

REVISTA

# PRELEÇÃO

PUBLICAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ISSN 1981 - 3813

Ano II – Nº 03 – Abril/2008



# 3

**Assuntos de Segurança Pública**

REVISTA  
**PRELEÇÃO**

---

PUBLICAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Assuntos de Segurança Pública**

Vitória  
ano II, n. 3, abr. 2008

REVISTA PRELEÇÃO – Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo – Assuntos de Segurança Pública. Ano II, n. 3, abr. 2008. Vitória: PMES/DEI, 2008.

ISSN 1981 - 3813  
Semestral

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

**Comandante Geral da Polícia Militar**



Cel José Oliveira Gameiro  
Período: de 1896 a 1897



# Sumário

<b>Editorial.....</b>	<b>7</b>
<b>Artigos .....</b>	<b>9</b>
<b>O Comandante, Doutor Coronel Sidronílio Firmino</b>	
Gelson Loiola.....	11
<b>Corpos de Bombeiros Militares: Uma Abordagem Organizacional</b>	
Carlos Marcelo D'Isep Costa .....	27
<b>A Polícia Pode Fazer Diminuir a Taxa de Criminalidade?</b>	
Daniel Cerqueira.....	57
<b>A Eficiência Policial e sua Relação com a Tecnologia: Direitos Humanos e o Uso de Equipamentos Não-letais</b>	
Irio Doria Junior / Marcelo Tavares de Souza / Marsuel Botelho Riani .....	71
<b>A “Prevaricação do Celular” e as Prisões Capixabas</b>	
Chandler Galvam Lube .....	91
<b>Crime de Embriaguez na Direção de Veículo Automotor em Face do Princípio da Ofensividade</b>	
Jeremias dos Santos.....	107
<b>Legalização do Transporte Clandestino na Grande Vitória: Solução ou Problema?</b>	
Jovelson Aguilár Sabino Junior / Wellington Luiz Kunsch .....	119
<b>Como publicar um artigo na Revista Preleção.....</b>	<b>132</b>

# 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 nº 440-R, datada de 15/03/2007

Registro ISSN 1981-3813 • Ano II, n. 3, abr. 2008

## CONSELHO EDITORIAL

**Presidente:** Cel PM Antonio Carlos B. Coutinho – Comandante Geral da PMES

**Vice-Presidente:** Cel PM Carlo Marx S. Rocha – Subcomandante Geral/ Chefe do EMG

**Diretora Executiva:** Maj PM Sonia do Carmo Grobério

**Redação:** Cap PM Januir Carlos Pinheiro da Silva

**Circulação:** 1º Ten PM Marcelo Dergos Ribeiro

2º Ten PM Elizabeth Pereira Bergamin Rubim

Sd PM Livia da Silva Netto

**Revisão:** Cap PM Celso Luiz Ferrari

1º Ten PM Silvagner Andrade de Azevedo

2º Ten PM Sylvia Mara Pedrini

**Normalização:** Subten PM Edelci Lima do Nascimento Souza

**Jornalista Responsável Convidada:** Karina Amorim Gonçalves – CRJ/ ES: 01374

**Bibliotecária Convidada:** Arilaine da Silva Gave – CRB/ES: 618

**Fotos:** Sd PM Luis Adriano Paes

**Digitação:** Estagiários Endrio Ohnesorge e Roger Souza Ferreira

## MEMBROS

Cel PM Moacir Provedel

Cel PM Oberacy Emmerich Júnior

Ten Cel PM Ilton Borges Correia

Maj PM Helio Alexandre Lima Holanda

Maj PM Reginaldo Santos Silva

## REDAÇÃO

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

Av. Maruípe, nº 2.111 – Bairro Maruípe, Vitória/ES – CEP: 29.045-231

Tel.: (27) 3380-2737 – FAX: (27) 3380-2846

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

Impressa no Brasil / Printed in Brazil

Distribuída em todo o território nacional

Tiragem: 1.500 exemplares

**Editoração Eletrônica:** Bios Editoração

**Impressão:** GSA Gráfica e Editora

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

# Editorial

Desenvolver a pesquisa no campo da segurança pública requer a existência de mentes críticas, objetivas e racionais que oportunizem fomentar um conjunto de conhecimentos, capazes de auxiliar na compreensão da atual realidade e, efetivamente, orientar a elaboração de políticas e ações institucionais com foco no interesse público.

Nesse sentido, o resultado das pesquisas tem aplicações muito objetivas – o que se contrapõe à inexplicável dicotomia Teoria X Prática insistentemente defendida por alguns, principalmente quando se percebe resultados pouco expressivos, com elevados investimentos de capital, trabalho e empenho humano.

A Revista Preleção é um meio de comunicação com produção e divulgação democrática e pluralista. Visa fomentar a investigação científica neste campo quase inexplorado e de incontáveis possibilidades: o da segurança pública. De forma planejada, a revista é elaborada e redigida de acordo com a metodologia consagrada pela Ciência, sendo aprimorada pelo caminhar da primeira até esta terceira edição. Tudo com inspiração na necessidade de conhecer, um dos elementos essenciais da existência humana.

No século XXI, o contexto da atividade de segurança pública exige o uso de tecnologias e informações necessárias como insumos para o planejamento das estratégias e ações policiais. Estas novas demandas acabam por produzir um grande impacto na Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, que completa seus 173 anos e busca adaptar-se aos novos tempos.

Nesse viés, os artigos publicados poderão parecer críticos, na medida em que promoverão o questionamento racional de práticas e posicionamentos historicamente consolidados. Destaca-se, sobretudo, que tais trabalhos buscam construir opiniões sólidas, de forma a colaborar para o estabelecimento de posições diferenciadas.

Obviamente, tal esforço não prescindirá de provas e argumentos técnico-científicos, o que mitigará o efeito de subjetivismos e pessoalidades, embasadas simplesmente no conhecimento empírico. A objetividade científica busca trazer à discussão questões relevantes, bem como descortinar caminhos de possíveis soluções.

É fato que hoje, boa parte dos trabalhos desenvolvidos pelos pesquisadores da segurança pública, quer sejam policiais acadêmicos ou estudiosos ligados à área, carecem de veículos que possam dar vazão ao conhecimento produzido, de forma sistematizada, bem como disseminar pontos de vista e opiniões fundamentadas que possam trazer ao debate, questões que contribuam com possibilidades de melhoria do desempenho das instituições policiais.

Esta é a essência da terceira edição da Revista Preleção, representando a continuidade dos esforços de difusão do conhecimento, com artigos que foram selecionados para estimular a efervescência intelectual, necessária aos processos de transformação social.



