revolução Francesa<sup>37</sup>, a substituição do paradigma estatal do Estado de Polícia para o Estado Liberal de Direito dará nova significação ao significado da palavra polícia. Se no século XVIII o termo confundia-se com a administração interna do Estado, realizada de forma discricionária pelo monarca, com o objetivo maior de promover o

---

já início do século XIX, quando então se torna desnecessária aquela incipiente estrutura policial.

33 - "O despotismo esclarecido afirmava-se assim em Portugal pela mão férrea do marques de Pombal, que reagia cruelmente contra qualquer ideia de limitação de poder real ou da sua origem popular" (António Pedro Ribeiro dos Santos. *O Estado e a Ordem Pública...*, op. cit., p. 53).

34 - Por influência do modelo francês, pelo Alvará Régio de 25 de junho de 1760, cria-se um lugar de "(...) Intendente Geral de Polícia da Corte, e do Reino, com ampla, e illimitada jurisdição na matéria da mesma Polícia sobre todos os ministros Criminaes, e Cívís para a elle recorrerem, e delle receberem as ordens nos cazos occorrentes; dandolhe parte de tudo o que pertencer á tranquillidade publica; (...)" (Collecção Chronologica de Leis Extravagantes Posteriores á Nova Compilação das Ordenações do Reino Publicadas em 1603, Coimbra, Na Real Imprensa da Universidade, 1819, Tomo IV, p. 309-320. In António Pedro Ribeiro dos Santos. *O Estado e a Ordem Pública...*, op. cit., p. 52).

35 - João Cosme. *História da Polícia...*, op. cit., p. 38.

36 - "A própria Intendência-Geral de Polícia concentrou os seus esforços na vigilância policial nos factos e agentes políticos, negligenciando a ordem pública, que continuou a ser afectada e perturbada" (Ibidem, p. 39).

37 - "Com a Revolução Francesa surgem as primeiras tendências para limitar eficazmente o Poder, submetendo-o ao Direito definido nas declarações dos direitos do homem. O 'Estado de Polícia' tende a ceder a uma nova forma donde o arbitrário é proscrito, o 'Estado jurídico' ou 'de Direito'. A polícia fica sendo um ramo, apenas, da actividade do Estado". (Marcello Caetano. *Manual de Direito Administrativo...*, op. cit., p. 1147).

bem-estar e a felicidade dos súditos (e aqui a palavra *polícia* caracteriza o chamado *jus politiae*<sup>38</sup>), no século XIX o vocábulo sofrerá uma profunda modificação em seu significado: “A tarefa de polícia deixaria de ser uma tarefa totalizante do Estado para se limitar à missão estrita e bem definida de garantia da ordem e tranquilidade públicas”<sup>39</sup>.

Assim, o palavra *polícia* passa a remeter, *stricto sensu*, a “uma função administrativa típica de prevenção de perigos e manutenção da ordem e segurança”<sup>40</sup> (característica de um “Estado guarda noturno”, na expressão cunhada por Lassale no século XIX). É notadamente para dar cumprimento a essa função administrativa no campo da segurança pública e manutenção da ordem pública que, no século XIX, os Estados europeus constituíram – não mais de forma discricionária, mas sob as regras do Direito Constitucional e Administrativo – corpos profissionais de polícia destinados a lidar com a lei e a ordem interna.

Como protagonista desse processo, igualmente como ocorreu com a derrubada do Antigo Regime, é em França que surgirá, de forma inovadora, a necessidade de o Estado instituir forças públicas para a garantia dos direitos ora afirmados e para a manutenção da ordem pública, no contexto liberal-burguês. Se é certo que o Estado já possuía instituições que manifestavam sua força em sentido prático, com a manutenção de exércitos e das forças armadas em geral, a criação de corpos policiais terá outro sentido na aplicação da força estatal. Enquanto o uso das forças armadas destinava-se a questões relacionadas à soberania externa, as forças policiais serão criadas para usar a força na afirmação da soberania interna, notadamente, na manutenção da ordem pública: “a estipulação do uso interno da força é essencial para excluir exércitos. Ao mesmo tempo, quando formações militares são usadas para a manutenção da ordem dentro da sociedade, estas devem ser vistas como força policial”<sup>41</sup>.

Essa diferença é fundamental e começa a se estabelecer no século XIX, caracterizando doravante como “policia” as agências estatais autorizadas legalmente a usar a força na manutenção da ordem pública e na aplicação do direito, cada vez mais codificado (*law enforcement agency*). E isso já se observa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que entre os seus parcos, mas não menos eloquentes, 17 artigos, dedica

38 Conforme aponta o Doutor Marcello Caetano, Pascoal de Mello, nas suas *Institutiones juris civilis Lusitaniae*, “agrupa sob a rubrica de *De jure politiae* tudo o que diz respeito à construção urbana, sanidade pública, assistência e beneficência, leis suntuárias e funerárias, armas proibidas, vagabundos, vadios, hospedarias, pobres e mendigos, espectáculos, instrução pública e outros objectos”. (*Ibidem*, p. 1146).

39 - J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional...*, op. cit., p. 92.

40 - *Ibidem*, p. 92.

41 - David H. Bayley. *Padrões de Policiamento...*, op. cit., p. 20.

especial atenção, ainda no epicentro da revolução, em 1789, às forças públicas, delimitando os contornos de sua existência: “Artigo 12º - A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”.<sup>42</sup>

Com a edição do Código dos Delitos e das Penas, promulgado aos 3 do Brumário do ano IV, delinea-se ainda mais a função policial: “A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. A sociedade considerada em massa é o seu objecto”<sup>43</sup>. Um delineamento, claro, reflexo do paradigma estatal do Estado Liberal de Direito, surgido após a Revolução Francesa.

Surge também uma bipartição da atividade policial, igualmente estabelecida no Código dos Delitos e das Penas, que será paradigmática para o futuro da função policial, permanecendo como referência até os dias atuais. Trata-se da diferenciação funcional entre polícia administrativa e polícia judiciária, estampada no artigo 18 do referido código:

“A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os setores da administração geral. O seu fim é, principalmente, o de prevenir os delitos...”.

“A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu se cometessem, reúne as respectivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir”.

Essa dupla face da atividade policial, preventiva e investigativa, irá se endurecer ao longo do século XIX, revelando uma nova concepção *stricto sensu* de polícia, manifestada como sendo “um modo de atuar da atividade administrativa”<sup>44</sup>. E as atividades de manutenção da ordem pública e de segurança da população passam a constituir, grosso modo, as atribuições da polícia administrativa. E para esse mister, o Estado passa a instituir, como foi visto, forças públicas autorizadas a usar a força (incluindo a força física) para a manutenção da ordem pública interna.

Para o cumprimento das atribuições que lhes são conferidas – do-ravante prescritas pelo Direito –, ronda a questão da criação das forças policiais na Europa oitocentista a manifestação daquilo que Max Weber

42 - Em relação a esse artigo, Dominique Monjardet aponta a relevância do tema relativo às forças policiais no contexto daquela declaração: “Ora, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão consagra um capítulo inteiro à força pública, e esse fato é ainda mais notável porque, num texto reconhecidamente sucinto, a polícia é a única instituição que tem direito a essa atenção” (Dominique Monjardet. O que faz a polícia: sociologia da força pública. trad. Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, 2002, p. 31)

43 - Marcello Caetano. Manual de Direito Administrativo..., op. cit., p. 1148.

44 - Ibidem, p. 1150.

afirmaria: “o Estado contemporâneo é uma comunidade humana que, nos limites de um território [...], reivindica com sucesso por sua própria conta o monopólio da violência física legítima”<sup>45</sup>. Nesse sentido, a criação de uma força pública, a partir do século XIX, popularmente chamada de polícia, é a manifestação da força estatal, legitimada para manter a ordem pública e afirmar a soberania interna do Estado.

A influenciar grande parte da Europa continental, a *Gendarmerie* francesa será o modelo de força policial pública a se afirmar durante o século XIX. E em Portugal, apesar do fôlego de mais alguns anos de existência do Antigo Regime e das estruturas características do Estado de Polícia, isso se inicia com a criação, em 1801, de uma força policial pública e militarizada denominada Guarda Real de Polícia.

### 3 DA GUARDA REAL DE POLÍCIA À GUARDA NACIONAL REPUBLICANA: A ORIGEM MILITARIZADA E O DESENVOLVIMENTO DA FORÇA POLICIAL MILITAR PORTUGUESA

O momento revolucionário francês, cujo objetivo maior era o de “derrubada” das estruturas do Antigo Regime, extinguiu o cargo de Tenente-Geral de Polícia de Paris, fazendo o mesmo com a *Maréchaussée*<sup>46</sup>, que reaparece em 1791, reorganizada e “batizada” de *Gendarmerie Nationale*<sup>47</sup>. Dois anos após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, surge então o mais influente modelo de um corpo profissional e militarizado de polícia, destinado à atividade de polícia administrativa de segurança e de manutenção da ordem pública interna.

Mas é com Napoleão Bonaparte que a *Gendarmerie* transformar-se-á em uma força policial de elite. Ao assumir o poder em 1799, Napoleão irá desenvolvê-la e torná-la um instrumento de afirmação e manutenção de sua soberania, tanto na França como nos países por ele conquistados: “*Napoleon tightened the regulations for its membership, with the intention of*

45 - WEBER apud Dominique Monjardet. O que faz a polícia..., op. cit., p. 13.

46 - “Criada por João II (João, o Bom), rei de 1350 a 1356, inicialmente para proteger a retaguarda dos exércitos em deslocamento e, ao mesmo tempo, fazer a caça aos desertores, a *Maréchaussée* depende primeiro dos ‘marechais da França’, depois recupera pouco a pouco a integralidade da função policial nas zonas rurais: a ela cabia reprimir tanto as violências coletivas como certas formas de criminalidade individuais, ou ainda controlar as populações itinerantes. Composta por cavaleiros, ela realiza essas tarefas graças a cavalgadas nas grandes estradas. Mais tarde se torna sedentária e se organiza com base nas divisões administrativas do território”. (Jean-Claude Monet. Polícias e Sociedades na Europa..., op. cit., p. 43).

47 - “*The office of Lieutenant-General of Police was abolished, similarly the *Maréchaussée* was disbanded, to reappear in 1791, as the *Gendarmerie Nationale*, while in Paris the task of maintaining order was given to the *National Guard*, a somewhat motley crew, ill-adapted to the demands of Revolutionary Paris*”. (John Roach. *The French Police...*, op. cit., p. 109).

*making it an elite force, in whose impartiality, honesty and reliability the public could have complete confidence”<sup>48</sup>.*

Assim, durante a expansão imperialista napoleônica, onde houvesse a presença francesa, aí estaria a *Gendarmerie*, mantendo a “ordem pública” por ele imposta. Desde os mais distantes rincões franceses até partes da Itália, Alemanha, Países Baixos, Espanha, Portugal e de outros países que foram ocupados por Napoleão, “*the Gendarmerie stood out from those it served as a direct and unprecedented manifestation of the power and authority of the central government and even the most remote parts of this large and disparate empire*”<sup>49</sup>.

A atuação da *gendarmerie*, como força pública destinada à garantia dos direitos previstos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, tal qual foi originalmente instituída, desvirtuou-se para a instrumentalidade dos desígnios imperialistas de Napoleão, transformando-se em verdadeira força paramilitar de autoafirmação de sua soberania. Um perigo já alertado, conforme visto na introdução deste trabalho, pela própria Declaração (Artigo 12) e que ainda se repetiria em muitos países dotados de forças policiais do tipo *gerdarmarie*.

Em Portugal, antes da ocupação de seu território por forças francesas, permanecia em funcionamento a Intendência Geral de Polícia. Porém, desde sua criação, e apesar das extensas medidas tomadas pelos intendententes, não houve baixas significativas dos crimes e roubos na capital Lisboa, permanecendo a situação de insegurança pública<sup>50</sup>. A situação começa a se reverter quando, em 18 de janeiro de 1780, a rainha D. Maria I nomeia como Intendente Geral de Polícia o jurista Inácio de Pina Manique, cujas preocupações, diferentes de seu antecessor, referentes à segurança de Lisboa, já eram presentes desde sua nomeação<sup>51</sup>.

---

48 - Michael Broers. *The Napoleonic Police and their Legacy, in To protect and serve? A History of the Police Force and its Place in Society*, London, 2011, p. 17

49 - Ibidem, p. 17.

50 - O motivo de tal situação é bem posto por Albino Lapa, e insere-se nas “engrenagens” de funcionamento do Estado de Polícia: “Mas a criação da Intendência trouxe por acaso baixa de nível nos crimes e nos roubos? Julgamos que não – principalmente nesse primeiro período –, porque o estado de coisas foi-se agravando mais. E porquê? Porque a Intendência, em lugar de colocar em primeiro plano, e para isso foi criada, o problema da segurança pública, mas se interessava pelos assuntos políticos, passando apenas a circunscrever-se aos que falavam mal do rei, do governo e, principalmente, do marquês de Pombal. E, por isso, desde os anos 1760 e 1780, as desordens continuavam tumultuosas e sangrentas e a Intendência degenerou numa lenta agonia, até que a rainha Dona Maria I, quando subiu ao trono, e vendo o estado infernal em que vivia o Reino, convida o homem que já tinha dado provas da sua rectidão – o Dr. Diogo Inácio Pina Manique.” (Albino Lapa in Marcel Le Clère. *História Breve da Polícia*, op. cit., p. 149).

51 - “Empossado em 18 de Janeiro de 1780, o novo intendente preocupou-se, de imediato, com a manutenção da ordem pública, requisitando ao exército treze patrulhas compostas de nove soldados de cavalaria e quinze de infantaria, que distribuiu pelos treze bairros da capital” (António Pedro Ribeiro dos Santos. *O Estado e a Ordem Pública...*, op. cit., p. 57).

Com o surgimento e a repercussão nos países europeus do modelo da *Gendarmerie* francesa, Pina Manique passou a direcionar os esforços no sentido de criar uma força policial daquela natureza em Portugal. O que irá se efetivar em 1801, por meio do Decreto de 10 de Dezembro, que criou a Guarda Real de Polícia de Lisboa. De forma inédita até então, Portugal passa a contar, doravante, com um corpo policial profissional, militarizado, remunerado pelo Estado e destinado à segurança pública, à manutenção da ordem interna e a outras funções relacionadas à tranquilidade pública, que abrangiam até a prática de atos de caridade e assistência<sup>52</sup>. Os termos do decreto de criação da Guarda Real de Polícia revelam essas novas características:

Sendo muito conveniente, não só para a segurança e tranquilidade da cidade de Lisboa, Capital dos meus vastos domínios, mas para que na mesma, a ordem da polícia receba uma vasta consolidação, que à imitação das outras grandes capitais se estabeleça um Corpo Permanente, o qual vigie na conservação da ordem e tranquilidade pública, e que obedeça, no que toca à disciplina militar, ao General das Armas da Província, e no que toca ao exercício das suas funções, ao Intendente Geral da Polícia.<sup>53</sup>

Hei por bem criar uma Guarda Real da Polícia de Lisboa de pé e de cavalo, para vigiar na cidade de Lisboa (...).

Na criação da Guarda Real de Polícia há similar preocupação, em relação à *Gendarmerie* francesa, na seleção de seus integrantes<sup>54</sup>, de-

52 - O "Plano de criação da Guarda Real de Polícia" relacionava um extenso rol das funções a ela atribuídas, que, visando "defender a sociedade dos males que a ameaçavam física e moralmente" (Mascarenhas Barreto. História da Polícia em Portugal, Braga, 1979, p. 120), iam da prisão de criminosos à assistência de doentes e embriagados: "Prisão de todos os criminosos e cúmplices de crimes e delitos públicos achados em flagrante; prisão de salteadores, ladrões de estrada, incendiários e assassinos, apreendendo-lhes as armas, instrumentos ou materiais dos seus crimes; (...) vigilância sobre os vadios, vagabundos e mendigos ociosos que podem trabalhar, os que fingem chagas ou enfermidades, ou que disfarçam de qualquer outra maneira; prisão dos suspeitos contra a segurança pública, dos perturbadores do Culto Divino, nos Templos ou fora deles; dar parte de todos os cadáveres, ou fetos recém-nascidos, guardando o local até a chegada do Ministro Criminal; participar dos incêndios, arrombamentos, assassinios, destruição de plantações e edifícios públicos e particulares, mesmo fora do ato de flagrante delito; prender os jogadores de azar; (...) prender pessoas de qualquer sexo que, sob pretexto de banhar-se, o fazem indecentemente nas praias públicas; (...) praticar atividades de caridade com os indivíduos que necessitarem de pios socorros, conduzindo aos Hospitais os moribundos e os feridos desamparados, para ali serem tratados ou curados; recolhendo nos Postos das Guardas aqueles desfalecidos ou embriagados que encontrem nas ruas, demorando-os ali, até recobrem alívios, ou seu perfeito juízo, que então serão despedidos ou acompanhados a suas casas, não sendo criminosos que, algumas vezes se fingem para melhor escapar-se" (Plano de Criação da Guarda Real de Polícia, in Mascarenhas Barreto. História da Polícia em Portugal..., op. cit., p. 119-120).

53 - Decreto de 10 de dezembro de 1801, de criação da Guarda Real de Polícia.

54 - Nesse aspecto, "a presença do Conde de Navion em Portugal influenciou a constituição desta força, adaptando-lhe algumas características da *Gendarmerie* francesa, que havia sido criada em 1791. Este nobre francês foi o seu primeiro comandante" (História da PSP). A *Gendarmerie* passa a ser o reflexo e a presença do Estado forte e centralizado de Napoleão, tanto em âmbito nacional francês, como nos territórios por ele ocupados. A preocupação com a imagem e o recrutamento dos gendarmes era uma questão basilar. Além da necessidade de estarem sempre elegantemente uniformizados e armados, os critérios de seleção envolviam desde aspectos intelectuais rigorosos a requisitos proporcionais de altura e peso: "*They had to be tall and every effort was made to ensure that height requirements were met, to provide an imposing powerful presence in the most basic way among the communities they policed. They were to be properly and elegantly uniformed which combined with their height, was meant to produce an impression of reliability, professionalism and even glamour*". (Michael Broers. The Napoleonic Police..., p. cit., p. 17).



vendo-se recrutar “não só os mais robustos, fortes, solteiros, e até 30 anos de idade, mas também possuidores de boas informações quanto à sua conduta”<sup>55</sup>.