---

# Artigos

---



# O Comandante, Doutor Coronel Sidronílio Firmino

*Gelson Loiola<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo tem por finalidade, além de homenagear o ilustre integrante da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, o ex-Cmt Geral, Coronel Sidronílio Firmino, falecido recentemente aos 101 anos de idade, revelar à sociedade capixaba a sua biografia e toda a sua trajetória vitoriosa, desde seu ingresso como soldado em 1926 até sua transferência para a reserva remunerada como Coronel PM, em 1957, depois de ter comandado a Corporação Capixaba em dois períodos.

**Palavras-chave:** Policial Militar. História. Homenagem. Biografia. Carreira Policial Militar. Memória.

## 1 INTRODUÇÃO

A gloriosa Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES) contou ao longo dos seus 173 anos de existência com brilhantes Policiais Militares em seus quadros, alguns merecendo destaque especial. Dessa forma, resolvemos homenagear o saudoso CEL PM Reformado da Corporação Capixaba **SIDRONÍLIO FIRMINO**, filho de José Firmino e Rachel Firmino, nascido no dia 22 de novembro de 1904 no município de Alfredo Chaves, Estado do Espírito Santo.

Ingressou no serviço militar do Exército Brasileiro, no Rio de Janeiro, em 01/11/1923, servindo como sorteado na 9ª Companhia do Quartel da Praia Vermelha. Após prestar concurso interno, foi aprovado e promovido à graduação de Cabo de Esquadra do Exército Brasileiro em 3 de julho de 1924, aos 19 anos de idade.

---

<sup>1</sup> Cel PMES Reserva Remunerada. Professor do Centro de Formação e Aperfeiçoamento/PMES. Pesquisador. Historiador. Bacharel e Professor de Direito. Especialista em Ensino Superior.

O Cabo Sidronílio recebeu a sua baixa do serviço militar obrigatório, em 21 de novembro de 1925, um dia antes de completar 21 anos de idade, como reservista de 1ª Categoria, conforme os dados extraídos de sua Caderneta de alterações do Exército Nacional. E como seu objetivo já estava delineado, retornou para o Estado do Espírito Santo, onde iniciou a sua história de dedicação a Polícia Militar capixaba.

## **2 O INGRESSO NA PMES E AS PRIMEIRAS PROMOÇÕES**

Alistou-se como voluntário no dia 26 de março de 1926, para servir por três anos como Soldado no efetivo da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, recebendo o nº 9. Neste mesmo ano, prestou concurso para Cabo de Esquadra, sendo aprovado e promovido a esta graduação no dia 1º de outubro, sendo destacado para o Distrito de Rio Novo no dia 21 de dezembro de 1926.

No dia 5 de março de 1927, foi promovido à graduação de 3º Sargento e no dia 31, foi nomeado Subdelegado de Polícia do Município de Afonso Cláudio – ES, onde permaneceu até 15 de junho daquele ano, quando foi transferido para a Companhia Escola e classificado como furriel da SU, no momento em que a Força Policial do Estado passava a ser denominada de Regimento de Polícia Militar. Em 11 de outubro deste ano, é promovido a 2º Sargento, sendo transferido para a Companhia Numerária.

## **3 O ACESSO AO OFICIALATO**

No dia 5 de janeiro de 1928, foi aprovado no Curso Policial e se inscreveu no dia 12, para o Concurso ao posto de 2º Tenente da Corporação Capixaba. Em 8 de maio de 1928, foi nomeado Subdelegado de Polícia do Distrito de São Domingos (Mun. Afonso Cláudio - ES), sendo no dia 15 de junho do ano em pauta, aprovado em 2º lugar no Concurso para o 1º Posto do Oficialato. Pelo Decreto Presidencial 8.844, de 5.07.1928. Foi promovido a 2º Tenente do Regimento e em virtude da promoção, foi exonerado do Cargo de Subdelegado e transferido para a Companhia Escola. Em 10 de agosto, foi nomeado Delegado de Polícia do Município de Santa Teresa - ES. Exonerado e nomeado no dia 21 de novembro para este mesmo cargo no Município de Alegre-ES.

Exonerado do Cargo de Delegado Municipal de Alegre - ES é nomeado no dia 22 de fevereiro de 1929 para exercer o cargo de Delegado de Polícia do Município de Iconha – ES, onde permaneceu até dia 12 de maio do mesmo ano, quando deixou a citada delegacia para assumir o cargo de Contador da Corporação.

No dia 11 de dezembro de 1929 casou-se com a jovem Derly Araújo Rosa que passou a assinar Sr<sup>ª</sup>. Derly Firmino Rosa e deste casamento nasceram suas filhas Sid Firmino, hoje Sid Firmino Plotegher (viúva do Cel PMES Olívio Antenor Plotegher – *in memorian*), Emi Firmino e Eci Firmino, hoje, Eci Firmino Santiago da Silva, que lhe conceberam os netos Rachel Plotegher, Hercules Plotegher, Ralph Plotegher, Regina Plotegher, Ivan Firmino Santiago da Silva e Marcus Firmino Santiago da Silva.

No dia 8 de janeiro de 1930, o Tenente Sidronílio Firmino é nomeado para exercer o cargo de Delegado de Polícia do Município de Itaguassú – ES, sendo exonerado no dia 26 de março do citado ano, retornando a Vitória, capital do Estado. Em 2 de junho de 1930, foi nomeado Diretor Esportivo do Regimento e em 9 de julho designado para compor a Banca Examinadora para o Concurso de 3º Sargento de Esquadra, realizado na corporação capixaba.

#### **4 O 2º TENENTE SIDRONÍLIO E A REVOLUÇÃO DE 1930**

No dia 13 de outubro participou das ações na Revolução de 1930, comandando um Pelotão com 30 (trinta) Policiais Militares, em operação de campanha para o Sul do Estado (ES), se instalando no município de Alegre –ES, com objetivo de impedir o avanço da “Coluna Barata”. Posteriormente, por ordem superior, retorna para Cachoeiro do Itapemirim – ES, com a finalidade de impedir a ocupação da cidade pela citada tropa.

Em 16 de outubro, após entendimento através de parlamentares com o Cmt J. Magalhães Barata, recebe ordens para partir para o Estado do Rio de Janeiro, Capital Federal, para onde se desloca no dia 19 de outubro de 1930, comandando um pelotão com 50 (cinquenta) policiais capixabas, onde é incorporado a Coluna do Cmt Asdrubal Guyer Azevedo, participando de forma vitoriosa na ocupação das localidades de

Cantagalo, Laranjeiras e Cambucy, sendo elogiado por sua atuação no comando do seu contingente.

E assim, o 2º Ten Sidronílio Firmino retorna ao Estado do Espírito Santo, vitorioso em 17 de novembro de 1930, reassumindo a função de Contador do Regimento de Polícia Militar capixaba.

Pelo Decreto nº 1.628, de 2 de setembro de 1931, é promovido ao Posto de 1º Tenente. É designado e segue em 8 de outubro do citado ano para representar a Corporação Capixaba no Campeonato Brasileiro de Tiro realizado no Estado do Rio de Janeiro, então Distrito Federal. Em 3 de janeiro de 1932, assume o Comando da 4ª Companhia. No dia 19 de maio, o Comando da Companhia Escola.

## 5 O 1º TENENTE SIDRONÍLIO E A REVOLUÇÃO DE 1932

Explode a Revolução Constitucionalista de 1932. No dia 16 de julho, mais uma vez o 1º Ten Sidronílio Firmino, incorporado ao 2º Batalhão de Infantaria do Regimento, prossegue em operação de guerra para a Capital da República (Rio de Janeiro). Em 19 de setembro de 1932 é classificado no 1º Batalhão: “1º Ten. Sidronílio Firmino.... Ajudante-secrétário”, (Bol nº 33, lavrado no acampamento da Fazenda da Paz) e segue para o Sul do País. Retorna no dia 18 de outubro, recebendo a ordem de desembarque com os Oficiais que compunham o 2º Batalhão do Destacamento, comandado pelo Ten Cel Carlos Marciano Medeiros.

Mais uma vez o Tenente Sidronílio Firmino retorna ao Regimento Policial Militar do Estado do Espírito Santo, vitorioso e elogiado, juntamente com todos os integrantes da Corporação capixaba que participaram, conforme consta no BD 269 de 28/10/1932, merecedor de “honras e reconhecimento do governo por bravura e patriotismo”.

Louvo-o pelo modo com que contribuiu para que seus comandados cumprissem as missões que lhe foram atribuídas, a sua atuação teve início na conquista da Villa Lagoinha [...], ocupação da Cidade de Taubaté [...], e São Jorge de Paraitinga. As arrancadas da cunha de Lagoinha, São Jorge de Paraitinga, e a marcha forçada sobre Taubaté escreveu as mais brilhantes páginas da história militar do Regimento Policial do Espírito Santo. (a) Fernando Duarte Rabelo. (BD 269 de 28.10.1932).

## 6 O ACESSO AO POSTO DE OFICIAL INTERMEDIÁRIO

Com a abertura do concurso para acesso ao posto de Oficial Intermediário, em 8 de março de 1933, inscreve-se no Concurso para Capitão e após aprovado, pelo Decreto nº 3.525, de 01.04.33, é promovido e nomeado no dia 17 de abril do mesmo ano, para o Cargo de Delegado de Polícia do Município de Colatina – ES, sendo exonerado em 16 de junho. Assume a função de Diretor do Curso de Formação Policial e passa a responder pela Chefia da Diretoria de Instrução, até o dia 23 de novembro daquele ano, quando então, é matriculado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército Brasileiro, no Rio de Janeiro, Capital do Brasil.

Em 1º de março de 1934 comunica sua mudança da casa nº 24, da rua 15 de novembro da Vila Militar, passando a ocupar ainda neste mesmo ano o prédio nº 34 da Avenida Militar. Em 12 de março de 1934, conclui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, na Escola das Armas do Exército Brasileiro, no Rio de Janeiro, sendo classificado em 1º lugar geral, sendo inclusive elogiado. No dia 15, assume o Cargo de Diretor de Instrução do Regimento Capixaba. Em 24 de outubro, assume o Comando da 2ª Companhia. Dispensado em 8 de novembro de 1934, assume o Comando da Companhia de Metralhadoras.

Passa a disposição do Juiz Especial do “Sítio” em 6 de dezembro de 1935, permanecendo nesta função até o dia 22 de fevereiro 1936, quando foi dispensado, recebendo um destacado elogio por sua atuação, re-assumindo o Comando da Companhia de Metralhadoras, onde permanece até o dia 4 de maio do ano em curso, quando então, foi designado para assumir o Comando da 2ª Companhia Isolada, sediada no Município de Colatina (embrião do 8º BPM). Em 5 de maio de 1936 foi diplomado com o título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Espírito Santo. Em 30 de setembro de 1936, é desclassificado do comando da Cia de Polícia de Colatina e nomeado para exercer o cargo de Assistente da Polícia Militar. Em 17 de julho de 1937 foi nomeado e assume o comando do 1º Batalhão de Infantaria da Força Policial capixaba.

## 7 O ACESSO AO POSTO DE OFICIAL SUPERIOR

No dia 23 de dezembro de 1937 foi promovido ao Posto de Major, por merecimento e se torna o paraninfo da 1ª Turma de Aspirantes à Oficial da PMES, declarados após aprovação em concurso de acesso, cuja solenidade de formatura se realiza no Quartel do Moscoso, centro da cidade de Vitória, capital do Estado, nos dias 31 dez. 1937 e 1º jan.1938, os quais face às exigências legais, posteriormente, fariam o Curso Complementar de Formação de Oficiais (3º ano do CFO), na primeira Escola de Formação de Oficiais da PMES, criada pelo Decreto 1.096, de 9 de fevereiro de 1938.

4-DECLARAÇÃO DE ASPIRANTES A OFICIAIS – Será realizado amanhã, às 10 horas no pateo [sic] principal deste Quartel a solenidade de declaração de aspirantes a oficiais dos sargentos aprovados no último concurso realizado nesta Corporação. [...], e obedecerá a seguinte ordem: 1º- Compromisso solene, pelos Snrs. Oficiais; 2º- Entrega das espadas, pelas autoridades; 3º- Discurso do orador da turma, sargento Amado Ribeiro dos Santos; 4º- Discurso do Paraninfo, Major Dr. Sidronilio Firmino. (BD nº 300, de 30.12.37). (Grifo nosso).

No dia 10 de março de 1938, assume a função de Chefe do Estado Maior e por ser Bacharel em Direito, pelo Aviso nº 30 da Secretaria do Interior e Justiça do Estado capixaba, é designado Instrutor da matéria de Noções de Direito Público, a ser ministrada nos 1º e 3º Anos do 1º Curso de Formação de Oficiais da história da PMES. Em outubro, assume as funções de Subcomandante da Corporação Capixaba, no ano em que se inaugura o Quartel do Comando Geral, em Maruípe, Vitória-ES.