Em sua origem, os corpos policiais militares do tipo *gendarmérie* buscam na disciplina militar, no cuidado na aparência e vestimenta, na higidez física, na conduta moral ilibada e na robustez de seus integrantes, as características necessárias para “reprimir os malévolos perturbadores da boa ordem”<sup>56</sup>. Com isso, ao mesmo tempo em que passam a mostrar-se ostensivamente como a face ordeira, centralizada e até “glamourosa” do Estado, os corpos policiais militares do tipo *gendarmérie* revelam-se também, de uma forma até então inédita, um aparelho repressor estatal, que, para a manutenção da ordem pública entre os cidadãos, empregam métodos, armas e equipamentos de natureza militar, oriundos inicialmente das forças armadas. Tanto que, em sua estrutura, tais corpos policiais inicialmente possuíam unidades de Infantaria e Cavalaria, destinados à manutenção da ordem interna<sup>57</sup>.

A construção de uma lógica “guerreira” de atuação policial das *gendarmeries* irá, ainda durante o século XIX, encontrar severas críticas direcionadas tanto ao consequente desrespeito aos direitos fundamentais dos cidadãos (por conta dos métodos e da forma de tratamento empregado pelos seus integrantes junto à população civil), como também ao uso dessa lógica e aparato militar para a afirmação e manutenção dos ideais e do regime político dos variados governos, instrumentalizando-os para tal fim.

Mas independente dos (futuros) fins a que se destinaria, bem como de seus métodos e lógica militares, fato foi que, no contexto de sua criação, a atuação da Guarda Real de Polícia – e a rigorosa seleção de seus integrantes – conferiu bons resultados junto à segurança da capital<sup>58</sup>, o que fez

---

55 - O “Plano de Criação da Guarda Real de Polícia” preocupa-se extensivamente com o recrutamento dos seus integrantes, cuja higidez física, aparência e índole moral são critérios seletivos contundentes: “(...) Deve o corpo conservar força moral e física; esta, reconhecida pela aparência militar, adolescência e robustês dos indivíduos que o compões, que é precisa para reprimir os malévolos perturbadores da boa ordem (...). O costume de se embebedar será bastante, sem outras circunstância as agravantes, para ser expulso desse Corpo (...) Os indivíduos desse corpo devem andar sempre vestidos com o seus uniformes, bem estimados por limpeza e decência (...) Devem ter a mais escrupulosa escolha das pessoas com quem acompanham em sociedade, nos passeios e mesmo nas casas que frequentam. (...) É proibido aos indivíduos deste Corpo frequentar as ruas de mulheres meretrizes públicas, bilhares, botequins, tabernas, casas de sorte e jogos; somente em serviço, para diligências, ou investigações”. (“Plano de Criação da Guarda Real de Polícia”. In Mascarenhas Barreto. História da Polícia em Portugal..., op. cit., p. 118-119).

56 - Decreto de 10 de dezembro de 1801, de criação da Guarda Real de Polícia.

57 - “Em 1810, por proposta do Marechal-General Beresford, o Corpo viria a atingir 1030 homens de infantaria e 258 de cavalaria, com 30 elementos do Estado-Maior”. (Mascarenhas Barreto. História da Polícia em Portugal..., op. cit., p. 121).

58 - É o que mostra o Decreto de 26 de Maio de 1802: “Tendo atenção ao bom Serviço da Guarda Real de Polícia de Lisboa, pela qual se tem conseguido a tranquilidade pública desta capital”; foram aumentados os seus efectivos das suas companhias e integrado um alferes em cada uma; foram criados lugares de porta-bandeira, porta-estandarte, de capelão, entre outros” (In António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 63).

com que seu efetivo aumentasse, pelo Decreto de 12 de Outubro de 1805, de 638 para 951 integrantes<sup>59</sup>. Em 1824 criou-se a Guarda Real de Polícia do Porto, com similares atribuições e estrutura.

Mas em meio à convulsão política das invasões francesas a Portugal, e com o conseqüente deslocamento de D. João VI para o Brasil, a recém-criada Guarda Real de Polícia começa a sua jornada de sucessivas transformações em sua denominação e estrutura, muitas vezes ocorridas por conta das mudanças no contexto político-governamental em que se insere. Dessas modificações ocorridas ao longo do século XIX, convém destacar dois momentos de existência da *gendarmérie* portuguesa, nos quais as suas funções e atribuições – na manutenção da ordem – encontram-se fortemente vinculados a uma específica conformação jurídico-política. O exame dessas conformações mostra-se relevante para a posterior análise da atuação e do redimensionamento da Guarda Nacional Republicana na manutenção da ordem pública durante a Primeira República.

O primeiro momento refere-se ao contexto da Guerra Civil de 1832-1834, que “representa para Portugal o fim do *Ancien Régime* e, conseqüentemente, a adoção do modelo de sociedade e de Estado dominantes na Europa Ocidental, após a Revolução Francesa”<sup>60</sup>. É imediatamente posterior a esse conturbado período que a Guarda Real de Polícia sofrerá profundas alterações, tanto em sua denominação como na sua estrutura e destinação funcional.

Após a Revolução Liberal de 1820, da qual resultou uma Constituição (1822) que substituiu as Leis Fundamentais do Reino – legitimadoras do regime monárquico absoluto existente até então –, o regresso de D. João VI a Portugal, em 1824, faz retornar o regime monárquico anterior. Porém sua morte, ocorrida em 10 de Março de 1826, e a questão da legitimidade de sua sucessão abrem caminho para o retorno dos ideais liberais e ensejam o início de uma guerra civil no país. Apesar do “ensaio” de um liberalismo político em 1820<sup>61</sup>, é a partir daquele período de Guerra Civil que, em Portugal, as estruturas do Antigo Regime e do Estado de Polícia começam dar lugar a uma Monarquia Constitucional, com base em um modelo de Estado de Direito.

---

59 - João Cosme. História da Polícia de Segurança Pública ..., op. cit, p. 42.

60 - António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 103.

61 - “O liberalismo político em Portugal, ensaiado em 1820 e destruído três anos depois pela Vilafrancada, renasce em 1830, no governo da Ilha Terceira, pelo menos no plano jurídico, formal, pela pena do ministro José Xavier Mouzinho da Silveira, quem em 1832 decreta uma profunda reforma das estruturas administrativas portuguesas” (Ibidem, p. 103-104).

A Guerra Civil, iniciada em 8 de Julho de 1832<sup>62</sup>, termina com a rendição de D. Miguel, formalizada na Convenção de Évora-Monte, em 26 de maio de 1834. No desenvolver da Guerra Civil travada entre cartistas<sup>63</sup>, liderados por D. Pedro IV, e legitimistas, que apoiavam D. Miguel, este busca reforço militar nas Guardas Reais de Polícia de Lisboa e do Porto, que passam a lutar em seu favor, ficando assim intimamente ligadas à causa dos legitimistas<sup>64</sup>. Mais uma vez, as forças policiais apresentam-se como instrumentos de afirmação político-governamental<sup>65</sup>, distanciando-se das atividades de segurança e garantia dos direitos do cidadão. No desvirtuamento do serviço para o qual é destinada, a força policial é transformada em “braço armado” de uma facção política em um contexto de guerra civil. Nesse sentido, a distinção feita por Mascarenhas Barreto é precisa:

Também se torna necessário distinguir o verdadeiro serviço de Polícia, daquele que é estruturalmente repressivo, por objectivo político-partidário. A Polícia é uma instituição de paz; na guerra, alteram-se-lhes as virtudes, não por erro dos que a servem, mas por desvio dos que, na governação, lhe viciam a finalidade.<sup>66</sup>

Ainda durante a guerra civil, assim como ocorreu no momento revolucionário francês, ocorre a extinção do cargo de Intendente Geral de Polícia, em 8 de novembro de 1833. Como a Guarda Real de Polícia de Lisboa e a Guarda Real de Polícia do Porto eram vinculadas à Intendência Geral de Polícia – além de estarem ligadas ao movimento legitimista –, consequentemente, ambas são dissolvidas ao fim da guerra civil, em 1834. Em seu lugar, surge ainda em 1834<sup>67</sup>, a Guarda Municipal de Lisboa<sup>68</sup>. Há, nesse sentido, uma preocupação em se desvincular a imagem da força militar que apoiara a causa legitimista daquela ora criada. E o processo de escolha do nome da “nova” força militar já denota essa preocupação: “A discussão

---

62 - Com a abdicação da Coroa de Imperador do Brasil em 7 de abril de 1831, D. Pedro IV (que no Brasil chama-se D. Pedro I) “dirige-se para os Açores, onde assume em nome de sua filha, a Regência de Portugal, a 3 de Março de 1832, organizando um expedição para a conquista do território continental” (Ibidem, p. 100). Ao reivindicar a Coroa de Portugal, desencadeia uma Guerra Civil, em 8 de julho de 1832, contras os “legitimistas”, liderados por D. Miguel e que defendiam a restauração da Monarquia absoluta em Portugal.

63 - Movimento assim denominado em razão do apoio à Carta Constitucional de 1826, outorgada por D. Pedro IV.

64 - Ibidem, p. 98.

65 - “Só depois de derrotado nas batalhas de Pernes, Almoester e Assaiceira, sempre acompanhado das suas fiéis forças de manutenção da ordem pública, é que D. Miguel se vê obrigado a capitular e aceitar a Convenção de Évora-Monte, elaborada por D. Pedro, a 26 de Maio de 1834” (Ibidem, p. 102).

66 - Mascarenhas Barreto. *História da Polícia em Portugal...*, op. cit., p. 134.

67 - “Terminada a guerra civil, tornou-se necessário recriar aquela instituição, com outra denominação, que não exasperasse a opinião pública liberal, civil e militar, adversa àquela força militar, pela sua lealdade ao miguelismo” (António Pedro Ribeiro dos Santos. *O Estado e a Ordem Pública...*, op. cit., p. 131).

68 - “Com a extinção da Guarda Real de Polícia, aumentava o crime político e o comum. A população vivia em alarmada insegurança e o próprio D. Pedro não se sentia suficientemente protegido do descontentamento popular e da ira da oposição perseguida. Considerou imperioso restabelecer as funções da Guarda Real de Polícia, pelo que, a 1 de Julho de 1834, criou a Guarda Municipal”. (Mascarenhas Barreto. *História da Polícia em Portugal...*, op. cit., p. 153).

do diploma (de criação) levava demoradas sessões e controvérsia acalorada. A denominação exigira estudo, avalanches de considerações. Conviera eliminar as palavras real e de certo modo o de polícia. Acordou-se na de ‘Guarda Municipal’<sup>69</sup>.

No ano seguinte, em 1835, cria-se a Guarda Municipal do Porto<sup>70</sup>. Essas duas forças policiais, que serão unificadas em 1869, passam a constituir as forças policiais militares de sustentação da Monarquia Constitucional e de manutenção da ordem pública<sup>71</sup> até a implantação da Primeira República, em 1910.

Com o fim da Guerra Civil ocorrem profundas alterações político-jurídico-administrativas em Portugal, decorrentes do Decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832<sup>72</sup>, afetando a estrutura e organização das forças policiais. Paralelamente ao desenvolvimento Guarda Municipal – nas cidades de Lisboa e do Porto –, e na esteira das transformações administrativas decorrentes daquele decreto, que dividia o território em províncias, comarcas e conselhos, a segurança pública passa a se inserir também entre as atividades administrativas autárquicas:

Com o objectivo de reconstruir a Guarda Nacional, força cívica instituída em Marco de 1823 e logo extinta em Junho do mesmo ano, na sequência da Vilafrancada, o reformador liberal confere aos prefeitos competência para organizarem nas províncias as Guardas Nacionais, cujo alistamento constitui um encargo para os provedores nos conselhos.<sup>73</sup>

Há, portanto, no espírito da reforma administrativa em desenvolvimento, uma descentralização da função de polícia administrativa<sup>74</sup>, ao mesmo

69 - Eduardo de Noronha. A Guarda Municipal Cumpre. Lisboa, Edição do Comando Geral da G.N. R., 1950, p. 15.

70 - “Em 24 de Agosto de 1835, na vigência da nova divisão administrativa do país, o Ministro do Reino, ‘Tomando em consideração a urgente necessidade de prover a segurança da Cidade do Porto, que não pôde cabalmente ser guardada pelas rondas civis, mui onerosas aos seus habitantes, que pagam contribuições para aquelle importantíssimo serviço, nem pelas patrulhas militares, cujo serviço concorre para a relaxação da disciplina: (...)’, decreta a criação de uma Guarda Municipal em lugar do Corpo da Polícia da Cidade do Porto, que fica extinto, (...) para manter o socego público, e affiançar a segurança da mesma Cidade, dando proteção aos seus habitantes”. (António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 134).

71 - “Durante a segunda metade do século XIX, os militares, enquadrados quer nas forças profissionalizadas das Guardas Municipais de Lisboa e do Porto quer nos corpos regulares, eram os principais encarregados da manutenção da ordem” (Diego Palacios Cerezales. Técnica, política e o dilema da ordem pública no Portugal contemporâneo (1851-1974), in Lei e Ordem: Justiça Penal, Criminalidade e Polícia, Lisboa, 2006, p. 151).

72 - Por meio desse decreto, “o Reino dividia-se em províncias, comarcas e conselhos (art. 1º). A província é administrada por um chefe único com o nome de Prefeito, e nas comarcas em que não resida o prefeito existe um delegado dele com o nome de subprefeito (art. 4º); o conselho é administrado por um provedor (art. 5º) e todas essas autoridades são nomeadas pelo Rei (art. 6º)”. (Ibidem, p. 328).

73 - António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 105.

74 - “O mesmo decreto estatui a descentralização da acção de polícia administrativa, conferindo aos prefeitos competência para o exercício, por si, ou pelos seus delegados, da ‘Polícia da Província’(...)”. (Ibidem, p. 105).

tempo em que a concepção dessa atividade estatal é definitivamente desvinculada da concepção de polícia própria do século anterior, em especial aquela relacionada à atividade de monitoramento e vigilância das opiniões – notadamente as relativas à aderência (ou não) aos ideais do governo –, desenvolvida pela Intendência Geral de Polícia da Corte e do Reino. Nesse sentido, referindo-se à atividade de polícia, Mouzinho da Silveira, no relatório dos Decretos de 16 de maio de 1832, assim esclarece:

A confiança entre os Cidadãos é a garantia natural da segurança pessoal, da moralidade, da ordem, e tranquilidade commum; essa confiança é o espírito da polícia, que se refere á ordem, á salubridade, e á honestidade pública. Essencialmente conservadora e preservadora, a Policia mantém o que é bom, e acautela o mal possível. O seu caráter é a vigilância, e o seu fim a protecção das pessoas e das cousas. Trata unicamente das acções, e a sua autoridade acaba no ponto, em que se trata de opiniões secretas, e só póde tomar conhecimento das opiniões manifestas que perturbem a paz pública. A Polícia nada tem com o pensamento, tem tudo com a manifestação delle; transtornada que seja essa divisão está arvorada a tyrannia. (...) A Administração não vê as pessoas de outras Religiões ou Seitas mais do que cidadãos; porque sendo o negócio da crença opinião pessoal, nada tem o domínio das Leis, nem das Authoridades.<sup>75</sup>

Ratifica-se, portanto, uma concepção *stricto sensu* de polícia, conforme visto no tópico anterior, na qual a atividade de polícia passa a ser concebida como numa atividade estatal administrativa, de caráter preventivo, destinada à tranquilidade e manutenção da ordem pública, e vinculada às regras do direito.

Vislumbra-se, também, que é a partir da reforma administrativa de 1832 que se fortalece em Portugal a dupla face de instituições estatais destinadas à atividade de polícia administrativa: uma de caráter local e cívica, o que se reflete hoje na existência da Polícia de Segurança Pública<sup>76</sup>, e outra de âmbito nacional e militarizado, consubstanciada na atual Guarda Nacional Republicana, cuja origem remonta à Guarda Real de Polícia.

75 - Ver Relatório dos Decretos de 16 de Maio de 1832, in Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por sua Magestade Imperial, o Regente do Reino, desde que assumiu a Regencia em 3 de Março de 1832, até á sua entrada em Lisboa em 23 de Julho de 1833, Lisboa, Imprensa Nacional, Segunda Serie, 1836, máxime, p. 62, 65 e 69.

76 - Sobre as consequências das reformas administrativas iniciadas em 1832, Albino Lapa traça uma análise das mudanças realizadas na segurança pública: “Chegamos ao no de 1832, o ano das grandes reformas, muito principalmente no que tocava o problema da segurança pública. O país foi dividido em prefeituras e para cada uma foi nomeado um prefeito. (...) Com essas novas leis, os prefeitos é que velavam pela segurança pública; depois vieram os governadores civis, que ainda se chamaram administradores gerais, para mais tarde a designação de fixar em governador civil, que na Monarquia quer na República. Devido à morte prematura do rei D. Pedro V, subiu ao trono seu irmão D. Luís. Foi no seu reinado que, a 2 de Julho de 1867, foi criada a polícia cívica, hoje chamada Polícia de Segurança Pública. Estava realizado o mais belo sonho que há muito perdurava na inteligência dos homens que detinham os selos do Estado. E esse bem era espalhado para todo o país.” (Albino Lapa, in Marcel Le Clère. História Breve da Polícia..., op. cit., p. 153-154).

Em relação a essa segunda força policial, retornemos ao seu processo de alterações e mudanças da *gendarmérie* portuguesa ao longo do século XIX, dirigindo-se ao segundo contexto histórico apontado como relevante para a análise de sua atuação durante a Primeira República.

Trata-se do momento de reestruturação ocorrido em 1869 – a última antes da criação da Guarda Nacional Republicana –, quando a Monarquia criou a Guarda Municipal – fruto da fusão das Guardas Municipais de Lisboa e do Porto<sup>77</sup> – “passando esta corporação a constituir a principal força de sustentação do regime monárquico”<sup>78</sup>.

Assim, nos últimos trinta anos de existência do regime monárquico em Portugal, no aflorar dos ideais republicanos e das greves de trabalhadores, a Guarda Municipal constituiu-se na força policial militarizada de que dispunha a Monarquia para manutenção da ordem e, novamente, do *status quo* político. Nesse sentido, a característica e o aparato militares dessa força policial fizeram-se sentir com o peso da repressão violenta de revoltas e motins, em um período de conturbada agitação política e social<sup>79</sup>.