Em, 12 de outubro de 1939, assume o cargo de Diretor da Penitenciária do Estado, onde permanece até 8 de julho de 1941, quando então, o Capitão do Exército Brasileiro, João Punaro Bley, Interventor Federal do Estado do Espírito Santo decide nomeá-lo para o maior cargo da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo.

## 8 A NOMEAÇÃO PARA O COMANDO GERAL DA PMES

É pelo Decreto nº 12.804, de 8 de julho de 1941, expedido pela Interventoria Federal do Espírito Santo (Governador Bley), que o Major Sidronílio Firmino é nomeado e assume Interinamente, o cargo de Comandante Geral da PMES.

Pelo Decreto nº 13.141, de 5 de janeiro de 1942, é promovido por merecimento, ao Posto de Tenente Coronel. Neste mesmo ano, em agosto, o Brasil declara Guerra contra a Alemanha, Itália e Japão. Em virtude da abrangência das águas do Oceano Atlântico, todo o Estado do Espírito Santo é declarado pelo Decreto Federal nº 10.490 – A, de 25.09.1942, “Zona de Guerra”, levando a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo a participar da Segunda Grande Guerra Mundial, em conjunto com as Forças Armadas, guardando o aeroporto, depósitos de combustíveis, centrais elétricas e o Litoral Capixaba, tendo no Comandante Sidronílio, uma importante referência durante todas as operações desenvolvidas em todo o território Capixaba.

Em virtude do estado de guerra, o Cmt Sidronílio promove uma reforma no Quartel do Moscoso e a Corporação Capixaba, por determinação superior, no ano 1942, volta ocupar a sua antiga sede no Moscoso, centro da Capital capixaba, enquanto o Quartel de Maruípe é cedido a União para aquartelar as tropas do Exército Brasileiro.

No dia 19 de agosto de 1943, o Ten Cel Sidronílio é designado para exercer cumulativamente com o Cargo de Cmt Geral da Corporação, as funções de Chefe de Polícia, a qual exerce até 5 de outubro daquele ano.

Em 22 de novembro de 1944, pelo Decreto nº 266, é promovido por merecimento ao posto de Coronel, sendo efetivado no dia 15 de dezembro de 1945 no Cargo de Comandante Geral da Força Policial do Estado, onde permanece até o dia 19 de novembro de 1946, quando é exonerado a pedido, tendo em vista ter se candidatado a uma das vagas de Deputado Estadual da Assembléia Legislativa do Espírito Santo. Substituído pelo Coronel Anísio Pereira de Souza, passa a disposição do Gabinete da Interventoria Federal do Estado.

Após a eleição, não obtendo êxito, no dia 1º de fevereiro de 1947, Sidronílio é novamente nomeado para o Cargo de Comandante Geral da Corporação, onde permanece por um pequeno período, quando no dia 28 de março de 1947, resolve requerer a sua transferência, mediante reforma, para a inatividade, em virtude de contar com mais de 25 (vinte e cinco) anos de serviços prestados à Corporação Capixaba, computando os 4 (quatro) anos, 11 (onze) meses e 4 (quatro) dias devidamente averbados.

## 9 A PRIMEIRA TRANSFERÊNCIA PARA A INATIVIDADE

Pelo Decreto datado de 28 de março de 1947, assinado pelo Interventor Federal no Estado do Espírito Santo, Moacir Ubirajara, computando as averbações legais, anteriormente citadas, Sidronílio Firmino, requer e é equivocadamente reformado no posto de “Coronel Comandante Geral da Polícia Militar do Estado”, pois, pela idade de 42 (quarenta e dois) anos e legislação da Corporação, seria transferido para a reserva remunerada e somente seria reformado ao completar 70 anos de idade, conforme as normas atuais.

Assim, o ilustre Comandante, ainda muito jovem, se despede da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, sem saber o que no futuro, alguns anos depois, não só faria a correção do ato de reforma, como também, lhe reservaria outra missão. Na inatividade inicia o exercício da advocacia, obtendo seu registro na OAB, Seção do Distrito Federal do Rio de Janeiro, em 25 de novembro de 1950.

## 10 A REVERSÃO A ATIVA DA PMES E O NOVO COMANDO GERAL

Quando se imagina que a sua carreira na Corporação estivesse encerrada, no dia 1º de fevereiro de 1955, por Decreto do Governador, Francisco Lacerda de Aguiar, vulgo “Chiquinho” (1955 – 1958), com base nas leis vigentes, faz publicar a Reversão à Ativa do Cel PM Sidronílio Firmino, nomeando-o para exercer, mais uma vez, o Cargo de Comandante Geral da PMES. Em seu discurso de posse, demonstra-se orgulhoso por reassumir o comando da Corporação capixaba, após sete anos de ausência, lembrando os principais requisitos do sucesso de uma instituição militar: a disciplina, a instrução, a rigorosa observância dos valores hierárquicos, o bom e fiel desempenho das funções atribuídas e a fidelidade aos superiores hierárquicos e as autoridades constituídas, afirmando:

De ante-mão assegurei ao escalão a que estamos subordinados que bem fácil seria cumprir a missão imposta. E tal afirmação foi feita porque, mercê de Deus, conheço muito bem o material humano de que é integrada a nossa centenária Polícia Militar e desse seu elemento pode-se dizer como em

relação aos seus comandados em Tuiuti, disse o “Centauro dos Pampas”.:”É bem fácil comandar homens livres, basta apontar-lhes o caminho do dever”. Essa célebre e filosófica frase adapta-se como um líquido ao contingente para o caso de que ora nos ocupamos. (BD nº 26-A, de 1º. 02.1955).

Encerra, solicitando a todos os seus “*camaradas*”, a retomada do bom combate em favor da ordem pública com a “*alma lavada de qualquer dúvida ou ressentimentos*”, visando buscar ao máximo o sucesso e a “*excelência*” da Corporação Policial Militar do Estado do Espírito Santo.

Em dezembro de 1955, é eleito Presidente do Clube Militar, que havia sido fundado em 23 de janeiro de 1950 (atual Associação dos Oficiais Militares do Espírito Santo – ASSOMES).

Em 9 de janeiro de 1956, o Comandante Geral, Coronel Sidronílio Firmino reativa a Escola de Formação de Oficiais na Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, criada em 1938 e desativada em 1952, matriculando os aprovados no concurso para o CFO no 1º ano e trazendo os Alunos da PMES que haviam passado para o 2º ano na Escola de Formação de Oficiais da Capital Federal (Rio de Janeiro).

No dia 15 de março de 1957, com 52 (cinquenta e dois) anos de idade e computando as averbações, com 31 (trinta e um) anos de serviços prestados a sociedade capixaba, pede exoneração do cargo de Comandante Geral da Corporação e requer a sua transferência para a “*Reserva Remunerada*”, encerrando assim, a vida castrense.

## 11 A TRANSFERÊNCIA DEFINITIVA PARA A INATIVIDADE

Conforme publicação no Diário Oficial do Estado nº 9.573, transcrito em 18 de março de 1957, é transferido para a “*Reserva Remunerada*” e em seu último Boletim Diário, o Coronel Sidronílio Firmino, desta vez, se despede definitivamente da Corporação Capixaba, fazendo publicar um agradecimento emocionante, quando se refere ao Coronel Pedro Maia de Carvalho, que o substituíra no Comando Geral, destacando:

“*Todavia, quero lembrar-lhe que esta Corporação, que é a minha e sua mesma razão de ser, tem escrito no pórtico de sua entrada no concerto das instituições nacionais um tema e um roteiro que se pode assim sintonizar TUDO É EM VÃO, SÓ A MEMÓRIA É ETERNA. Coloquemos, pois, acima das paixões, da vaidade e do temor o acendrado amor pela*

nossa Corporação; ela é ela será eterna, enquanto tudo mais é efêmero e de vida breve”. (BD nº 62, de 18.03.57)

E assim, encerra-se a participação de um dos ilustres integrantes da Corporação, que passou pelas graduações de Soldado, Cabo e Sargento e todos os postos do oficialato da Corporação Capixaba, participando ativamente das revoluções de 1930 e 1932, atuou em diversos municípios do Espírito Santo, exerceu diversos cargos importantes, comandando a Instituição, durante 7 (sete) anos, 6 (seis) meses e 19(dezenove) dias, em períodos distintos e de grandes transformações sociais. No primeiro (1941/46 e 47), durante a 2ª Guerra Mundial, e no segundo (1955/57), a reorganização do País, após a morte e o fim da era de “*Getúlio Vargas*”, merecendo assim, um enfoque especial, digno dos grandes administradores que fizeram à diferença no contexto da História da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo.

## 12 AS HOMENAGENS RECEBIDAS

Em 1º de abril de 1957, com a publicação do programa das solenidades alusivas ao aniversário da Polícia Militar, na qual se encontra inserida a Formatura de Aspirantes à Oficial da PMES/1957, o magnânimo profissional recebe uma merecida homenagem, dando o seu nome a Turma de Aspirantes a Oficiais PM concludentes do CFO naquele ano, pela Escola de Formação de Oficiais da PMES, conforme consta: “*Dia - 6 - [...] (4) Compromisso dos Aspirantes a Oficial turma ‘Cmt Sidronílio Firmino’.... 0840 hs*”. (BD nº 74, de 1º. 04. 57). (grifos na obra).

Para perpetuar o seu nome e prestar-lhe uma eterna homenagem, o Cel Pedro Maia de Carvalho, assume o Comando da PMES, procurando ratificar que “*TUDO É EM VÃO, SÓ A MEMÓRIA É ETERNA*” resolve denominar o Auditório da Polícia Militar de Auditório “Cmt Sidronílio”. Apesar de não encontrarmos oficialmente tal ato, comprova-se por depoimentos de vários oficiais superiores da Corporação, uma vez que havia uma placa com esta denominação afixada na parede frontal à escada que dá acesso ao auditório e pelas publicações de eventos realizados naquele ambiente, que transcrevemos, sucessivamente.

Em 1966, registramos a designação para o Auditório, que era localizado na sala ao lado direito da escada que dá acesso ao Comando de

Políciamento Ostensivo Metropolitano (CPOM), onde foram construídos os banheiros e outras salas atuais, até porque na época, no local onde se encontra atualmente, funcionava um alojamento, referindo-se ao local nos seguintes termos:

INSTRUÇÃO DE OFICIAIS:- De acordo com a NI [...] será realizada no próximo dia 26 do corrente (3ª feira), às 1500 horas a seguinte palestra para Oficiais: [...] INSTRUÇÃO DE OFICIAIS Local: Anfiteatro “Coronel Sidronilio Firmino”. (BD nº 137, de 21.07.66)

INSTRUÇÃO PARA OFICIAIS [...] dia 23, Terça feira, às 1500 horas, no Anfiteatro “Comandante Sidronilio” [...]. (BD n.º 157, de 22.08.66)

Em 1967, constatamos uma nova denominação para o local, porém, mantendo o nome do homenageado, nos seguintes termos:

PALESTRA:- No próximo dia 9, Terça-feira, às 1400 horas, no salão de conferências “Cmt Sidronílio”, haverá uma palestra [...]. (BD nº 87, de 5.05.67).  
PALESTRA:- Dando prosseguimento ao programa de instrução para oficiais, houve no dia 1º de junho, no Salão de Conferências “CMT SIDRONÍLIO” uma palestra [...] (BD nº 106, de 5.06.67).

Em 1967, por ocasião do levantamento da carga geral da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, publicada em Aditº ao BD nº 143, volta a denominar-se “Anfiteatro Cmt Sidronílio” e em suas dependências, ainda no mesmo local, registrando a seguinte carga:

c) Anfiteatro Cmt. Sidronílio:

- 1 (um) tablado
- 1 (uma) tela de selotex p/ quadros
- 1 (uma) mesa pequena c/ tampa em fórmica
- 1 (uma) tribuna de madeira p/ conferências
- 99 (noventa e nove) cadeiras de madeira c/ assento dobrável
- 3 (três) cinzeiros c/ tripé de ferro
- 1 (um) tripé p/ quadro – mapas
- 2 (duas) cortinas duplas
- 1 (uma) passadeira de lona (Adtº 29, de 28.07.67)

Em 1970, com a promessa de inauguração da Vila Olímpica da Polícia Militar do Espírito Santo no final do ano, o Cmt Geral da Corporação Cel Hugo de Castro Eiseloher, resolve:

Transferir as festividades comemorativas da semana da PMES para o período de 23/30 nov 70, quando concomitantemente, realizaremos dupla festividade: Aniversário e 1ª Semana Olímpica da PMES, quando inauguraremos o Estádio Olímpico da Corporação, aqui no QCG. (BCG n° 057, de 2.04.70).