Mas não seria pela força das armas e da repressão policial que a Monarquia iria se perpetuar no poder. As consequências do *Ultimatum* britânico, da mobilização das ideias republicanas<sup>80</sup> e até mesmo de um fatídico regicídio<sup>81</sup> anunciavam uma nova ordem política. Em 1910 é proclamada a república em Portugal. Em com ela, (re)nasce uma nova força policial militarizada, grosso modo, com o mesmo destino das anteriores, qual seja, o de manutenção da ordem pública, porém agora dotada de características que lhe imprimiriam a inédita feição de “republicana”.

77 - “Por lei de 2 de Junho de 1869, operou-se um reestruturação importante na Guarda Municipal, fundindo-se os Corpos de Lisboa e Porto”. (Mascarenhas Barreto. História da Polícia em Portugal... op. cit., p. 175).

78 - José Lopes Clemente. Da Polícia de Ordem Pública..., op. cit., p. 85).

79 - Um breve relato do panorama de repressão policial desse período é dado por Diogo Palacios Cerezales: “A década de 1880 foi especialmente sanguenta na repressão de motins na Madeira, com mais de dez mortos em diversos momentos muito marcados pela disputa política. Durante a década de 1890, os motins antifiscais e de subsistências continuaram a ser reprimidos com derramamento de sangue: foi o caso dos motins em Lamego, em 1890, em Lorinhã, em 1891, onde morreram três pessoas. Nas ruas de Lisboa e do Porto também se generalizaram os choques entre manifestantes e a Guarda Municipal por motivos políticos, sobretudo em mobilizações nacionalistas e anticlericais. Houve pelo menos um morto nos protestos que se seguiram ao Ultimatum britânico de 1890 e, já na década de 1900, várias pessoas perderam a vida nos protestos republicanos de 1906 e 1907. (...) Além disso, ainda que o movimento operário estivesse activo havia já mais de três décadas, a partir de 1900 as greves converteram-se num foco de acções repressivas, sobretudo nos choques para evitar a acção de piquetes contra os ‘fura greves’ e as marchas de grevistas que, desde as periferias industriais, ‘invadiam’ as zonas comerciais e administrativas das cidades. Em 10 de Abril de 1900, registraram-se dois mortos na repressão da greve de pescadores de Setúbal, outros dois na dos empregados dos têxteis de Gouveia, em 1902, e quatro na da greve geral de Coimbra em 1903”. (Diego Palacios Cerezales. Técnica, política e o dilema da ordem pública..., op. cit., p. 152).

80 - “Por outro lado, a tensão revolucionária explodiu, em larga medida, fruto da actividade política e da influência social que, nos meios urbanos, o partido republicano português já lograra atingir” (Mário Júlio de Almeida Costa; Rui Manuel de Figueiredo Marcos. A Primeira República..., op. cit., p. 7).

81 - “O mais rápido atalho para a implantação de uma república, num regime de monarquia liberal parlamentar, é a extinção da família real. A 2 de Fevereiro de 1908, o rei D. Carlos e o seu filho mais velho, D. Luís Filipe, de 20 anos de idade, são assassinados a tiro, quando passavam, em carro descoberto e sem escolta armada, no Terreiro do Paço, em Lisboa”. (Mascarenhas Barreto. História da Polícia em Portugal..., op. cit., p. 189-190).

## 4 A ORDEM PÚBLICA “REPUBLICANA” E SUA MANUTENÇÃO PELA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

A ordem pública de um país não é uma ordem dada, naturalizada, mas uma construção social, econômica, política e jurídica de uma determinada época. É a ordem pública que se construiu em Portugal a partir de 05 de outubro de 1910 revestiu-se de características que, doravante, qualificaram-na de “republicana”. Portanto, antes de se analisar a criação da Guarda Nacional Republicana, e sua atuação junto à manutenção da ordem pública, convém examinar, mesmo que sumariamente, alguns elementos que a qualificam como tal.

A nova ordem pública republicana construiu-se notadamente por via legislativa, com o intuito de expurgar qualquer referência ao regime monárquico anterior<sup>82</sup>. Nesse sentido, buscou-se alterá-la na base, com a intenção de se criar, doravante ao 05 de Outubro, um novo cidadão, orientado pelos ideais e valores republicanos<sup>83</sup>.

No campo político-constitucional, a nova ordem pública nasce balizada pela Constituição republicana de 1911, que, grosso modo, funda uma República de cariz democrático e laico<sup>84</sup>.

Já nos primeiros anos da República, há um nítido anticlericalismo<sup>85</sup> e um processo de republicanização do calendário oficial da nação<sup>86</sup>, dentre diversas outras medidas, notadamente legislativas, de conformação da ordem pública aos novos ideais e valores republicanos.

Outra preocupação imediata do republicanismo foi renomear e reestruturar as instituições públicas dos tempos da Monarquia. E nesse ponto,

82 - Para maiores detalhes, ver Mário Júlio de Almeida Costa; Rui Manuel de Figueiredo Marcos. *A Primeira República...*, op. cit., p. 9 e seguintes.

83 - “A Primeira República, à imagem de outros movimentos refundadores, não se coibiu de pretender criar um novo cidadão. Mais. Não ocultou o desígnio de formar, ab initio, gerações novas de novos portugueses. Numa estrídula e frontal proclama legislativa, confessou que se tornava indispensável e urgente que ‘todo o português, da geração que começa, seja um homem, um patriota e um cidadão’. Um caminho cujo ponto de partida se encontrava na infância das primeiras letras. (...) Daí que o Governo provisório se apressasse, através de um Decreto de 22 de Outubro de 1910, a extinguir, nas escolas primárias, o ensino da doutrina cristã, por considerar a imposição de dogmas incompatível com a pedagogia republicana”. (Ibidem, p. 12-13).

84 - Para uma descrição detalhada acerca da constituição de 1911, ver J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional...*, op. cit., p. 162 e seguintes.

85 - A construção de um Estado laico é um traço marcante da Primeira República: “Marcava a ordem do dia um arrebatado anticlericalismo. Foram revigorados, como leis da república, alguns diplomas pombalinos e um decreto liberal de 1834, que tinham proscrito a Companhia de Jesus em Portugal e que haviam feito desaparecer os conventos mosteiros, colégios e ofícios de todas as ordens regulares. Os seus bens passaram a pertencer ao Estado. E, sem hesitação, declarou-se extinta a vida em comunidade religiosa. (...) O ensino da doutrina cristã desapareceu das escolas. A crença inquebrantável numa educação dominada pelos valores do civismo e do patriotismo procurou impôr-se na formação que o Estado proporcionava”. (Mário Júlio de Almeida Costa; Rui Manuel de Figueiredo Marcos. *A Primeira República...*, op. cit., p. 47-48).

86 - Ibidem. p. 9.

merece destaque o processo de criação da Guarda Nacional Republicana. Como visto no tópico anterior, em seus últimos anos de existência enquanto regime político, a Monarquia dispunha da Guarda Municipal para as atividades de manutenção da ordem pública e do *status quo* monárquico. Essa força policial militarizada não passaria ilesa às transformações advindas da implantação da República<sup>87</sup>.

Bastaram breves sete dias para que, pelo decreto de 12 de outubro de 1910, o Governo Provisório extinguisse a Guarda Municipal. Provisoriamente, cria a Guarda Republicana em Lisboa e no Porto. Já no ano seguinte, “o decreto de 3 de maio de 1911 extinguiu essa guarda e criou a Guarda Nacional Republicana (GNR). Como o próprio nome pretende assinalar, esta força passava a ter um âmbito nacional (...)”<sup>88</sup>. O próêmio desse decreto revela o contexto de criação da nova força policial:

Datam de longe as reclamações dos povos por falta de uma polícia rural que lhes assegure o livre trânsito das estradas e caminhos e lhes proteja contra os frequentes assaltos de vagabundos e malfeitores, que saqueiam os frutos e damnificam as culturas. Alguns municípios teem tentado organizar pequenos corpos de polícia rural para a guarda dos campos, mas, quer por falta de suficientes recursos materiaes, quer por falta de uma conveniente organização e instrução, esse corpos não teem correspondido ao fim para que foram criados.<sup>89</sup>

Dessa forma, para a consecução da atividade de polícia administrativa, “é organizado um corpo especial de tropas para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e protecção das propriedades públicas e particulares em todo o país, que se denominará Guarda Nacional Republicana”<sup>90</sup>. De maneira inédita na história portuguesa, a GNR passa a constituir-se numa força policial cuja atuação estende-se por todo território nacional<sup>91</sup>. Com a sua criação, o Exército “retirava-se da primeira linha das funções de manutenção da ordem pública e cedia essa responsabilidade à GNR”<sup>92</sup>.

Permanecia, durante a Primeira República, a dupla face de instituições policiais de manutenção da ordem pública (polícia civil – ou cívica – nas

87 - “A segurança pública do país não podia também escapar ao primeiro fôlego da contemplação legislativa saída de 1910. Enquanto se esquadrinhava a organização de um corpo militarizado que receberia a natural intitulação de Guarda Nacional Republicana, a lei criava, em Lisboa e no Porto, a chamada Guarda Republicana. Destinava-se a velar pela segurança e liberdade dos cidadãos”. (Ibidem, p. 10)

88 - João Cosme. História da Polícia..., op. cit., p. 111.

89 - António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 188-189.

90 - Artigo 1º do Decreto de 03 de Maio de 1911, de criação da Guarda Nacional Republicana, in António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 189.

91 - “A novidade surgia na província, à qual se destinavam as novas companhias rurais da GNR. Ao completar o seu desenvolvimento em 1919, o Estado português contou, pela primeira vez, com um corpo de polícia nacional”. (Diego Palacios Cerezales. Técnica, política e o dilema da ordem pública..., op. cit., p. 157).

92 - Ibidem, p. 157. Complementando essa informação, o mesmo autor conclui: “Contudo, a dimensão dos desafios colocados pelo movimento operário, as conspirações monárquicas, as crises de subsistência que acompanharam a Grande Guerra e a agitação política das bases republicanas levaram a que o Exército continuasse a ser mobilizado em tarefas de ordem interna”. (Ibidem, p. 157).



idades e, agora, a Guarda Nacional Republicana, com atuação em todo o território nacional). Porém, nos primeiros anos da república, o radicalismo republicano não permitiu, a despeito das constantes revoltas do movimento operário – encarados muitas vezes como desafios ao regime<sup>93</sup> –, o incremento substancial, nas cidades, das polícias de natureza civil<sup>94</sup>. Situação que só veio a se reverter, em Lisboa, com o governo de Sidónio Pais<sup>95</sup>.

Entretanto, nas demais cidades menores que possuíam polícia civil, o decreto de criação da GNR previa, em seu artigo 81 que, “à medida que se forem organizando os batalhões da Guarda Nacional Republicana serão extintos os diversos corpos de polícia civil nos distritos em que se tornem dispensáveis (...)”; e também que “Os serviços policiais e de segurança incumbidos às praças dos corpos de polícia que foram extintos passam a ser desempenhados pelas praças da Guarda Nacional Republicana”<sup>96</sup>.

A despeito da existência de outras agências estatais destinadas à manutenção da ordem pública, a GNR foi a força policial na qual o regime republicano depositava confiança para a tarefa de manutenção da ordem e contenção de revoltas e protestos<sup>97</sup>. Afinal, em seu nome havia a devida chancela de “republicana”.

Durante a Primeira República, a instrumentalização política da GNR permaneceu como atividade paralela à manutenção da ordem pública. Como ocorrido desde a criação da Guarda Real de Polícia, isso ainda se repetirá durante o século XX, quando, sob a mesma designação, a GNR servirá também aos intentos de um regime ditatorial<sup>98</sup>. Mas tanto a sua

93 - (...) durante a Monarquia, as greves haviam sido tratadas como questões privadas entre capital e trabalho, em que o Estado se limitava a tutelar direitos (assegurando a integridade física das pessoas e a propriedade) e, por vezes, a propor mediações. Em contrapartida, durante a República, as greves foram frequentemente encaradas como desafios ao regime, e os grevistas por vezes acusados de serem pagos por conspiradores monárquicos” (Ibidem, p. 158).

94 - “No que respeita às polícias civis das várias cidades do País, durante a República Velha propuseram-se reformas que aumentassem a sua capacidade de acção perante desordens públicas, como a motorização dos piquetes de reserva e, especialmente, da condução de presos, pois a sua escolta pelas ruas costumava provocar situações de tensão e rixas. Contudo, os comandantes da polícia confrontaram-se com as limitações orçamentais e com a desconfiança dos líderes republicanos, que preferiam confiar na ‘sua’ GNR, em que inculturaram uma forte lealdade republicana, em vez de rearmar uma polícia suspeita de simpatias monárquicas” (Ibidem, p. 158).

95 - “Sidónio Pais, por seu turno, na experiência presidencialista, reforçou a capacidade da Polícia Civil de Lisboa para enfrentar as ações coletivas do movimento operário. Favoreceu o fortalecimento do seu espírito de corpo, fê-la desfilar em paradas, dotou-a de armas longas e concentrou-a em esquadrões de reserva durante as ameaças de greve”. (Ibidem, p. 158-159).

96 - Artigo 81 do Decreto de criação da Guarda Nacional Republicana, de 03 de Maio de 1911, in António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 190-191.

97 - Nesse sentido, congruentes são as seguintes colocações: (i) “A consequente reorganização das polícias não trouxe grande novidades no que respeita ao policiamento de multidões, que continuou a ser feito principalmente pela GNR, muito reforçada entre 1919 e 1921. Além de manter a ordem, a GNR agiu, durante esses dois anos, como guardiã do radicalismo republicano” (Diego Palacios Cerezales. Técnica, política e o dilema da ordem pública..., op. cit., p. 159); (ii) “A República, mau grado os ataques que lhe foram movidos pelos monárquicos e as disputas internas do Poder que a enfraqueciam, ia conseguindo sobreviver e implementar a força em que depositava maior confiança, a Guarda Nacional Republicana (...)” (António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 191).

98 - Para mais detalhes sobre a atuação da GNR durante o Estado Novo, ver António Pedro Ribeiro dos Santos. O Estado e a Ordem Pública..., op. cit., p. 251-320.

existência quanto a sua legítima função de manutenção da ordem pública e garantia dos direitos fundamentais permanecem, como instituição e função administrativa essenciais em um Estado de Direito Democrático, até os dias atuais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto no desenvolvimento deste trabalho, é do contexto pós-revolucionário francês que surge, na Europa continental, um modelo de força pública militarizada, comumente denominada de *gendarmérie*, destinada à função de polícia administrativa – e, mais especificamente, de segurança interna e de manutenção da ordem pública. Tal função caracteriza assim, notadamente a partir do século XIX, uma concepção *stricto sensu* de polícia, diferenciando-a da abrangente concepção do século anterior, própria do modelo estatal do Estado de Polícia e do que, juridicamente, convencionou-se como *jus polítiae*.

A instituição dessas forças públicas remonta ao artigo 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. De forma absolutamente contemporânea – e ao mesmo tempo antecipatória do que elas se tornariam doravante a sua criação –, aquele artigo revela tanto a necessidade de instituição, pelos Estados, de forças públicas (para “a garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública”), como também não deixou de anunciar os perigos que rondam a sua existência (“esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”).

Apenas dez anos após a criação da *Gendarmerie Nationale*, em França, surge em Portugal a primeira força policial militarizada. Desde a criação da Guarda Real de Polícia, em 1801, a *gendarmérie* portuguesa, para além das atividades de polícia administrativa, com a função precípua de manutenção da ordem pública – notadamente em sua dimensão jurídica, proporcionando assim a aplicação e o acatamento das leis –, apresentou-se também como instrumento de força, direcionada aos próprios cidadãos, para a manutenção de regimes político-partidários. Nesse aspecto, a influência dos desígnios que Napoleão Bonaparte impôs à “sua” *Gendarmerie Nationale* era próxima e sedutora.

Mas o distanciamento temporal da época napoleônica não eximiu a futura instrumentalização política das forças policiais. Não por coincidência, a cada novo regime político (que de modo geral poderíamos enunciar, no

contexto português: Monarquia absoluta, Monarquia constitucional e República), a força policial militarizada foi redesignada e reestruturada (Guarda Real de Polícia, Guarda Municipal e Guarda Nacional Republicana, respectivamente), para conformar-se aos interesses de grupos político-partidários ora no poder, servindo-lhes também de instrumento para a repressão dos ideais políticos opositores. Instrumentalizadas dessa forma, as forças policiais distanciam-se de seus objetivos legítimos, qual sejam, a promoção da segurança da população e a garantia dos direitos dos cidadãos.

Como se viu, o desenvolvimento da *gendarmérie* portuguesa ao longo do século XIX, e no alvorecer do século XX, não escapou ao perigo anunciado pelo artigo 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Em meio a convulsões políticas e radicalismos partidários, as forças policiais militarizadas apresentaram-se como verdadeiros instrumentos de repressão política, servindo aos interesses daqueles a quem elas eram confiadas.

Desde 1801 até a Primeira República, ora nas mãos de cartistas, setembristas, legitimistas, monarquistas ou republicanos, a *gendarmérie* portuguesa tem um longo histórico de mudanças de denominações e atribuições. Em cada etapa desse quase um século de existência, sua íntima vinculação ao poder político traduz-se numa atuação que pode ser posta em causa, caso analisada à luz de seus objetivos legítimos.

Todavia, a Guarda Nacional Republicana, mesmo atravessando, durante o século XX, um período ditatorial, duas Guerras Mundiais e uma revolução política (25 de abril de 1974), constitui-se ainda hoje como a força policial militar portuguesa, de atuação em âmbito nacional e, até mesmo, internacional. Em mais de um século de existência, não houve redesignações, embora o perigo, anunciado há mais de dois séculos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, permaneça sempre à espreita.

## REFERÊNCIAS

ALDERSON, John C. *Police and the Social Order, in Police and Public Order in Europe*, New Hampshire, 1985.

BARRETO, Mascarenhas. *História da Polícia em Portugal*, Braga, 1979.

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. Renê Alexandre Belmonte, São Paulo, 2001.

BROERS, Michael. *The Napoleonic Police and their Legacy, in To protect and serve? A History of the Police Force and its Place in Society*, London, 2011.

CAETANO, Marcello. *A Codificação Administrativa em Portugal - Um século de experiência: 1836-1935*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Ano II, 1934.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Administrativo*, 10<sup>a</sup>. Ed. Tomo II, Coimbra, 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7 ed., Coimbra, 2003.

CEREZALES, Diego Palacios. *Técnica, política e o dilema da ordem pública no Portugal contemporâneo (1851-1974)*, in *Lei e Ordem: Justiça Penal, Criminalidade e Polícia*, Lisboa, 2006.