Ao chegar à data prevista, tal promessa, não se concretiza, sendo apenas realizado um Baile como “Festa de encerramento da Visita dos Senhores Oficiais do Batalhão de Manutenção da PMEG” (Polícia Militar do Estado da Guanabara), cuja comitiva chegara no dia 26 de novembro de 1970. Quanto às obras, ocorre apenas à reinauguração do Anfiteatro “Cmt Sidronílio”, que volta a ser denominado, Salão de Conferências “Cel Sidronílio Firmino”, conforme publicações, no ano de 1971:

ASSEMBLÉIA GERAL DO CLUBE DOS OFICIAIS:- Atendendo que foi solicitado, em ofício n° 29, de 30 Nov 71, da Diretoria do Clube dos Oficiais da PMES, autorizo a que o mesmo se reúna em Assembléia Geral com a finalidade de eleger a nova diretoria para o ano de 1972, no salão de conferências “Cel Sidronílio Firmino”, no dia 10 de dezembro de 1971, às 9:00 horas. (BCG n° 217, de 01.12.71).

No início de 1972, surge à denominação para o local, de Sala de Conferências “Cmt Sidronílio”.

PALESTRA:- No próximo dia 3 de fevereiro, Quarta-feira, será levada a efeito, na sala de Conferências Cmt Sidronílio, no horário das 15,30 hs, uma palestra a cargo do Sr José Carvalho Bustamonte – Engenheiro civil. Tema:- 200 (duzentas) milhas marítimas. (BCG n° 019, de 28.01.72)

Em abril de 1972, volta a surgir à denominação de: Auditório “Cmt Sidronílio Firmino”, conforme a seguinte publicação:

REUNIÃO DOS INTENDENTES E FURRIÉIS DE SUBUNIDADES:- DETERMINAÇÃO:- Determino aos Intendentes e Furriéis das Subunidades, que se reúnam no dia 25 do corrente mês e ano, no Auditório Cmt SIDRONÍLIO FIRMINO, neste QCG, com a presença do Cap PM Chefe do setor de Contabilidade. HORÁRIO – 15:30 horas. (BD n° 074, de 24.04.72)

Em 1973, emprega-se, novamente, o termo, Salão de Conferências “Cmt Sidronílio Firmino”:

ASSEMBLÉIA GERAL EXTRAORDINÁRIA – Reunião:- Conforme solicitação do Presidente da ABRSSSES, em Of S/n datado de 7 nov 73, reunir-se-á no próximo dia 12 Nov 73, às 08,30, no Salão de Conferências Cmt “SIDRONÍLIO FIRMINO”, neste QCG [...] a Associação Recreativa dos Subtenentes e Sargentos do Esp. Santo [...]. (BD n.° 204, de 8.11.73).

A última alusão ao Auditório do QCG, com o nome do Coronel Sidronílio, aparece em 1979, por ocasião da designação do local onde seriam realizadas as provas para ingresso no Curso de Formação de Oficiais daquele ano, conforme publicação na Nota de Instrução nº 19 – PM/3, de 24 de novembro de 1978.

Em 1981, praticamente desaparece o nome do “Cmt Sidronílio” do Auditório da PMES, quando pela publicação, referente à Instrução para Oficiais, passa a se utilizar a expressão Auditório do CPC (Comando de Policiamento da Capital), quando se registra pelo BCG nº 085, de 12.06.81, que: *“INSTRUÇÃO PARA OFICIAIS – Dia 19 às 11:00 horas no Auditório do CPC, Palestra pelo Sr. Eliud Gonçalves Pereira, Superintendente Regional do Departamento de Polícia Federal do ES”*, não mais sendo citado o seu nome, apesar da placa ainda ter permanecido afixada na parte lateral da entrada, de frente para escada por algum tempo, até desaparecer.

Mais tarde, passou-se a utilizar a expressão, “Auditório do CPM” (Comando de Polícia Metropolitana), posteriormente é citado como “Auditório do CPO” (Comando de Polícia Ostensiva), fazendo com que este ilustre e importante personagem da história da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, caísse no esquecimento.

O velho comandante, no dia 24 de novembro de 2004, completou o seu centenário, que foi comemorado em sua residência no Estado do Rio de Janeiro, ocasião lembrada por este autor que elaborou um artigo intitulado “O centenário do Comandante Sidronílio Firmino” e o enviou para publicação através da imprensa, no dia 22 de novembro de 2004, quando o Coronel completou 100 anos de idade. Porém, o Jornal não o publicou, mas consegui enviá-lo aos seus familiares em Vitória- ES e no Rio de Janeiro.

No dia 6 de abril de 2005, por ocasião das comemorações dos 170 anos da PMES, o comandante Sidronílio recebeu uma homenagem da Corporação, sendo na ocasião representado por seus familiares e em dezembro deste mesmo ano, com o falecimento do Sargento Gramacho, ele se torna o Policial Militar mais idoso, fato lembrado por este autor, com a seguinte publicação:

**Publicado no Jornal A Tribuna, de 07.12.2005.**

**“Tribuna Livre – seção de cartas”**

**VELHO CORONEL**

Comandante Sidronílio: 101 anos, o mais antigo integrante da PMES. Após o falecimento do Sgt Gramacho neste ano, o Coronel Sidronílio Firmino torna-se o PM mais velho da Polícia Militar do Espírito Santo, comemorou no próximo dia 22 de novembro, 101 anos de idade. Atualmente mora no Rio de Janeiro, mas tem familiares que residem em nosso Estado. Conhecido como Comandante Sidronílio ingressou na PMES, em 26 de março de 1926, como soldado, recebendo o nº 9. Participou das revoluções de 1930 e 1932, galgou todas as graduações e postos da Corporação capixaba, vindo a comandá-la por 7 anos, 6 meses e 19 dias nos períodos de 1941/46 e 47 (2ª Guerra Mundial) e 1955/57 (pós Vargas), ocasião em que pelo DO nº 9.573, 18.03.57, foi transferido para a reserva remunerada. O Cel Maia em sua homenagem deu o seu nome “Cmt Sidronílio Firmino”, ao Auditório do QCG de Maruípe. Em sua despedida Sidronílio deixou gravada a seguinte frase: *“TUDO É EM VÃO, SÓ A MEMÓRIA É ETERNA. Coloquemos, pois, acima das paixões, da vaidade e do temor o acendrado amor pela nossa Corporação; ela é ela será eterna, enquanto tudo mais é efêmero e de vida breve. (BD nº 62, de 10.03.57).* Parabéns, eterno comandante, um exemplo a ser seguido. Muitos mais, anos de vida, a Corporação Capixaba jamais o esquecerá.

No dia 1º de novembro de 2006, faltando 21 dias para completar 102 anos de idade, o Comandante Doutor Coronel Sidronílio Firmino, encerrou sua carreira em nosso meio. Eu só soube da notícia dias após, através do edital de convocação de familiares pela Caixa Beneficente da PMES, e resolvi prestar-lhe uma última homenagem, escrevendo:

**Publicado no Jornal A Tribuna, de 15.11.2006.**

**“Tribuna Livre – seção de cartas”**

**ADEUS, VELHO CORONEL**

Faleceu no dia 1º de novembro de 2006, no Rio de Janeiro, um dos símbolos históricos da PMES, o Comandante Doutor, Coronel Sidronílio Firmino, o PM mais velho da Corporação capixaba que completaria no próximo dia 22 de novembro, 102 anos de idade. Tive oportunidade de escrever a sua biografia, e o Cmt Sidronílio, natural de Alfredo Chaves – ES nasceu em 21.11.1904, ingressou na PMES, em 26.03.1926, como soldado nº 9. Participou das revoluções de 1930 e 1932, galgou todas as graduações e postos da Corporação, vindo a comandá-la por 7 anos, 6 meses e 19 dias nos períodos de 1941/46 (2ª Guerra Mundial), 47, e 1955/57 (pós Vargas),

e em 18.03.57, foi transferido para a reserva remunerada. O Cel Maia o homenageou dando o nome de “Cmt Sidronilio Firmino”, ao Auditório do QCG, Maruípe. Em sua despedida Sidronilio deixou gravada a seguinte frase: *“TUDO É EM VÃO, SÓ A MEMÓRIA É ETERNA. Coloquemos, pois, acima das paixões, da vaidade e do temor o acendrado amor pela nossa Corporação; ela é ela será eterna, enquanto tudo mais é efêmero e de vida breve. (BD 62, 10.03.57).* Aos seus familiares nosso pesar, e descanse em paz eterno comandante, que, sem dúvida, fez por merecer, sendo um exemplo, a ser seguido por todos nós, Corporação Capixaba jamais o esquecerá, pois combatestes o bom combate, encerrastes a carreira, guardastes a fé. Gelson Loiola – Cel PM RR – gelsonloiola@ig.com.br

Assim, no dia 1º de novembro de 2006, entristece-se a imensa família policial militar capixaba, pois, na Cidade do Rio de Janeiro, partiu para sempre o ilustre capixaba, natural do município de Alfredo Chaves, o Comandante, Doutor Coronel Sidronílio Firmino. Segundo meu estimado pai, o Tenente Olinto Loiola (81 anos), que afirma com muito orgulho ter tido a honra de servir sob o seu comando (1955 – 1957), o Coronel Sidronílio era realmente um homem muito inteligente, exemplo de profissionalismo, disciplina e humanidade, digno de todas as honras.

### **13 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nossa história só se perpetuará através de registros preservados constantemente e esta é a missão mais nobre que os jovens integrantes de nossas instituições devem levar adiante, porque somente assim, um dia poderão ser lembrados. Historicamente, os gestores da PMES com certeza, algum dia, irão afixar a placa que existia com o seu nome e desapareceu do Auditório do Quartel do Comando Geral, pois, conforme ele mesmo disse “TUDO É EM VÃO, SÓ A MEMÓRIA É ETERNA” e sem qualquer sombra de dúvida, todos que serviram sob o seu comando, bem como os que conhecem a sua história e passarão a conhecê-la a partir de agora, jamais irão querer que ele seja esquecido. Esta é a oportunidade. Vamos memorizá-lo eternamente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, (Exército Brasileiro). Sidronílio Firmino. **Caderneta de registro de assentamentos**. Rio de Janeiro: EB, 1923 - 25.

ESPÍRITO SANTO (Polícia Militar), **Boletins Diários**: décadas de 20, 30, 40, 50, 60 e 70. Vitória: Arquivo Geral da PMES, Quartel do Comando Geral.

\_\_\_\_\_. (Polícia Militar). **Livros de registros de assentamentos de Oficiais**: 1933 - 1957. Vitória: Arquivo Geral da PMES, Quartel do Comando Geral.

\_\_\_\_\_. (Polícia Militar). **Processo de transferência para a reserva**: Sidronílio Firmino. Caixa 268. Vitória: Arquivo Geral da PMES, Quartel do Comando Geral.

FAMILIARES do Coronel Sidronílio Firmino. **Informações pessoais**. Vitória - ES/ Rio de Janeiro – RJ: Depoimentos e documentos, 2006.

LOIOLA, Gelson. Velho Coronel, **A Tribuna**, (seção de cartas), Vitória, 7 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Adeus, Velho Coronel, **A Tribuna**, (seção de cartas), Vitória, 15 nov. 2006.

OFICIAIS da Reserva PMES. **Informações pessoais**. Vitória – ES, 2007.

# Corpos de Bombeiros Militares: Uma Abordagem Organizacional

*Carlos Marcelo D'Isep Costa\**

## RESUMO

Este artigo procura, de forma simples e direta, realizar uma abordagem organizacional dos corpos de bombeiros militares brasileiros. Para tanto, ele destaca o papel dessas organizações na segurança pública e os seus aspectos organizacionais, após uma categorização das organizações de bombeiros pelo mundo.

**Palavras-chave:** Modelo Organizacional. Segurança Pública. Organizações Militares. Corpo de Bombeiros.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo nasce de um estudo maior, cujo objetivo foi realizar uma prospecção e uma análise dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares<sup>1</sup>. O artigo restringe-se à abordagem das organizações de bombeiros no tocante à sua categorização, ao seu papel no contexto da segurança pública, e aos aspectos organizacionais do modelo brasileiro.

A categorização dos corpos de bombeiros procura definir os diferentes tipos de organizações que realizam os serviços de combate a incêndios e, ao mesmo tempo, apresentar uma distinção clara do modelo predominante no Brasil.

---

\* Tenente-Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo. Comandante do 4º Batalhão de Bombeiros Militar. Mestre em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas.

<sup>1</sup> COSTA, Carlos Marcelo D'Isep. **Os corpos de bombeiros emancipados das polícias militares:** prospecção e análise dos parâmetros norteadores do seu “desenho” organizacional. 2002. 210 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

No contexto da Segurança Pública e Defesa Social reforça-se o papel constitucional destinado aos corpos de bombeiros militares e a ampliação de sua missão em cada Estado da Federação. Nesse sentido pode-se, preliminarmente, destacar as ações de integração entre os diversos órgãos que compõem Sistema de Segurança Pública. As ações integradas têm possibilitado a contribuição e a participação dos corpos de bombeiros militares em serviços assistenciais e de redução primária da violência<sup>2</sup>.

Acredita-se que os tópicos acima mencionados possibilitem aos leitores uma visão e um entendimento claro da constituição e do modelo administrativo das organizações bombeiros militares no Brasil.