CLEMENTE, José Lopes. *Da Polícia de Ordem Pública*, Lisboa, 1998.

COSME, João. *História da Polícia de Segurança Pública: das origens à atualidade*, Lisboa, 2006.

COSTA, Mário Júlio de Almeida; MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo. *A Primeira República no Direito Português*. Coimbra, 2010.

COSTA, Mário Júlio de Almeida. *História do Direito Português*. 5<sup>a</sup>. ed., com a colaboração de Rui Manuel de Figueiredo Marcos, Coimbra, 2011.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*, Rio de Janeiro, 1997.

LE CLÈRE, Marcel. *História Breve da Polícia*, trad. Noémia Franco da Cruz, Lisboa, 1965.

MARQUES, Mário Reis. *Codificação e Paradigmas da Modernidade*. Coimbra, 2003.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*, trad. Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, 2001.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. trad. Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, 2002.

NORONHA, Eduardo de. *A Guarda Municipal Cumpre*. Lisboa, Edição do Comando Geral da G.N.R., 1950.

SANTOS, António Pedro Ribeiro dos. *O Estado e a Ordem Pública: as instituições militares portuguesas*, Lisboa, 1999.

## A proporcionalidade da divisão do efetivo policial militar em nível de companhias: uma sugestão estudada para o 6º Batalhão da Polícia Militar do Espírito Santo em 2011.

Sandro Roberto Campos<sup>1</sup>

### RESUMO

A violência no meio urbano abarca um considerável leque de consequências sociais, políticas e econômicas para a sociedade em geral. Em meio a esse cenário o poder público se encontra a todo momento discutindo e procurando desenvolver ferramentas que estejam em sintonia a esses problemas, cujas causas são complexas e de raízes antigas. Nesse mesmo poder público, em particular, a Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), fundamentada através da magna carta constitucional, tem como principal objetivo a preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo. Para tanto, articula-se de maneira a abarcar seus braços visando a prestação de serviços à população de forma descentralizada intentando um maior alcance possível à sociedade. Da descentralização emerge a existência de estruturas como os Batalhões e Companhias, localidades com responsabilidades territoriais delimitadas cujas formações carecem de parâmetros maiores para a alocação de recursos e, neste estudo, centra-se a apresentação de parâmetros e a construção de uma proposta de divisão proporcional do quantitativo de recursos humanos a essas localidades. Os parâmetros aqui estudados foram seis, dos quais os homicídios, os totais de furtos e roubos, os totais de ocorrências atendidas, a população, a área e a densidade demográfica. Há de se destacar que este artigo procurou a adaptação ao estudo original, procurando seu aprimoramento. Todos os dados foram levantados e tabulados levando-se em consideração uma adaptação ao estudo realizado no 6º Batalhão da PMES em 2011, tendo como período aferido o quinquênio compreendido entre 2006 a 2010. Na conclusão do presente trabalho, pretendeu-se contribuir para a construção de parâmetros palpáveis. Para a interceptação de percentuais de cada Subunidade pertencente ao 6º Batalhão da PMES, foi levado em consideração todo o município de Serra, podendo, inclusive, servir como fonte de estudos para o escalão estratégico da PMES a fim de lastrear às demais Organizações Militares Estaduais do Espírito Santo como metodologia a ser analisada e implantada.

**Palavras-Chave:** Proporcionalidade. Divisão. Efetivo. Companhias. 6º BPM. PMES.

1- Major da PMES. Especialista em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha (UVV) e Especialista em Educação em Direitos Humanos pelo Centro de Estudos Avançados (CESAP).

## 1 INTRODUÇÃO

A violência urbana, problema multifacetário e de responsabilidades diversas, se constitui em palcos de discussões emblemáticas em vários cenários: local, estadual, nacional e até mesmo internacional.

O poder público diante desse sombrio cenário adota medidas e discussões acerca do tema e a criação de soluções necessita transitar cada vez mais pela obtenção de parâmetros palpáveis diante das mais diferentes situações.

A Polícia Militar do Espírito Santo, em especial, encontra-se desdobrada em várias unidades distribuídas ao longo do Estado visando tão somente prestar a sua missão constitucional de maneira descentralizada à população em geral.

Essas divisões abarcam a existência de Batalhões e Companhias PM que possuem responsabilizações territoriais delimitadas e, diante dessa forma de organização, os policiais militares encontram-se lotados e cientes de suas missões dentro de um determinado território.

A especificidade que reside nesse trabalho aponta para o 6º Batalhão (BPM) da PMES, situado no município de Serra, no Estado do Espírito Santo, que possui em sua composição, em caráter de desdobramento territorial, cinco companhias, cujas localidades serão mais bem informadas no decorrer deste artigo.

Em 2011 o comando do 6º BPM entendeu que havia uma ausência de parâmetros acerca da divisão proporcional de efetivo policial militar a ser distribuído para cada uma das cinco companhias existentes dentro da Unidade Operacional, sendo confeccionado, à época, um Estudo de Efetivo para aquela Unidade, sendo base para o presente estudo científico.

A metodologia adotada para a construção desse trabalho consistiu numa pesquisa qualitativa e quantitativa com a finalidade principal de oferecer uma resposta adequada ao problema apresentado.

Foram elencados importantíssimos parâmetros, dentre os quais a população, área, densidade demográfica, homicídios, totais de furtos e roubos e totais de ocorrências atendidas, tanto de maneira parcial quanto total dentro do município.

Uma vez elencados tais parâmetros esses dados foram relacionados entre si e se chegou à obtenção de um importantíssimo cálculo acerca dos percentuais de relevância que cada companhia ou subunidade representavam levando-se em consideração o total do município.

## 2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

A ausência de parâmetros em torno da temática do presente estudo centra-se na principal preocupação dos gestores a fim de delinear ferramentas úteis que possam lançar para a obtenção de resultados alcançados com base científica.

A quantidade do efetivo policial militar figura no imaginário da opinião pública em geral como a única resposta eficiente a ser elencada no que tange ao controle social, no entanto, o planejamento dessas necessidades de pessoal e logística antecede qualquer pretensão inicial de aumento de efetivo.

As respostas para essa questão são complexas e de difíceis análises e relacionamentos, ressaltando-se então a necessidade de se estabelecer um estudo mais apurado acerca do assunto, conforme também menciona Silva (2003, p. 313),

Antes de se decidir aumentar os efetivos indefinidamente, é mister que se indague: os existentes estão sendo empregados de modo racional? E os meios materiais: as viaturas, os equipamentos, o armamento? As estratégias e as táticas utilizadas para o emprego desses efetivos e desses recursos materiais têm funcionado? São estratégias e táticas de resultados comprovados? Enquanto não se puder responder a estas perguntas convenientemente, isto é, como resultado de meticolosos estudos e exaustivas pesquisas, não se pode falar em efetivos e recursos.

Muito embora, como explica SILVA, não se pode falar em efetivos e recursos caso não haja um estudo minucioso e exaustivas pesquisas, há de se considerar que a tramitação da vida em sociedade não para e não espera para que possamos planejar a construção de uma solução apropriada. Neste sentido, o poder público deve rever as atuais estruturas a fim de convergirem a uma direção mais apropriada e de acordo com bases sólidas construídas.

Também narra SILVA um questionamento extremamente relevante “os existentes estão sendo empregados de modo racional?”, nessa linha de raciocínio, mudanças significativas precisam ocorrer no cenário interno do planejamento das instituições policiais militares.

A necessidade de mudança é latente, conforme sugere Rolim (2006, p.53),

Ainda que se pudesse demonstrar que o aumento dos efetivos policiais significasse redução das taxas criminais e que se imagi-

nasse uma “cobertura total” capaz de prevenir o crime nas grandes cidades, esse caminho seria, de todo o modo, impraticável. Aliás, o crescimento das forças policiais em todo mundo demonstra claramente isso. Ao que tudo indica, chegamos a um ponto tal – na grande maioria dos países desenvolvidos – em que já não há mais como se conceber o aumento dos efetivos policiais.

A grande questão que não se pode ignorar é a preocupação com ambas vertentes, tanto a necessidade de apurar o quantitativo necessário de policiais para determinada área quanto à criação de parâmetros mensuráveis para a sua distribuição.

Lastreando a citação aos propósitos desse estudo, o achado de um parâmetro para a distribuição do efetivo policial, pode nortear a Instituição policial militar a fornecer respostas técnicas para a sociedade civil organizada e até mesmo à mídia sobre as motivações da forma como os efetivos policiais militares estão sendo distribuídos.

Essas respostas também corroboram com a filosofia de polícia comunitária, na qual versa a responsabilidade de comandamento e a descentralização como forma de emprego de seus meios de atendimento à população, conforme cita Skolnick e Bayley (2006, p. 37)

O policiamento comunitário utiliza-se da descentralização para ganhar a flexibilidade necessária para dar forma às estratégias policiais em certas áreas. A reestruturação dos limites do comando, que constantemente acontecem no policiamento mundial, pode ou não envolver a devolução da autoridade aos comandantes locais. Esse elemento crítico depende da escala de comando, assim como do comprometimento dos administradores superiores. A descentralização do comando é mais do que um exercício de demarcação no mapa.

A descentralização do comando que a citação acima se refere norteia a preocupação dos gestores da ponta operacional, neste estudo os comandantes de companhias PM, no que se refere ao grau de relevância que cada circunscrição possui diante do município.

Essa relevância se traduz no grau de importância devido à presença de indicadores sociais, criminais, econômicos, dentre outros e que impactam na vida em sociedade e, por consequência, na forma de distribuição dos efetivos policiais militares.

Essa mudança estrutural interna também é exposta conforme Brodeur (2002, p.223),

O policiamento comunitário define o desempenho técnico de maneira variada, mas, em última análise, ele pode resumir-se à redução



do crime e da desordem e, pelo menos para alguns, ao aumento da harmonia social ou “comunidade”. Isso é o mesmo que definir o desempenho das organizações de saúde mental em termos de diminuição da doença e do ferimento. A comparação com as organizações de saúde vêm bem a propósito, pois o fortalecimento da capacidade técnica das agências policiais pode torna-las muito mais parecidas com as organizações de saúde atuais.

O desempenho das instituições policiais se deve a sua capacidade técnica conforme menciona Brodeur, mas em âmbito variado. Nesse aspecto, também inclui-se a necessidade de estabelecer critérios internos ou pontos de partida para a administração dos mais variados recursos disponíveis, principalmente em se tratando de efetivo policial militar.

Somando-se a esse cenário, a análise centra-se em torno do município de Serra-ES, abarcada pelo 6º Batalhão da PMES no que tange à missão do policiamento ostensivo, criado através do Decreto Estadual Nº 2.771-N de 04/10/1988 o Batalhão era responsável pelo policiamento nos municípios de Serra, Fundão e na parte continental do município de Vitória (abrangendo os bairros de Jardim da Penha, Jardim Camburi e Goiabeiras). O Batalhão só foi efetivamente instalado no dia 30 de novembro de 1988, no Parque de Exposição Agropecuária Floriano Varejão<sup>2</sup>.

O município atualmente é considerado como sendo o 7º do ranking nacional em taxa de homicídio, perfazendo a taxa de 109 mortes para cada 100 Mil habitantes e a 1ª no cenário do Espírito Santo tomando-se por base o ano de 2008. (WAISELFISZ, 2011, p.45).

Em uma breve comparação no cenário nacional e internacional, verifica-se que em 2008 o Brasil encontrava-se com uma taxa de 26,4 mortes para cada 100 Mil habitantes ocupando a 6ª posição no ranking mundial enquanto a 1ª colocação estava sob a ocupação de El Salvador com uma taxa de 57,3 mortes para cada 100 Mil habitantes. Numa simples comparação, enquanto o 1º colocado no contexto internacional se encontrava com a taxa de 57,3 mortes para cada 100 Mil habitantes, somente o município de Serra intercepta a ordem de 109 mortes para cada 100 Mil habitantes, essa apresentação ressalta a preocupante situação em que se encontra o município de Serra-ES, sobretudo em âmbito internacional. (WAISELFISZ, 2011, p.45 e 68)

Após esse preocupante preâmbulo, há a necessidade da construção de diversas ferramentas que possam nortear o poder público a prestar

---

2 - Disponível em: < <http://www.pm.es.gov.br/ome/default.aspx> > Acesso em: 26 jul. 2012.

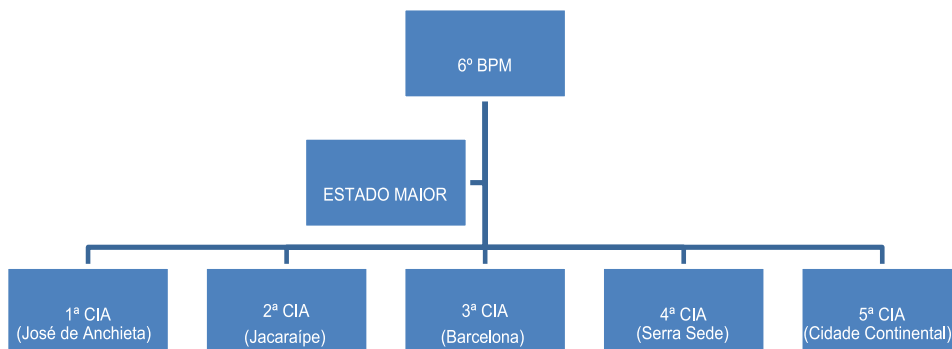
serviços que estejam adequados à população segundo dados concretos e construídos cientificamente.

### 3 O 6º BATALHÃO DA PMES

O 6º Batalhão da PMES constitui-se como Organização Militar Estadual que tem como objetivo principal a alocação de policiamento ostensivo ao município de Serra.

Sob a preocupação territorial o 6º BPM encontra-se dividido em cinco Companhias PM com a finalidade de descentralizar o seu efetivo e a administração de seus recursos, conforme segue abaixo:

**Figura 1 - Organograma do 6º Batalhão da PMES**



Fonte: Construção obtida a partir do Plano de articulação do 6º BPM

As distribuições quantitativas dos efetivos policiais em outubro de 2011 para cada companhia encontram-se abaixo especificadas:

**Tabela 1 – Efetivo do 6º BPM**

1ª CIA	2ª CIA	3ª CIA	4ª CIA	5ª CIA	TOTAL
37	93	58	47	39	274

Fonte: P/1 do 6º BPM

### 4 PARÂMETROS ESTUDADOS

Os parâmetros estudados se apresentam em ordem de importância conforme segue abaixo:

#### 4.1 HOMICÍDIOS (H)

A escolha desse parâmetro como inicialmente prioritário justifica-se plenamente no que tange ao bem maior do ser humano que é o seu direito à vida. As ocorrências desse crime elevam a preocupação em áreas diferenciadas de cada Subunidade. Os dados relacionados a homicídios consumados referem-se a uma média dos anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010; e passaram por um tratamento de aproximações que culminou em suas alocações, conforme segue:

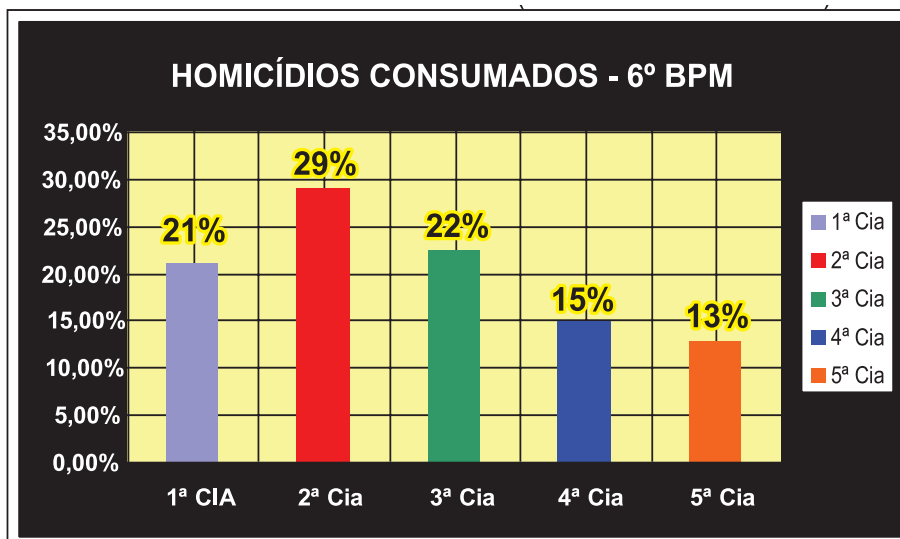
**Tabela 2 – Homicídios consumados**

OME	Locais	Média Anual	%
6º BPM	Município da Serra	351,8	100%
1ª Cia	Bairros componentes da 1ª Cia	74,4	21%
2ª Cia	Bairros componentes da 2ª Cia	101,8	29%
3ª Cia	Bairros componentes da 3ª Cia	78,8	22%
4ª Cia	Bairros componentes da 4ª Cia	52,2	15%
5ª Cia	Bairros componentes da 5ª Cia	44,6	13%

Fonte: GEAC/CIODES

Para mais bem visualizar a representatividade gráfica dos dados acima, pode-se verificar abaixo:

**Gráfico 1 – Percentuais das Cias (Homicídios consumados)**



Fonte: GEAC/CIODES

## 4.2 TOTAL DE FURTOS E ROUBOS (TFR)

Dando sequência, o segundo parâmetro em ordem de prioridade foi o total de todos os furtos e roubos registrados. Nesse parâmetro somam-se furtos a pessoas, veículos, estabelecimentos de ensino, bancário, patrimônio, dentre outros. A escolha desse parâmetro se deu em virtude de incluir no rol de preocupações no cenário da violência, também os registros relacionados ao patrimônio. Os dados relacionados referem-se a uma média dos anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010; os dados passaram por um tratamento de aproximações que culminou em suas alocações, conforme segue:

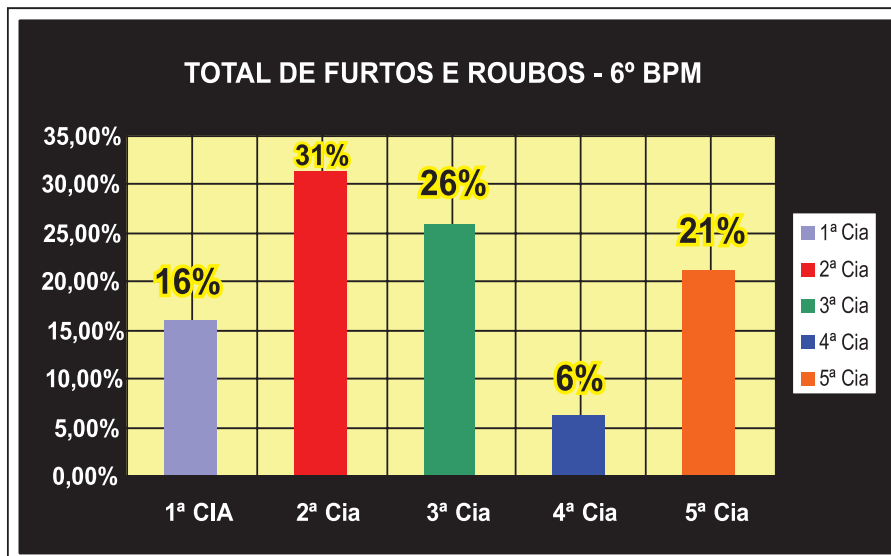
**Tabela 3 – Total de Furtos e Roubos**

OME	Locais	Média Anual	%
6º BPM	Município da Serra	4.108,8	100%
1ª Cia	Bairros componentes da 1ª Cia	657	16%
2ª Cia	Bairros componentes da 2ª Cia	1.286,2	31%
3ª Cia	Bairros componentes da 3ª Cia	1.056,2	26%
4ª Cia	Bairros componentes da 4ª Cia	247,2	6%
5ª Cia	Bairros componentes da 5ª Cia	862,2	21%

Fonte: GEAC/CIODES

Como forma de mais bem visualizar as reais participações de cada companhia PM com relação ao todo (6º BPM), verifica-se abaixo o gráfico em percentuais de cada Companhia PM:

**Gráfico 2 – Percentuais das Cias ( TFR)**



Fonte: GEAC/CIODES

### 4.3 TOTAL DE OCORRÊNCIAS ATENDIDAS (TOA)

O terceiro parâmetro em ordem de prioridade foi o total de ocorrências atendidas registradas. Nesse parâmetro somam-se todos os atendimentos que a PMES prestou à sociedade civil organizada no município de Serra. A escolha desse parâmetro se deu em virtude da necessidade de se levar em consideração que tipo de atendimento quantitativo cada companhia possui levando-se em consideração todo o município. Os dados relacionados referem-se a uma média dos anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010; os dados passaram por um tratamento que culminou em suas alocações, conforme segue:

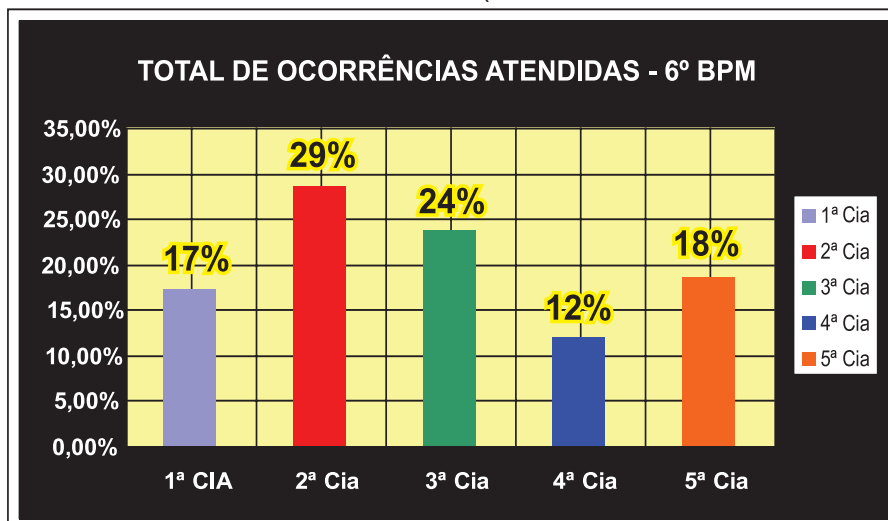
**Tabela 4 – Número total de ocorrências atendidas**

OME	Locais	M.A.	M.M.	M.D.	M.T.	%
6º BPM	Município da Serra	45.362	1512	124	62	100%
1ª Cia	Bairros componentes da 1ª Cia	7.776	259	21	11	17%
2ª Cia	Bairros componentes da 2ª Cia	12.968	432	36	18	29%
3ª Cia	Bairros componentes da 3ª Cia	10.765	359	29	15	24%
4ª Cia	Bairros componentes da 4ª Cia	5.444	181	15	7	12%
5ª Cia	Bairros componentes da 5ª Cia	8.410	280	23	12	18%

M.A. – Média Anual; M.M. – Média mensal; M.D. – Média Diária; M.T. – Média por turno

No entanto, foi considerado o percentual da média anual como forma de mais bem visualizar as reais participações de cada companhia PM com relação ao todo (6º BPM), verificando-se abaixo o gráfico em percentuais:

**Gráfico 3 – Percentuais das Cias (Total de Ocorrências atendidas)**



Fonte: GEAC/CIODES

#### 4.4 POPULAÇÃO (P)

Outro parâmetro escolhido e de fundamental importância em função da magnitude que existe de maneira diferenciada em cada subárea específica de companhia. Nesse parâmetro somaram-se todas as populações dos bairros componentes de cada Companhia PM, levando-se em consideração os dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Serra<sup>3</sup>. A escolha desse parâmetro se deu em virtude de levar em consideração que tipo de atendimento quantitativo cada companhia possui levando-se em consideração todo o município, conforme segue:

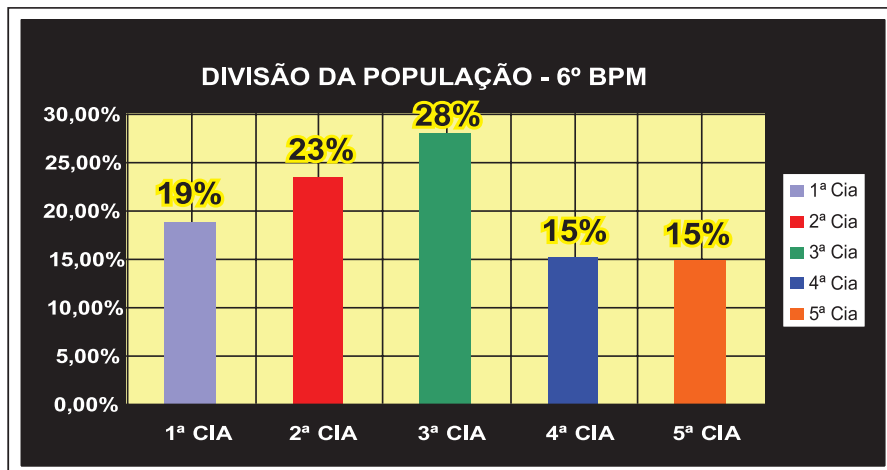
**Tabela 5 - População**

OME	Locais	População	%
6º BPM	Município da Serra	417.893	100%
1ª Cia	Bairros componentes da 1ª Cia	78.243	19%
2ª Cia	Bairros componentes da 2ª Cia	97.751	23%
3ª Cia	Bairros componentes da 3ª Cia	116.714	28%
4ª Cia	Bairros componentes da 4ª Cia	63.283	15%
5ª Cia	Bairros componentes da 5ª Cia	61.902	15%

Fonte: Prefeitura Municipal da Serra e Plano de Articulação do 6º BPM

Como forma de mais bem visualizar as reais participações de cada companhia PM com relação ao todo (6º BPM), verifica-se abaixo o gráfico em percentuais:

**Gráfico 4 – Percentuais das Cias (População)**



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra e Plano de Articulação do 6º BPM

3 - Prefeitura Municipal de Serra. Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico. Serra em Números - Anuário municipal de dados. 3ª Edição. 2010.

#### 4.5 DENSIDADE DEMOGRÁFICA

A densidade demográfica foi calculada a partir dos dados de população e área geográfica de cada uma das companhias pertencentes ao 6º BPM.

Como ilustração da metodologia acima especificada, “Densidade demográfica é o número (a média) de habitantes por km<sup>2</sup>. Para obtê-la basta dividir a população absoluta pela área da região analisada (país, cidade etc.)”.<sup>4</sup>

Desse levantamento resultou nos quantitativos abaixo relacionados:

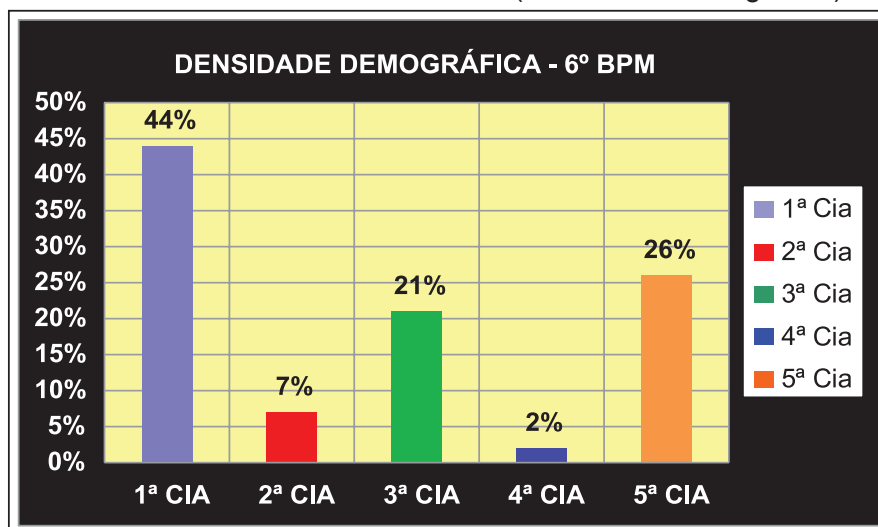
**Tabela 6 – Densidade demográfica (DD)**

OME	Locais	DD	%
6º BPM	Somatório das densidades	11568,87	100%
1ª Cia	Localidades pesquisadas	5113,92	44%
2ª Cia		813,24	7%
3ª Cia		2426,49	21%
4ª Cia		180,81	2%
5ª Cia		3034,41	26%

Fonte: Prefeitura Municipal da Serra.

Como forma de mais bem visualizar as reais participações de cada companhia PM com relação ao todo (6º BPM), verifica-se abaixo o gráfico em percentuais de cada SU:

**Gráfico 5 – Percentuais das Cias (Densidade demográfica)**



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra e Plano de Articulação do 6º BPM

4 - Disponível em: <http://www.frigoletto.com.br/geopop/crescdemo.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

#### 4.6 ÁREA GEOGRÁFICA (A)

Outro parâmetro julgado de relevância para a persecução da proporcionalidade da distribuição do efetivo no 6º BPM foi a área. Conforme a Prefeitura Municipal de Serra<sup>5</sup> a área total do município se constitui em 554 Km<sup>2</sup> e houve a necessidade de se proceder a ajustes e aproximações podendo haver variações posteriores em virtude da inexistência dessa divisão em nível de município, sendo somadas as áreas de cada bairro e áreas rurais, encontrando-se abaixo discriminadas:

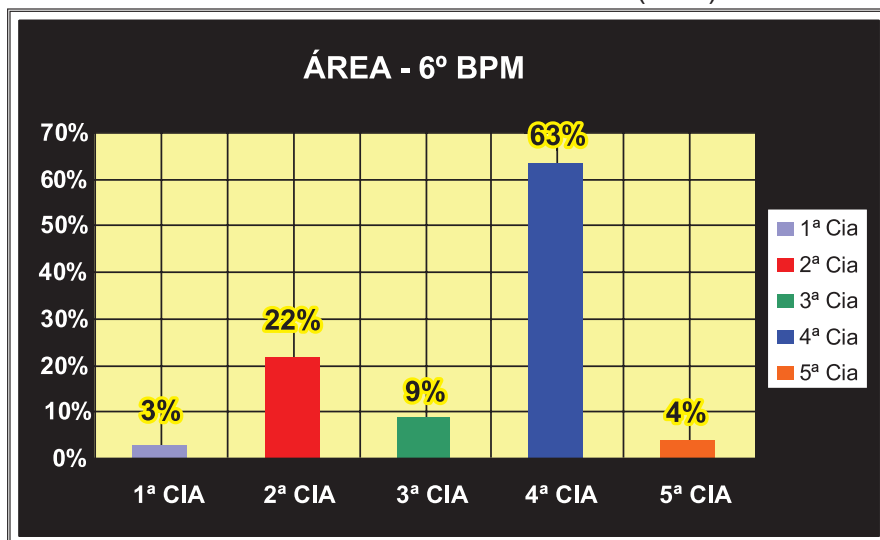
**Tabela 7 – Área geográfica**

OME	Locais	Área (Km <sup>2</sup> )	%
6º BPM	Município da Serra	554	100%
1ª Cia	Bairros componentes da 1ª Cia	15,3	3%
2ª Cia	Bairros componentes da 2ª Cia	120,2	22%
3ª Cia	Bairros componentes da 3ª Cia	48,1	9%
4ª Cia	Bairros componentes da 4ª Cia	350	63%
5ª Cia	Bairros componentes da 5ª Cia	20,40	4%

Fonte: Prefeitura Municipal da Serra e Plano de Articulação do 6º BPM

Como forma de mais bem visualizar as reais participações de cada companhia PM com relação ao todo (6º BPM), verifica-se abaixo o gráfico em percentuais:

**Gráfico 6 – Percentuais das Cias (Área)**



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra e Plano de Articulação do 6º BPM

5 - Ibidem, p.9.



#### 4.7 Tabulação dos resultados gerais obtidos

Cada um dos seis parâmetros estudados necessita relacionarem-se entre si a fim da melhor compreensão final do resultado que se pretende atingir.

Como forma de apresentar de maneira mais clara todos os dados obtidos, verifica-se na tabela abaixo todos os percentuais que serão trabalhados para a obtenção da relevância que se pretende:

**Tabela 8 – Tabulação Geral de dados**

OME	H (%)	TFR (%)	TOA (%)	P (%)	DD (%)	A (%)
6º BPM	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1ª Cia	21%	16%	17%	19%	44%	3%
2ª Cia	29%	31%	29%	23%	7%	22%
3ª Cia	22%	26%	24%	28%	21%	9%
4ª Cia	15%	6%	12%	15%	2%	63%
5ª Cia	13%	21%	18%	15%	26%	4%

Legenda: H (%) – Percentual de homicídios, TFR (%) – Percentual do Total de Furtos e Roubos, TOA (%) – Percentual do Total de Ocorrências atendidas, P (%) – Percentual da população, DD (%) – Percentual da Densidade Demográfica e A (%) – Percentual da Área geográfica.

Fonte: Tabelas dois a sete.

### 5 PERCENTUAL DE RELEVÂNCIA PROPORCIONAL (PRP)

Nesta etapa procurar-se-á estabelecer um relacionamento dos seis parâmetros elencados de maneira a se definir o “Percentual de Relevância Proporcional (PRP)”. Esse percentual foi assim nominado em função da necessidade de criar o percentual de importância (relevância) proporcional que cada companhia PM responde no município de Serra, tomando-se o conjunto dos seis parâmetros elencados como sendo em maior relevância:

- População;
- Densidade demográfica;
- Área;
- Homicídios consumados e tentados;
- Crimes contra o patrimônio;
- Total de ocorrências atendidas.

O PRP foi calculado tirando-se a média ponderada dos percentuais de todos os seis parâmetros utilizados, alcançando-se a proporção de relevância em cada linha de subunidade, perfazendo e delineando a preocupação da unidade na distribuição de seu efetivo e os percentuais de importância de cada uma das Subunidades de acordo com os pesos abaixo especificados:

- Homicídios Consumados e Tentados – Peso 7;
- Crimes contra o patrimônio – Peso 5;
- Número de ocorrências atendidas – peso 4;
- População – Peso 3;
- Densidade demográfica – Peso 2;
- Área – Peso 1.

As distribuições dos pesos foram atribuídas por ordem de prioridade, sendo seis parâmetros em análise, tendo sido atribuído o peso maior aos homicídios consumados acrescido de mais um, por se tratar de parâmetro considerado de maior relevância.

Neste sentido, o cálculo das médias desses percentuais foi obtido através de uma média ponderada, culminando na expressão matemática abaixo:

**Figura 2 – Expressão matemática**

$$PRP(\%) = \frac{\%H*7 + \%TFR*5 + \%TOA*4 + \%P*3 + \%DD*2 + \%A*1}{22}$$

Fonte: Construção obtida a partir do desenvolvimento do raciocínio matemático dos dados trabalhados.

Sendo assim, ao proceder aos cálculos da forma como a expressão acima, os valores dos percentuais de relevâncias proporcionais (PRP) encontram-se abaixo discriminados:

**Tabela 9 – Distribuição dos percentuais dos parâmetros**

CIA	H%	TFR%	TOA%	P%	DD%	A%	PRP
1ª CIA	21%	16%	17%	19%	44%	3%	20%
2ª CIA	29%	31%	29%	23%	7%	22%	26%
3ª CIA	22%	26%	24%	28%	21%	9%	23%
4ª CIA	15%	6%	12%	15%	2%	63%	13%
5ª CIA	13%	21%	18%	15%	26%	4%	17%
<b>TOTAIS</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*P* População, *D.D.* Densidade Demográfica, *A* Área, *H* Homicídios consumados e tentados, *T.F.R.* Crimes contra o patrimônio, *T.O.A.* Total de ocorrências atendidas e *PRP* Percentual de Relevância proporcional. (Todos os parâmetros em percentuais (%))

Fonte: Construção obtida a partir da Tabela 7.

O tratamento numérico foi obtido a partir de aproximações devidas conforme tabulação de dados e formatações de células via planilhas do aplicativo do Microsoft Office Excel.

Neste sentido, comparando-se com a atualidade da época (2011) disposta do efetivo nas Companhias, verificam-se as proporções abaixo relacionadas comparando-se os percentuais da distribuição e o percentual obtido no estudo (PRP):

**Tabela 10** – Comparativo dos percentuais da distribuição atual do efetivo nas Subunidades e o PRP

CIAS	EFETIVO ATUAL	% ATUAL	% PRP
1ª CIA	37	13,50%	20%
2ª CIA	93	33,94%	26%
3ª CIA	58	21,17%	23%
4ª CIA	47	17,15	13%
5ª CIA	39	14,23	17%
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Construção a partir da P/1 do 6º BPM

Esboça-se então uma tentativa abaixo de distribuição de efetivo, segundo o critério do PRP, levando-se em consideração o efetivo atual distribuído nas Companhias:

**Tabela 11** – Efetivo projetado para a distribuição atual segundo o PRP

CIAS	EFETIVO PROJETADO	%PRP
1ª CIA	55	20%
2ª CIA	72	26%
3ª CIA	64	23%
4ª CIA	37	13%
5ª CIA	46	17%
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>	<b>100%</b>

Fonte: Construção a partir da P/1 do 6º BPM

É muito importante levar em consideração que a distribuição acima se encontra muito aquém do efetivo projetado como sendo ideal para o 6º BPM em nível de Companhias destacadas.

Segundo o Quadro de Detalhamento Interno (QDI) da PMES<sup>6</sup>, cada companhia pertencente ao 6º BPM encontra-se nivelada com efetivo previsto de 134 policiais militares e um total de 670 policiais militares, somando-se as cinco companhias juntas. Conforme abaixo, demonstra-se com

6 - Disponível em: <[http://www.pm.es.gov.br/intranet/publicacao/Comando/ANEXO\\_BCG/2011/ANEXO\\_BCG013.pdf](http://www.pm.es.gov.br/intranet/publicacao/Comando/ANEXO_BCG/2011/ANEXO_BCG013.pdf)>. Acesso em 05 ago. 2012.

a utilização do PRP, segundo o QDI, que a distribuição dos 670 policiais militares necessários em cada uma das cinco companhias seria projetado conforme segue:

**Tabela 12 – Efetivo previsto projetado segundo o PRP**

CIAS	EFETIVO PREVISTO	EFETIVO PROJETADO	%PRP
1ª CIA	134	134	20%
2ª CIA	134	174	26%
3ª CIA	134	154	23%
4ª CIA	134	87	13%
5ª CIA	134	114	17%
<b>TOTAL</b>	<b>670</b>	<b>670</b>	<b>100%</b>

Fonte: QDI – PMES

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com os objetivos do presente estudo, seu desenvolvimento procurou demonstrar a criação de critérios técnicos que possibilitassem a divisão proporcional do efetivo policial militar para as companhias destacadas do 6º BPM, segundo o grau de impactação na sociedade em geral.

A ausência de parâmetros e ferramentas disponíveis para essa distribuição, foi o combustível incessante para a escrita do presente trabalho.

Foram utilizados seis parâmetros de relevância para a interceptação dessa proporcionalidade, quais sejam: homicídios, total de furtos e roubos, total de ocorrências atendidas, população, densidade demográfica e a área geográfica de cada companhia em estudo.

Cada parâmetro obteve um tratamento de tabulações em nível de companhia PM, obtendo-se valores absolutos e, a partir desses, os percentuais devidos. De maneira gradual, as peças foram se encaixando de forma que todas deveriam relacionar-se entre si até findarem-se na obtenção do percentual de relevância proporcional (PRP).

Após a obtenção dos percentuais de cada uma das cinco companhias destacadas do 6º BPM, percebeu-se enfim a relevância que cada uma representou para o 6º BPM. Após esses percentuais emergirem, algumas análises fundamentais puderam ser desenvolvidas a partir dessa obtenção.

Analisando por fim as tabelas 10, 11 e 12, verificou-se uma anomalia gritante na forma de distribuições em dois momentos distintos. No primeiro momento, ao realizar a comparação acerca do quantitativo do efetivo existente em outubro de 2011, a tabela 10, anômala, passa a ser corrigida pela tabela 11, havendo distorções da distribuição de efetivos policiais em

todas as cinco companhias, algumas em maiores e outras em menores proporções, conforme abaixo pode-se, resumidamente evidenciar:

**Tabela 13 – Distorções de percentuais**

CIAS	% Atual	%PRP
1ª CIA	13,50%	20%
2ª CIA	33,94%	26%
3ª CIA	21,17%	23%
4ª CIA	17,15	13%
5ª CIA	14,23	17%
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados adaptados da P/1 do 6º BPM

No segundo momento, na Tabela 12 verificou-se uma agravante ainda muito maior. A distribuição interna do efetivo de maneira linear conforme consta no QDI da PMES, demonstra a necessidade de distribuição desigual na medida da relevância que cada companhia possui dentro do município estudado.

Outra importante análise emerge a partir da obtenção do PRP. A distribuição dos efetivos da PMES encontram-se subsidiadas conforme o seu QDI e cada uma das cinco companhias destacadas do 6º BPM encontram-se alinhadas com o quantitativo de 134 policiais militares previstos que, somados, as cinco companhias juntas perfazem 670 policiais militares previstos.

No entanto, conforme parágrafo anterior, todas as companhias são tratadas de maneira linear com a previsão de 134 policiais militares, e, ao ser utilizada a metodologia do PRP, essa maneira linear de distribuição passa a sofrer sérias mudanças, conforme se verificou na Tabela 12, ocorrendo uma distribuição desigual dos 670 policiais militares destinados às cinco companhias existentes no 6º BPM.

As distribuições ora mencionadas nas tabelas 12 e 13 após a aplicação da metodologia matemática através do PRP, demonstraram a existência clara de distorções e a necessidade de corrigi-las. Ainda como forma de complementação, os valores variarão à medida que áreas diferentes atendidas por diferentes OME puderem ser experimentadas.

Em meio a um cenário social conflitante e cuja análise é difícil, isso requer que o poder público esteja adiante, proporcionando a seus gestores a possibilidade de criar ferramentas adequadas aos mais diversos problemas apresentados. Esse trabalho foi desenvolvido a partir de dados relaciona-

dos ao 6º BPM, mas sua metodologia pode ser analisada como forma de mensuração para as demais unidades operacionais com responsabilidade territorial existentes da PMES.

## REFERÊNCIAS

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Articulação do 6º BPM**. Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Comando do 6ºBPM. Serra-ES, 2011.

ESPÍRITO SANTO. Polícia Militar. Boletim do Comando Geral, Anexo 013/2011. Disponível em: [http://www.pm.es.gov.br/intranet/publicacao/Comando/ANEXO\\_BCG/2011/ANEXO\\_BCG013.pdf](http://www.pm.es.gov.br/intranet/publicacao/Comando/ANEXO_BCG/2011/ANEXO_BCG013.pdf). Acesso em: 05 Ago 2012.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. Gerência Estatística e Análise Criminal (GEAC). Referência de e-mail: Andrea.frg@gmail.com; ednacsi@gmail.com

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=es#>. Acesso em: 03 Out 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/webcart/swf/swf.php?nFaixas=5&ufs=32>. Acesso em: 01 Out 2011.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Serra-ES. Secretaria de Planejamento Estratégico. **Serra em Números – Anuário Municipal de dados**, 2010.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Normalização de referências**: NBR 6023:2002 / Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. – Vitória, ES : A Biblioteca, 2006. 63 p.:il.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos** / Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. – Vitória, ES : A Biblioteca, 2006. 63 p.:il.

VERGARA, Sílvia Constant. **Projetos e relatórios** de pesquisa em administração. 11. ed. São Paulo: Atlas. 2009.

WASELFIZ, Júlio Jacob . **Mapa da Violência** – Os Jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.





## O Sistema Integrado de Comando e Controle para Grandes

**Eventos:** a ambição de uma estrutura projetada para a segurança dos Grandes Eventos Brasil a partir da concepção de Estado rede

Antônio Marcos de Souza Reis<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo apresenta o Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), concebido e em fase final de construção para coordenar a atuação, na área de segurança, de diversas instituições da União, dos Estados e dos Municípios que receberão os Grandes Eventos que ocorrerão no país no futuro breve, quais sejam: a Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013<sup>TM</sup>, a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014<sup>TM</sup> e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016<sup>TM</sup>. O artigo fundamenta-se teoricamente em Oliveira (2006), na conceituação de estrutura organizacional; em Marx (1997) e Wellins *et al.* (1994) na formação de equipes; Martelli (2001-2002), Fernandes (2004, *apud* COLI, 2011) e Castells (1999) na descrição do Estado rede. A pesquisa é de cunho qualitativo e a metodologia empregada foi o estudo de caso, focado no SICC e os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica em documentos do Ministério da Justiça (MJ) e da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE). A introdução contextualiza as fases de criação e desenvolvimento do sistema, por meio da descrição normativa e do plano inicial. O desenvolvimento descreve o sistema em termos de estrutura organizacional, que fora estabelecida para coordenar, em âmbito nacional, regional e local, a gestão ações de segurança pública, defesa social, defesa civil, ordenamento urbano e de outras instituições cuja área de atuação impacta diretamente nessas ações, que serão desenvolvidas por ocasião da realização dos eventos mencionados. Genericamente, as ações mencionadas são descritas como ações de segurança para os Grandes Eventos. Nas considerações finais, conclui-se que o sistema, após implantado e em pleno funcionamento, será o principal vetor de gestão estratégica, tática e operacional de segurança para os Grandes Eventos e, em seguida, pode se tornar o principal vetor de gestão tática e operacional para a segurança pública de âmbito nacional, como exemplo de estrutura de Estado rede, gerando resultados a partir da gestão integrada e uso racional de recursos, atendendo com qualidade o público-alvo destinado: o cidadão.

1 - Tenente Coronel da PMES, especialista em Segurança Pública e mestre em Administração (UFES). Atualmente encontra-se à disposição do Ministério da Justiça, lotado na Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), compondo o Grupo de Trabalho de Comando e Controle. Na Copa das Confederações 2013 e na Jornada Mundial da Juventude atuou como Gerente de Operações do Centro Integrado de Comando e Controle Nacional. E-mail: souza.reis@pm.es.gov.br

**Palavras-chave:** Comando e Controle. Segurança Pública. Gestão Pública. Estado em Rede.

## 1 INTRODUÇÃO

A mobilização de efetivos e meios para os Jogos Pan e Parapanamericanos Rio 2007, promovida pelo Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), oportunizou a possibilidade de difusão de um novo modelo de segurança pública, com a capacitação de profissionais, e o desenvolvimento de técnicas, tecnologias e aquisição de equipamentos de segurança para as três esferas de governo, constituindo-se nova experiência no Brasil.

Embora essa seja uma tarefa complexa, promover ações de segurança pública voltadas para um grande evento trata-se de verdadeira oportunidade para que esta área experimente grandes avanços, mediante a qualificação dos recursos humanos, a incorporação de novas tecnologias e a integração de sistemas, dentre outros fatores.

Para aproveitar esta oportunidade, foi criada a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), para atuação específica nos grandes eventos sediados no Brasil, assim definidos através do Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011<sup>2</sup>, alterado pelo Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012, conforme descrito:

Art. 5º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos.

§ 1º Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se grandes eventos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.682, de 2012).

I - a Jornada Mundial da Juventude de 2013; (Redação dada pelo Decreto nº 7.682, de 2012).

II - a Copa das Confederações FIFA de 2013; (Redação dada pelo Decreto nº 7.682, de 2012)

III - Copa do Mundo FIFA de 2014; (Redação dada pelo Decreto nº 7.682, de 2012).

IV - os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.682, de 2012).

V - outros eventos designados pelo Presidente da República. (Redação dada pelo Decreto nº 7.682, de 2012).

---

2 - BRASIL. Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm)>. Acesso em: 1º jul. 2013.

Ainda nos descreve o ato legislativo que compete a SESGE “[...] planejar, definir, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as ações de segurança para os Grandes Eventos [...]”, além de “[...] promover a integração entre os órgãos de segurança pública federais, estaduais, distritais e municipais envolvidos com a segurança dos Grandes Eventos”.

Assim, a SESGE foi criada como órgão específico para coordenação e implementação de ações de segurança destinadas aos grandes eventos, por meio da integração dos órgãos das três esferas de governos onde serão realizados os eventos mencionados, fazendo-o a partir de uma nova estrutura, denominada Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), composto por diversos centros interligados entre si e por representantes de diversas instituições, como adiante ver-se-á.

Neste sentido, conforme o Decreto n° 7.538, de 1° de agosto de 2.011, coube à Diretoria de Operações da SESGE:

Coordenar as atividades dos Centros de Comando e Controle Nacional, Regionais, Locais e Móveis e o Centro de Comando e Controle Internacional, acompanhando, em conjunto com a Diretoria de Logística, sua implementação<sup>3</sup>.

Obviamente, tais centros não existiam à época do decreto, lançando à equipe da SESGE um duplo desafio: construir e adquirir os centros, e fazê-los funcionar de maneira integrada. Tudo isso no reduzido espaço de tempo disponível para realização do primeiro grande evento: a Copa das Confederações FIFA Brasil 2013TM.

Construir e adquirir os centros significa conceber e executar todos os projetos de estrutura física que abrigariam todo parque tecnológico também a ser concebido, adquirido e implantado; tudo isso distribuídos nas 12 (doze) cidades sedes da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014TM.

Já fazê-los funcionar de maneira integrada significa conceber, implantar e desenvolver uma estrutura organizacional e um modelo de gestão capazes de integrar, de modo dinâmico e com o uso de tecnologia da informação e comunicação, o trabalho realizado por diversas instituições de segurança e outras afins, com o objetivo de garantir que as ações sejam suficientes para plena realização de um grande evento pacífico e seguro.

Desta feita, surge a seguinte questão: que estrutura organizacional deve ser concebida, implantada e desenvolvida para o funcionamento do SICC?

---

3 - Ibd.

## 2 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SICC

Conforme Oliveira (2006) uma estrutura organizacional pode ser entendida como o conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das unidades organizacionais. Prossegue o autor definindo a estrutura organizacional como um instrumento administrativo resultante da identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e dos recursos das empresas, incluindo o estabelecimento dos níveis de alçada e dos processos decisórios, visando ao alcance dos objetivos estabelecidos pelos planejamentos.

Baseado neste conceito, a concepção da estrutura organizacional do SICC teve como ponto de partida a certeza de que o sistema teria que englobar os níveis de atuação estratégico, tático e operacional das ações de segurança para grandes eventos; com o ordenamento do fluxo decisório vertical em relação ao sistema e linear em relação às estruturas concorrentes; além de um parque tecnológico capaz de realizar a integração sistêmica do SICC. A forma julgada mais adequada para implantação do sistema foi a instalação de centros de comando e controle.

Para tanto, o planejamento estratégico da SESGE<sup>4</sup> (2012, p. 35) define:

Na estrutura de segurança pública, os Centros de Comando e Controle são de crucial importância. Eles foram pensados de maneira a cobrir toda a necessidade operacional, seja ela internacional, nacional, regional ou local, assim como toda a atividade de Inteligência. Os Centros de Comando e Controle e a capacitação dos recursos humanos dos órgãos envolvidos formam a coluna cervical do sistema de segurança para os Grandes Eventos.

Necessariamente, a gestão de tais centros envolve uma estrutura organizacional capaz de conjugar a composição de equipes a partir das várias organizações presentes no âmbito da segurança pública, defesa social, defesa civil, ordenamento urbano e outras cuja atuação tem impacto direto nas ações nos 12 (doze) Estados sedes da Copa do Mundo, todos conectados e interligados por sistemas de tecnologias da informação.

Então, sob esta ótica foi criado o Sistema Integrado de Comando e Controle, que a Portaria n° 112, de 08 de maio de 2013<sup>5</sup>, define como:

4 - BRASIL. Ministério da Justiça. Planejamento Estratégico de Segurança para Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. Brasília, 2012

5 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria n° 112, de 08 de maio de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.google.com.br/webhp?sourceid=toolbar-instant&hl=pt-BR&ion=1&qscr=1&rlz=1T4ADFA\\_pt-BRBR497BR497#hl=pt-BR&qscr=1&rlz=1T4ADFA\\_pt-BRBR497BR497&scient=psy-ab&q=portaria%20112%20mj&oq=&gs\\_l=&pbx=1&fp=8f98043492979c1f&ion=1&bav=on.2,or.r\\_qf.&bvm=bv.48572450,d.dmg&biw=1138&bih=510](http://www.google.com.br/webhp?sourceid=toolbar-instant&hl=pt-BR&ion=1&qscr=1&rlz=1T4ADFA_pt-BRBR497BR497#hl=pt-BR&qscr=1&rlz=1T4ADFA_pt-BRBR497BR497&scient=psy-ab&q=portaria%20112%20mj&oq=&gs_l=&pbx=1&fp=8f98043492979c1f&ion=1&bav=on.2,or.r_qf.&bvm=bv.48572450,d.dmg&biw=1138&bih=510)>. Acesso em: 1° de jul. 2013

[...] um sistema que compreende um conjunto de Centros Integrados de Comando e Controle - CICC e Plataformas de Observação Elevada - POE, que será utilizado nas ações de segurança para Grandes Eventos a serem sediados pelo Brasil, dotado de equipes de alto desempenho, modelo lógico, ferramentas de inteligência e sistemas tecnológicos de última geração, capazes de prover uma imagem fiel e em tempo real do panorama global, eventos associados e recursos envolvidos.

Prossegue a Portaria nº 112, de 08 de maio de 2013<sup>6</sup> definido que o SICC é compreendido por:

- I - Um Centro Integrado de Comando e Controle Nacional - CICC(N)
- II - Um Centro Integrado de Comando e Controle Nacional Alternativo - CICCNA
- III - Doze Centros Integrados de Comando e Controle Regionais - CICC(R)
- IV - Vinte e sete Centros Integrados de Comando e Controle Móveis - CICC(M)
- V - Doze Centros Integrados de Comando e Controle Locais - CICC(L)
- VI - Trinta e seis Plataformas de Observação Elevada – POE



Figura 01: Estrutura organizacional do SICC

Fonte: Souza Reis, 2013.

6 - Ibid.

Essa estrutura inicial delimita os níveis de responsabilidades em seus respectivos focos de atuação; o fluxo de informações, determinada pelo plano de comunicações, com suas formas e meios; e os níveis de tomada de decisões das unidades organizacionais componentes do sistema.

Entenda-se que cada unidade organizacional corresponde a um centro; e cada um deles tem uma composição própria, a partir das diversas organizações já mencionadas e suportadas por sistemas de tecnologia da informação e comunicações; porém, todas as organizações tem impacto nas ações de segurança para os grandes eventos.

A composição das equipes de trabalho nos centros pressupõe uma adaptação em relação aos modelos comumente vistos em centros de comando e controle: que seus integrantes estejam investidos de autoridade suficiente para coordenar as ações da respectiva instituição e plena capacidade de tomada de decisão, de forma integrada com os demais componentes da equipe, conforme nos decreta a SESGE (2013, p. 10, grifo nosso):

Estas variáveis [centros] são reunidas para assegurar que o desenho operacional do CICCRR esteja totalmente alinhado [...], neste momento, com o Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014<sup>TM</sup>, bem como obedece às instruções que regulam o gerenciamento, a coordenação e o controle das forças de segurança pública, defesa social, defesa civil e ordenamento urbano locais dos três níveis governamentais, além de outras instituições de interesse direto.

Ele também define os papéis e responsabilidades do CICCRR e de seus membros, para garantir uma abordagem inicial sobre a integração do trabalho a ser realizado.

Marx (1997) assevera que as adaptações das estruturas organizacionais refletem um impacto sensível na forma pela qual o trabalho é organizado, onde uma das alternativas a este impacto é a formação das equipes de trabalho e WELLINS *et al.* (1994), argumenta que a implantação das equipes de trabalho torna-se uma das peças centrais para a flexibilização do processo produtivo.

Neste caso, a produção do SICC, que são as ações de segurança para os grandes eventos, deve ser altamente flexível em razão das incertezas e probabilidades que um cenário dessa natureza produz.

As incertezas se fazem presentes em face de aspectos incomuns dos eventos em questão: diversidade de locais; distâncias entre eles; necessidade de comunicação permanente e ininterrupta; intenso fluxo de pessoas simultaneamente em vários pontos, incremento no fluxo de turistas; au-

mento no movimento de portos; aeroportos e terminais rodoviários simultaneamente; imensa aglomeração de pessoas; etc.

As probabilidades referem-se ao que se espera acontecer em eventos dessa magnitude: protestos, passeatas, pequenos furtos e roubos, vendas irregulares e falsificação de ingressos, possibilidade de atendimento médico de urgência/emergência em volume acima da rotina, escoltas de autoridades e delegações em quantidade, segurança específica em pontos determinados, etc.

Essas características levam ao detalhamento da estrutura para sua composição de forma diversificada e abrangente, conforme assevera a Portaria n° 112, de 08 de maio de 2013<sup>7</sup>, em âmbito nacional, correspondente ao nível estratégico:

Art.10 - Poderão ser membros do CICCNA os representantes indicados pelos seguintes órgãos ou instituições:

I - Agência Brasileira de Inteligência - ABIN;

II - Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL;

III - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

IV - Comitê Organizador Local da FIFA;

V - Departamento da Força Nacional de Segurança Pública - DFNSP;

VI - Departamento de Polícia Federal - DPF;

VII - Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF;

VIII - Ministério da Defesa;

IX - Ministério dos Esportes;

X - Ministério das Relações Exteriores;

XI - Ministério Saúde;

XII - Receita Federal;

XIII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

XIV - Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE;

XV - Secretaria Nacional de Defesa Civil;

XVI - Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP;

XVII - Outros órgãos ou entidades a critério da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos.

Art.11 - O CICCNA [alternativo] é o centro de nível estratégico que funciona em substituição ao CICCNA, no caso de impedimento total ou parcial deste, ou mesmo por decisão operacional ou estratégica.

---

7 - Ibid.

Figura 02: Detalhamento da estrutura organizacional do SICC – o CICC Nacional

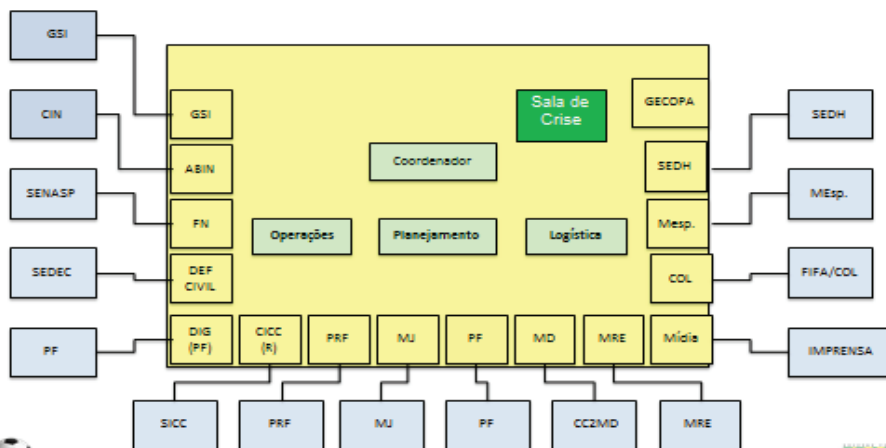


Figura 02: Detalhamento da estrutura organizacional do SICC – o CICC Nacional  
Fonte: Souza Reis, 2013.

A estrutura do CICC Nacional obedece à lógica de uma visão global das operações, por meio de sistemas de tecnologia da informação e comunicações, de forma a:

[...] integrar os Centros de Operações Estaduais; visualizar, em tempo real, os acontecimentos de emergência, em âmbito nacional; gerar formações centralizadas das operações; gerar relatórios de âmbito nacional imediatos; implantar equipamentos de alta tecnologia para aumentar a exatidão das informações e melhorar a qualidade dos procedimentos operacionais; permitir o levantamento dos registros criminais; permitir o levantamento dos incidentes policiais (atendimentos sociais, denúncias, etc.); permitir múltiplas análises isoladas e combinadas (dias, horas, dias da semana, locais, tipos de pessoas envolvidas, etc.) e permitir a perfeita compreensão das ameaças e rotinas (BRASIL, 2012, p. 37).

Em nível regional, que compreende o âmbito das cidades sedes de cada grande evento e corresponde ao nível tático do sistema, também foi definida uma composição que privilegiasse a presença de instituições com aspectos semelhantes ao já descrito, conforme detalha a Portaria 112/2013<sup>8</sup>:

8 - Ibid.



Art.15 - Poderão ser membros do CICCRR os representantes indicados pelos seguintes órgãos ou instituições:

I - Agência Brasileira de Inteligência - ABIN;

II - Corpo de Bombeiros Militar;

III - Defesa Civil Estadual;

IV - Defesa Civil Municipal;

V - Departamento de Polícia Federal - DPF;

VI - Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF;

VII - Guarda Municipal.

VIII - Ministério da Defesa;

IX - Polícia Civil;

X - Polícia Militar;

XI - Polícia Técnico-Científica, quando órgão autônomo;

XII - Secretaria Estadual para a Copa do Mundo da FIFA 2014

XIII - Secretaria Estadual de Segurança Pública ou Defesa Social

XIV - Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE

XV - Secretaria Municipal para a Copa do Mundo da FIFA 2014;

XVI - Secretaria Municipal de Segurança Pública;

XVII - Serviço de Atendimento Médico de Urgência - SAMU.

Art.16 - Poderão ser membros convidados do CICCRR os representantes indicados pelos seguintes órgãos ou instituições:

I - Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;

II - Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL;

III - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;

IV - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

V - Autoridade Portuária;

VI - Comitês Organizadores dos Grandes Eventos;

VII - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO;

VIII - Empresas concessionárias que administram infraestruturas de serviço público;

IX - Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

X - Ministério da Saúde;

XI - Órgão Executivo Estadual de Trânsito;

XII - Órgão Executivo Municipal de Trânsito;

- XIII - Receita Federal;
- XIV - Secretaria Municipal de Defesa Civil;
- XV - Secretaria Municipal de Saúde;
- XVI - Vigilância Agropecuária Internacional - VIGIAGRO;
- XVII - Outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, a critério da Secretaria de Segurança Pública ou Defesa Social do Estado-Sede.

Esta composição é de possibilidade mais ampla, pois o CICC Regional tem ao seu encargo a coordenação das ações em nível tático e operacional, estando o CICC Local, os Móveis e a POE sob sua subordinação direta, conduzindo a resposta aos incidentes, de acordo com parâmetros pré-estabelecidos e respeitando as atribuições constitucionais das instituições envolvidas. Para isso, o CICC tem um sistema de atendimento e despacho próprio, desenhados a partir de sistemas de informações complexos, conforme ilustrado a seguir.

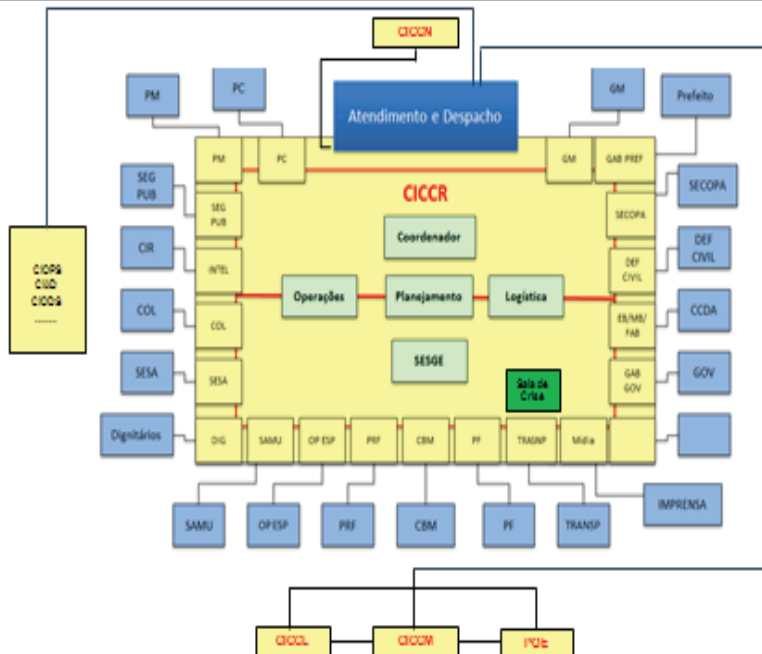


Figura 03: Detalhamento da estrutura organizacional do SICC – o CICC Regional  
 Fonte: Souza Reis, 2013.



Destaca-se que o CICC Regional mantém estreita ligação com os Centros de Atendimento e Despacho de urgência e emergência já existentes nas cidades, por meio de soluções tecnológicas. Esses centros manterão os atendimentos de rotina, enquanto o SICC dedicar-se-á tão somente às ações de segurança para os grandes eventos, dado à sua complexidade.

No âmbito local, correspondente ao nível operacional do sistema, compõe-se de três unidades organizacionais: o CICC Local, estabelecidos no âmbito das arenas esportivas (no caso da Copa das Confederações FIFA Brasil 2013<sup>TM</sup> e da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014<sup>TM</sup>); os CICC Móveis e as Plataformas de Observação Elevada (POE).

Para essas unidades foram estabelecidas as estruturas com o seguinte detalhamento:

Art.21 - Poderão compor os CICCM e as POE, quando couber, os representantes indicados pelos seguintes órgãos ou instituições:

I - Corpo de Bombeiros Militar;

II - Guarda Municipal;

III - Defesa Civil Estadual;

IV - Defesa Civil Municipal;

V - Departamento de Polícia Federal - DPF;

VI - Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF;

VII - Órgão Executivo Estadual de Trânsito;

VIII - Órgão Executivo Municipal de Trânsito;

IX - Polícia Militar;

X - Serviço de Atendimento Médico de Urgência - SAMU;

XI - Outros órgãos ou entidades públicas a critério da Secretaria de Estado de Segurança Pública ou Defesa Social do Estado-Sede.

[...]

Art.24 - Poderão compor os CICCL os representantes indicados pelos seguintes órgãos ou instituições:

I - Corpo de Bombeiros Militar;

II - Guarda Municipal;

III - Defesa Civil Estadual;

IV - Defesa Civil Municipal

V - Departamento de Polícia Federal - DPF;

VI - Ministério da Defesa;

VII - Polícia Civil

VIII - Polícia Militar;

IX - Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE

X - Segurança Privada;

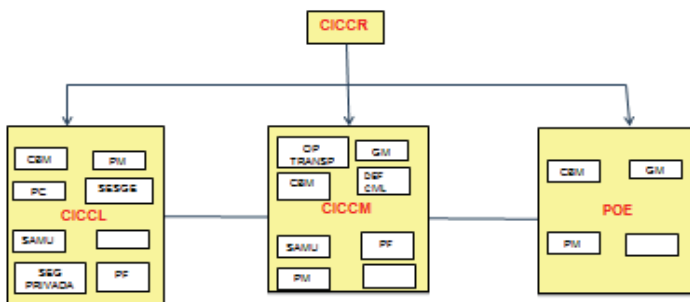
XI - Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU;

XII - Outros órgãos ou entidades públicas a critério da Secretaria de Estado de Segurança Pública ou Defesa Social do Estado-Sede (Portaria 112, de 08 de maio de 2013<sup>9</sup>).

Os CICCM e as POE, por sua vez, são estruturas avançadas do CICCR, caracterizadas pela auto mobilidade, cuja principal função é garantir a coordenação eficaz, in loco, das operações de segurança para os Grandes Eventos ou áreas impactadas e deverão trabalhar em sintonia com as atividades dos CICCR e dos Centros de Operações e de Atendimento e Despacho já existentes. Assim, replica-se no CICCM e nas POE os mesmos sistemas de tecnologia da informação e comunicações presentes nos centros fixos (CICC Nacional, CICC Regionais e CICC Locais).

Obviamente, o leque de possibilidades de composição permite a livre escolha de quais instituições serão representadas nesse âmbito, devendo a decisão de quem vai compor a estrutura ficar a cargo do Estado/cidade sede, de acordo com o volume de emprego de recursos humanos e materiais no nível operacional, para que a coordenação ou comando desses recursos conduzam os trabalhos a partir dessa estrutura.

### Composição do CICC- Local, Móvel e POE



BRASIL

Figura 03: Detalhamento da estrutura organizacional do SICC – o CICC Local, Móvel e POE. Fonte: Souza Reis, 2013.

9 - Ibid.

Para definir a composição da estrutura, também se leva em conta o espaço físico destinado, sendo este restrito. No caso de CICC Móvel, por exemplo, comporta-se de 08 (oito) a 12 (doze) pessoas, conforme demonstrado na foto a seguir.



Foto 01: Centro Integrado de Comando e Controle Móvel – Rio de Janeiro  
Fonte: Souza Reis, 2103.

As equipes formadas pelos representantes nos centros de comando e controle são coordenadas por meio da governança descrita na portaria 112/2013<sup>10</sup>:

Art.25 - A governança do CICC� será composta por:

- I - Coordenador
- II - Coordenador Adjunto
- III - Representação das Instituições
- IV - Representação da SESGE
- [...]

Art.26 - A governança do CICCØ será composta por:

- I - Coordenador
- II - Coordenador Adjunto
- III - Gerência de Operações
- IV - Gerência de Planejamento
- V - Gerência de Logística
- VI - Representação da SESGE

O desenho da estrutura do SICC e a composição diversificada das equipes de cada centro apoiadas por sistemas de tecnologia da informação

10 - Ibid.

e comunicações diversos, demonstram a constituição do sistema a partir da conceituação do Estado-rede, para fazer frente à celeridade das demandas e a necessidade de resposta na mesma dimensão; Senão, vejamos.

Começamos por Castells (1998, p. 06, tradução nossa) que afirma:

A crescente falta de operatividade do Estado nação para resolver os problemas econômicos, ambientais, de insegurança pública, induz a uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população, no caso de todos os países. Sobretudo quando a corrupção e a iligalidade se apoderam de parte das instituições.

Para fazer frente a este cenário e, ao mesmo tempo adaptando o Estado a um contexto global, dinamizado por tecnologias da informação e virtualização de fronteiras, Castells (1998) propõe o que define como sendo Estado rede.

Em suas palavras:

Estado rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) ao longo de uma rede de instituições (Castells, 1998, p. 11, tradução nossa)

No caso, o autor não elimina o Estado nação, apenas o redefine, pois acredita ser o mais adequado para processar a complexidade crescente das relações entre o global, o nacional e o local na era da informação.

Castells (1998, p. 13, tradução nossa) defende que:

Uma administração capaz de coordenação deve estabelecer mecanismos de cooperação permanente com as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais de todas as instituições que estão na rede em que opera o Estado.

O SICC, como um sistema que abrange o aspecto nacional, regional e local por meio dos diversos centros, apoiados por soluções tecnológicas e equipes compostas por representações institucionais robustas que seguem nessa direção, tem mecanismos de cooperação robustos; quais sejam, por exemplo: a possibilidade permanente de colaboração no aspecto tático e operacional em tempo real mediante contato pessoal e por meios tecnológicos pelos representantes; a busca por informação e dados em diversos bancos e em sistema distintos, com o fim de subsidiar o emprego multiorganizacional em mesmo cenário simples ou complexo, etc.

Castells (1998) também defende a coordenação como princípio, pois sem esta, a extrema flexibilidade e descentralização acabam por debilitar os elementos que integram a rede.

De igual forma foi estruturado os CICC Nacional e os CICC Regionais, que contam com a figura do coordenador, ao invés do tradicional “diretor”, “superintendente” ou “chefe”.

Conforme Martelli (2001-2002, acesso em 02 jul. 2013) a construção do Estado-rede se dá por meio de uma reforma da administração pública. A ideia fundamental é a de destinação do poder de centros para o poder de redes. O novo Estado compartilha sua autoridade mediante uma série de instituições. Segundo a autora:

Se ele assume a forma de uma rede, deixa de ter um centro bem definido: articula-se por meio de diferentes nós e de relações internodais frequentemente assimétricas. Todos os nós, porém, são necessários para a existência da rede. O novo Estado deve atuar com base na noção de um poder que se difunde em instituições regionais e locais (MARTELLI, 2001-2002, p. 185, acesso em 02 jul. 2013)

De fato, os representantes institucionais diversos, com seus respectivos recursos dedicados vêm de diferentes áreas de atuação: minimamente, segurança pública, defesa, defesa social, saúde, defesa civil, ordenamento urbano, etc., sendo cada representante de cada centro um “nó” do sistema, formando uma grande “rede” interinstitucional de órgãos públicos.

Além das diversas áreas, também são oriundas das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios. A evolução do sistema será a participação cidadã, com fim de legitimar a ações do sistema, calcado no Estado rede.

Para Fernandes (2004, apud COLI, 2011) uma estrutura em rede significa que seus integrantes estão interligados de modo horizontal a todos os demais, diretamente ou através dos que o cercam e:

[...] o conjunto resultante é como uma malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados, sem que nenhum dos seus nós possa ser considerado principal ou representante dos demais. Pode-se dizer que no trabalho em rede não há um —chefe, o que há é uma equipe trabalhando com uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo (FERNANDES 2004, apud COLI, 2011, p.32)

Mais uma vez, o SICCC não prevê uma chefia, no exato sentido da palavra, mas a figura do coordenador, que tão somente busca a interoperabilidade entre as organizações por meio do trabalho em conjunto; integrado, conforme descrito na Portaria 112/2013:

Art.29 - A Representação das Instituições no CICCEN prestará todo o apoio ao Coordenador do CICCEN com objetivo de que as responsabilidades estratégicas sejam compreendidas e que as respostas aos

---

11 - Ibid.

incidentes escalonados ou avocados pelo CICCEN possam ser executadas em um contexto de interoperabilidade multiorganizacional do SICC.

Durante o funcionamento do SICC, as equipes formadas para composição do sistema submetem-se às suas respectivas chefias originais e à coordenação de cada centro, que são responsáveis por conduzir o dia-a-dia das operações, constituindo uma dupla subordinação temporária, enquanto durar a operação.

Entretanto, a distância da chefia original e a proximidade com representantes de outras instituições permitem a descentralização da autoridade e o empoderamento do representante para tomada de decisão, visto que a interligação direta com o “nó” mais próximo é fundamental para atendimento multiorganizacional das demandas na execução das operações de segurança para os Grandes Eventos.

Para Castells (1999, p. 498):

Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é um ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. São mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais [por exemplo].

Nessa direção, o SICC é uma grande rede e uma estrutura desse porte, que apresenta diferentes níveis de distribuição da capacidade de decisão, com a descentralização da autoridade e outros aspectos complexos, não é implantada e sim desenvolvida progressivamente, pois envolve a mudança de padrões comportamentais e a elaboração e consolidação de uma nova doutrina, que pode resultar na aplicação de outro modelo de gestão na segurança pública e, talvez, no serviço público brasileiro; ou seja, ao invés dos serviços prestados de forma fracionada, compartimentada e independente, muda-se para a prestação integrada, interligada e interdependente, gerando resultados positivos para a sociedade e a significativa melhora no conjunto de gestão pública.

Outro ponto importante reside na capacidade de adaptação das equipes formadas, visto que as formas de atuação diversas de cada instituição representada nos centros, em razão da volatilidade de mudança nos cenários previstos para operação, necessitam de emprego integrado com outras instituições, sendo na condição de apoiado ou apoiador, dependendo da situação apresentada.

Por fim arremata Castells:



[...] o essencial é proceder a uma ampla descentralização na qual se transfira poder e recursos aos níveis mais próximos dos cidadãos e seus problemas, em âmbito em que a gestão destes possa ser feita de maneira eficaz (CASTELLS 1998, p. 12, tradução nossa); [e]

O grau de eficiência dos diferentes níveis de administração do Estado, em categorias distintas dependerá em boa parte, de sua capacidade para processar informações e garantir o processo de decisão compartilhada - que implica na capacidade tecnológica, recursos humanos adequados e uma estrutura administrativa apta a assimilar o funcionamento flexível da política de geometria variável (CASTELLS 1998, p. 11, tradução nossa).

Portanto, ênfase se fixa nas ações executadas sob a ótica da integração, por meio da composição de equipes multiorganizacionais apoiadas por sistemas de tecnologia da informação e comunicações, operando em centros localizados em níveis e locais distintos, passando-se a fazer referência ao sistema como um todo para geração de resultados expressivos nas ações de segurança para os Grandes Eventos; eliminando a figura dos órgãos apartados entre si, operando a partir de seus respectivos centros somente, de forma desarticulada e descoordenada.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SICC pode ser considerado como um sistema fundado na concepção de Estado rede, com uma tendência de ser difícil de operar inicialmente, em razão da possibilidade de gerar conflitos entre o exercício das funções das organizações representadas no âmbito dos centros. Pode, ainda, gerar conflitos entre os CICC e os Centros de Atendimento e Despacho existentes nas cidades sedes em razão do emprego dos recursos e da sensação de tomada/perda de espaço.

Requer, dessa forma, mecanismos de integração para direcionar e sistematizar o emprego dos recursos disponíveis para as ações de segurança dos Grandes Eventos, um processo permanente de comunicação entre os representantes presentes nos centros; entre estes e seus recursos operacionais dedicados, e entre o CICC e os Centros de Atendimento e Despacho pré-existentes nas cidades sedes, que se realizará por meio de sistemas de informação e comunicações; além da presença e contato físico entre os representantes institucionais.

Vencida essas dificuldades iniciais, o SICC deverá proporcionar uma atuação integrada das diversas instituições componentes do sistema e alcançará o êxito da atuação eficiente, eficaz e efetiva nas ações, possibilitando uma sinergia entre aquelas e culminando com a prática sistêmica de

ações multiorganizacional coordenadas capazes de apresentar uma forte evolução na qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Eficiente porque permite o emprego de recursos de forma racionalizada, com autoridade descentralizada e de acordo com o planejado ou a demanda apresentada; eficaz porque os resultados alcançados poderão atender as expectativas geradas de modo pleno e efetivo, porque o conjunto formado pela atuação das forças e seus resultados permitirão alcançar o grande objetivo: a realização dos Grandes Eventos de forma pacífica e segura. Efetivo porque o alcance do objetivo resulta na permanência das ações e seus efeitos, elevando, por consequência, a qualidade dos serviços prestados; consolidando o funcionamento do próprio sistema.

O SICC, estruturado em rede, proporciona respostas mais ágeis e torna possível a integração de serviços, informações, bancos e comunicação por voz, dados e imagens. Também capacita os órgãos integrados a atuar com racionalidade no uso dos recursos através do compartilhamento de serviços, dados e informações em nível local, regional e nacional.

Assim, o sistema, após implantado e em pleno funcionamento, será o principal vetor de gestão estratégica, tática e operacional de segurança para os Grandes Eventos e, em seguida, pode se tornar o mesmo para a segurança pública de âmbito nacional, proporcionando um novo vetor de gestão na área, como exemplo de estrutura de Estado rede, gerando resultados a partir da gestão integrada e uso racional de recursos, atendendo com qualidade o público-alvo destinado: o cidadão, que deverá ser o próximo a compor esse sistema de modo ativo e participativo.

No futuro próximo, será o modo inteligente de gerir toda uma cidade.

#### 4 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2.011**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm)>. Acesso em: 1º jul. 2013a

BRASIL. **Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2.012**. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm). Acesso em: 1º jul. 2013b

BRASIL. Ministério da Justiça. **Planejamento Estratégico de Segurança para Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, 2012

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. A sociedade em rede. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra 1999.

\_\_\_\_\_. **Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion.** Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, 1998. Disponível em: < <http://www.cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM1129.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

COLI, André de Oliveira. **Centro Integrado de Comando e Controle (CICC): ferramenta de integração para o Estado rede.** 2011. 170 f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) - Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

MARTELLI, C. **CASTELLS, M. Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional.** v. 24-25. São Paulo: Revista Perspectivas/UNESP, 2001-2002. p. 179. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/castells-m-estado-rede-possibilidade-do-estado-na-sociedade-informacional>>. Acesso em: 02 jul 2013

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria nº 112, de 08 de maio de 2013.** Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.google.com.br/webhp?sourceid=toolbar-instant&hl=pt-BR&ion=1&qscrl=1&rlz=1T4ADFA\\_pt-BRBR497BR497#hl=pt-BR&qscrl=1&rlz=1T4ADFA\\_pt-BRBR497BR497&sclient=psy-ab&q=portaria%20112%20mj&oq=&gs\\_l=&pbx=1&fp=8f98043492979c1f&ion=1&bav=on.2,or.r\\_qf.&bvm=bv.48572450,d.dmg&biw=1138&bih=510](http://www.google.com.br/webhp?sourceid=toolbar-instant&hl=pt-BR&ion=1&qscrl=1&rlz=1T4ADFA_pt-BRBR497BR497#hl=pt-BR&qscrl=1&rlz=1T4ADFA_pt-BRBR497BR497&sclient=psy-ab&q=portaria%20112%20mj&oq=&gs_l=&pbx=1&fp=8f98043492979c1f&ion=1&bav=on.2,or.r_qf.&bvm=bv.48572450,d.dmg&biw=1138&bih=510)>. Acesso em: 1º de jul. 2013

MARX, R. **Trabalho em grupos e autonomia como instrumentos de competição.** São Paulo: Atlas, 1997

OLIVEIRA, D. **Sistemas, Organização e Métodos: uma abordagem gerencial.** – 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SESGE (Brasil). **Modelo de Conceito de Uso (CONUSO).** Rio de Janeiro, 2013.

SOUZA REIS, A. M. **Sistema Integrado de Comando e Controle.** Palestra ministrada no III Workshop de Comando e Controle, realizado no Rio de Janeiro, em março de 2013.

WELLINS, R.S. *et al.* **Equipes Zapp!** Rio de Janeiro: Campus, 19



---

**Artigos Publicados  
nas Edições Anteriores  
da Revista Preleção**

---



---

## Edição nº 10 – Agosto/2011

---

- **O gerenciamento de crises policiais em ocorrências envolvendo tentativas de suicídio – uma definição de papéis** - Pablo Angely Marques Coimbra
- **Análise da constitucionalidade do sistema de remuneração por subsídio implantado pelo governo do Estado do Espírito Santo** - Robledo Moraes Peres
- **Uso de algemas na PMES e no Batalhão de Missões Especiais** - Marcelo Vieira Hollanda
- **O direito que se ensina fardado: aproximações com o ensino jurídico superior e suas novas tendências** - Chandler Galvam Lube
- **O uso de drogas psicoativas por militares e a interpretação e aplicação do código penal militar** - Eduardo Veronese da Silva

---

## Edição nº 11 – Abril/2012

---

- **Os 25 anos do Batalhão de Missões Especiais:** uma estrutura de abordagem administrativa clássica, com a resposta de uma estrutura de abordagem contingencial - Irio Doria Junior
- **Aumento do efetivo policial militar x diminuição da criminalidade em Guarapari, Espírito Santo** - Sandra Mara Bambon
- **O absenteísmo por dispensa médica e os prejuízos para gestão policial militar:** um estudo de caso do 4º BPM - Alexandre Cunha Stein / Antonio Marcos de Souza Reis
- **Operações Especiais Policiais** - Robertson Monteiro Pires
- **A dependência química e o trabalho desenvolvido pelo programa de reabilitação à saúde do toxicômano e alcoolista - PRESTA** - Edward Betzel
- **Catálogo de Monografias**  
Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO)  
Turma 2011





## **Boas práticas em polícia de proximidade:** Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD

Jailson Miranda<sup>1</sup>

Desde a promulgação da nova ordem constitucional do Brasil em 1988, adequar-se às necessidades do estado democrático de direito tem sido uma construção permanente, porém lenta, das instituições do sistema criminal brasileiro, em especial as polícias militares, pioneiras em buscar um novo modelo de atuação que atenda essa nova ordem, pautada na participação popular e no controle social sobre o Estado.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, refere-se à segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” envolvendo assim toda a sociedade nessa construção. Nesse novo contexto democrático, da ruína de um modelo sectário e repressor, que antes atendia a demanda de um regime ditatorial, nasce o anseio social por um novo modelo de segurança pública: de proximidade e de proteção ao cidadão.

Tanto no âmbito nacional quanto internacional essa percepção é uma realidade. Na Inglaterra, berço do modelo democrático de polícia no mundo, que ficou conhecida como a polícia de Sir Robert Peel; no Japão, com seu secular sistema Kobam; e nos Estados Unidos com suas centenas de polícias, tem se moldado e implementado a gestão participativa na segurança pública, cuja filosofia e estratégia adotadas são as da polícia comunitária.

Apesar desse modelo de gestão compartilhada ser uma realidade na administração pública pós-moderna, reflexo da construção do processo político democrático como um fator importante de sua consolidação na segurança pública, as polícias do Brasil, mesmo orientadas pela Constituição Cidadã de 1988, deparam-se com a incômoda conclusão de que, apesar dos esforços para diminuir os índices de criminalidade, estão sujeitadas ao emprego constante de um modelo superficial e ultrapassado de policiamento, reformulado sem que suas bases estruturais mais rígidas e determinantes fossem alteradas.

Nesse contexto, suas ações invariavelmente são pautadas em uma cultura combativa, focada em uma luta maniqueísta contra o crime a partir

---

1 - Tenente Coronel da Polícia Militar do Espírito Santo. Coordenador Estadual de Polícia Interativa e Proerd (2011-2013)

da qual surgem de tempos em tempos “heróis” determinados a combater o mal, desconsiderando questões sociais e antropológicas da violência e suas causas, como se o agressor da sociedade não fosse parte do tecido social, mas um ser estranho à condição humana e por isso um inimigo a ser eliminado. Essa postura, muito comum em políticas públicas midiáticas de combate à violência, encontra eco no medo generalizado e sensação de insegurança permanente em que vive a população, mas não gera os resultados ao bem estar coletivo e segurança da sociedade.

A cultura combativa não influencia exclusivamente a segurança pública ou as polícias. Combater as consequências e não prevenir as causas é uma prática comum em muitos segmentos do estado e da sociedade brasileira. Ações de prevenção a sinistros, defesa civil, fiscalização e operações de trânsito, entre outros, não raro, são baseadas em resposta a fatos já ocorridos de modo a se “combater” um inimigo já instalado na sociedade. Exemplo da prevenção a desastres naturais, que sazonalmente atingem o país causando grande impacto social e financeiro, mas que apesar de periódicos (chuvas, secas, etc.) somente são discutidos quando estão acontecendo ou já aconteceram.

Ao que se sabe não há organização policial no mundo que tenha alcançado resultados contra criminalidade sem voltar-se para uma remodelação do seu fazer cotidiano, envolvendo os conceitos estratégicos, táticos, operacionais e técnicos que a norteiam.

A partir dos grandes movimentos de mobilização comunitária em Guaçuí, divisor de águas da comunitarização na PMES, os cursos de Multiplicadores em Polícia Interativa (1995 a 2002) foram a mola propulsora de uma educação a favor da paz social. Com esses cursos, direcionados à capacitação de lideranças comunitárias, gestores e operadores da segurança pública, a Polícia Militar do Espírito Santo institucionaliza o modelo como estratégia de sobrevivência da instituição. Atualmente, por meio da Diretoria de Direitos Humanos e Polícia Comunitária, a PMES promove ações, projetos, programas e capacitações (2007 a 2013) que visam ampliar a abrangência da filosofia e das práticas de excelência em policiamento comunitário-interativo, consubstanciado no Plano Estratégico da PMES.

O modelo comunitário-interativo de polícia, tendo como princípio orientador a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas de segurança, vai ao encontro da missão da PMES: “Promover com a sociedade capixaba a segurança e a ordem pública”.

Desta forma a missão da PMES democratiza políticas e ações do policiamento ostensivo e acompanha modernas e atuais reformas na área

policial no mundo, fundamentadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção ao crime e produção de segurança está relacionada à existência de uma relação sólida e positiva entre a polícia e a sociedade.

Assim, a educação por meio de projetos de prevenção primária vem sendo agregado como um dos valores da Polícia Militar, e as crianças e adolescentes do Estado do Espírito Santo sua prioridade, com os projetos como a “Banda Junior” e o “Programa Educacional de Resistência às Drogas” –Proerd.

O Proerd, efetiva ferramenta de polícia de proximidade, consiste em um esforço cooperativo entre polícias militares, famílias e comunidade escolar para oferecer atividades educacionais em sala de aula, a fim de prevenir o uso de drogas e, conseqüentemente, atos de violência por crianças e adolescentes. O cerne do programa está em auxiliar os discentes a reconhecerem e resistirem às pressões diretas ou indiretas que os influenciarão a experimentar álcool, cigarro, maconha, inalantes ou outras drogas, ou mesmo se envolverem em atividades violentas. Para que este objetivo seja alcançado com a eficiência almejada, é necessário que o relacionamento entre as corporações policiais e as comunidades seja construído de forma colaborativa e harmoniosa.

O papel desempenhado pelo policial professor na estratégia de prevenção do Proerd segue por dois caminhos principais. Por um lado, refere-se à facilitação da aprendizagem atuando de forma primária na prevenção ao abuso de drogas e à prática de atos de violência e, de forma secundária, mas não menos importante, na promoção dos direitos humanos e exercício da cidadania para o fortalecimento dos vínculos sociais.

O instrutor do Proerd, tanto em sala de aula, enquanto educador social na aplicação das lições, quanto no relacionamento com a comunidade, exerce com excelência funções de polícia de proximidade. Em específico, a reorientação dos serviços de segurança, aproximando polícia e comunidade, é contemplada pelo programa na medida em que o ambiente escolar é privilegiado como contexto de integração com as relações familiares.

Desde a criação do Proerd no Espírito Santo, em 2001, são mais de 230.000 atendimentos diretos de crianças e adolescentes e mais 1.000.000 de atendimentos indiretos, que denominamos de palestras, seminários, encontros, recreios no Quartel e ações sociais.

A partir da aplicação, pela Coordenação Estadual do Proerd, do modelo de “Gestão pela Qualidade com Foco nos Resultados”, incluso no programa “Estado Presente em Defesa da Vida”, de 2011, passou-se a tra-

balhar com planos de trabalho e ferramentas do setor público disponíveis, tais como termo de referência, ata de registro de preços, licitação, acordos de cooperação técnica e, principalmente, com princípios da gestão participativa, ouvindo seus principais colaboradores: os instrutores do Proerd.

Fundamental no processo de gestão por resultados foi à prática do ensino continuado com cursos de atualização, capacitação e formação dos instrutores, mentores e facilitadores, envolvendo-os em seminários, palestras e encontros, como processo motivacional.

Tudo somado, o resultado nestes três anos de trabalho é o sucesso com parcerias e acordos firmados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria Nacional Sobre Drogas/MJ, através do programa “Crack, é possível vencer” do Governo Federal; e com a Coordenação Estadual sobre Drogas, através do Programa “Rede Abraço” do Governo Estadual.

O reconhecimento veio também com as premiações:

- Premiação Internacional “Gente que Transforma o amanhã”, na área social, pela Arcelor Mittal Foundation;
- Medalha Paulo Freire pelo Destaque a Educação da Coletividade – Concedida pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo;
- Diploma de Mérito pela valorização da vida do Conselho Estadual sobre Drogas;
- Semifinalista do Prêmio Inovex na categoria “Resultados para a Sociedade”.

Por fim, alcançar 100.000 atendimentos e 54 municípios, nestes três anos de gestão pela qualidade com focos nos resultados, foi o maior desafio compartilhado pelos nossos competentes, interativos, motivados e incansáveis instrutores proerdianos, que são os verdadeiros e grandes responsáveis por todo o sucesso do programa, esses homens e mulheres da PMES que mantêm viva a chama da prevenção primária e o sucesso do Proerd.