Os aspectos organizacionais são abordados com o objetivo de caracterizar os corpos de bombeiros como organizações militares. Nesse sentido, buscou-se fundamentação em algumas Teorias da Administração e em autores consagrados no meio acadêmico.

O artigo ao realizar uma abordagem dessas corporações<sup>3</sup> no campo organizacional traz, de certo modo, um segundo objetivo que é a sua apresentação com um enfoque diferente do comumente encontrado na literatura especializada. Normalmente, ela está centrada, em quase sua totalidade, em questões técnicas e profissionais, tais como: prevenção de incêndios, combate a incêndios, salvamentos, primeiros socorros, entre outras, e, portanto, direcionado a um público muito específico.

Desta forma, espera-se que o texto forneça aos leitores um panorama claro da instituição que possui, pelo quinto ano consecutivo, os profissionais que mais merecem confiança no país. Em 2007, os Bombeiros Militares obtiveram um índice de aceitação de 93%, conforme pesquisa “Marcas de Confiança” realizada pela Revista Seleções do Reader’s Digest<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> No Estado do Espírito Santo pode-se citar os projetos “Aleitamento Materno” e “Bombeiro do Futuro”. No Estado do Ceará os projetos “Bombeiro com Você”, “Flanelinha” e “Salvando através da Libra”, entre outros.

<sup>3</sup> Denominação usual no trato e na referência às organizações militares estaduais (polícias militares e corpos de bombeiros militares). O sentido será mantido no artigo.

<sup>4</sup> A pesquisa quantitativa, coordenada pelo Ibope Solutions, foi empreendida entre os dias 22 de março e 22 de abril de 2007 nas cinco regiões do país (interior e Região Metropolitana) e enviada aos assinantes da Revista Seleções por mala direta. Os pesquisados votaram levando em consideração parâmetros de modernidade, tecnologia, atendimento, responsabilidade social e relação custo-benefício.

## 2 CATEGORIZAÇÃO DOS CORPOS DE BOMBEIROS NO MUNDO

O artigo está centrado nos corpos de bombeiros brasileiros e em particular nos emancipados das polícias militares. Entretanto, faz-se necessário categorizar os tipos de bombeiros existentes no mundo para que se tenha uma distinção clara da singularidade do modelo de organização de bombeiros existente no Brasil.

Parece bastante razoável a afirmativa de que a origem dos corpos de bombeiros, de uma maneira geral, esteja associada à existência de grandes incêndios em algum período da história e à necessidade do homem em preservar o seu patrimônio e a vida. Decerto que, em cada país, os corpos de bombeiros possuem história e evolução própria e por questões “culturais” podem estar presentes sob a forma de diferentes modelos.

No Brasil, tem-se por dispositivos constitucionais a configuração militar para os corpos de bombeiros. Esta categoria aplica-se tanto aos bombeiros integrantes das polícias militares, quanto aos bombeiros emancipados. Na condição de emancipados, os corpos de bombeiros são organizados pelos Estados da Federação, constituindo-se em organizações militares estaduais autônomas.

Partindo-se da configuração dos corpos de bombeiros brasileiros e das observações do autor colhidas no dia-a-dia de seu exercício profissional, em publicações institucionais, na rede mundial de computadores, em seminários de bombeiros e durante visitas realizadas aos corpos de bombeiros de alguns países, pretende-se, nesta seção, apresentar um breve panorama da situação dos corpos de bombeiros no mundo.

Evidentemente, a intenção não é abordar todos os países, o que aliás, seria uma tarefa bastante complexa e que demandaria um tempo considerável de pesquisa, mas sim, apresentar, de forma resumida, como se configuram os corpos de bombeiros em alguns países.

Justifica-se, ainda, a opção de apresentar os modelos a partir das constatações do autor, pela absoluta falta de literatura que abranja de forma comparativa este assunto. Na realidade, encontram-se, apenas, publicações institucionais de alguns corpos de bombeiros que abordam o regime jurídico e a forma de organização, possibilitando desta maneira uma categorização e comparação.

De uma forma geral, os corpos de bombeiros podem ser classificados em militares e civis. Na classificação militar estão enquadradas, indistintamente, todas as categorias de militares, Forças Auxiliares (Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares) e Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica). Na classificação civil, por sua vez, encontra-se uma maior categorização, onde são apresentados os profissionais, voluntários, mistos e policiais.

Acredita-se que, a partir das categorias estabelecidas e representadas no Quadro 1, seja possível um entendimento mais amplo das configurações de bombeiros no mundo. A ilustração das categorias apresentadas será aqui demonstrada através da realidade dos corpos de bombeiros de países como: Chile, Argentina, França, Portugal, Itália, Estados Unidos, Alemanha e Japão.

### Quadro 1: Categorias dos Corpos de Bombeiros

Corpos de Bombeiros		
Classificação	Categoria	Tipo de Organização
Militar	Militares*	1. Organizações Bombeiros Militares.
		2. Órgãos das Organizações Policiais Militares.
		3. Órgãos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).
Civil	Profissionais**	1. Organizações Públicas.
		2. Organizações Privadas.
	Voluntários***	1. Entidades sem fins lucrativos.
	Mistos	1. Organizações mistas, onde parte é voluntária e parte profissional.
	Policiais*	1. Órgãos das Polícias Federais.

\* Nas categorias Militares e Policiais as organizações são públicas.

\*\* O termo Profissional é aqui utilizado para categorizar os Bombeiros Civis, o que não quer dizer que os Bombeiros Militares e Policiais não sejam profissionais no verdadeiro sentido. Portanto, neste trabalho, os Corpos de Bombeiros Profissionais referem-se a Bombeiros Civis.

\*\*\* Nos Corpos de Bombeiros Voluntários a não remuneração é a característica principal, entretanto, por questões operacionais encontram-se “Bombeiros Voluntários” remunerados nas funções de motoristas e atendentes de chamadas (telefonistas) nos centros de operações, por exemplo.

Antes de iniciar a abordagem dos países citados, faz-se necessário mencionar que no Brasil, além da categoria militar, atuam Bombeiros Vo-

luntários e Bombeiros Profissionais, porém em uma escala pouco significativa no contexto da Segurança Pública e da Defesa Civil.

No Brasil os Corpos de Bombeiros Voluntários estão presentes, principalmente, em alguns municípios da Região Sul<sup>5</sup> e do estado de São Paulo<sup>6</sup>. Normalmente, eles são entidades de cunho civil, sem fins lucrativos, formados por vários segmentos da comunidade. A forma de organização, estrutura, atuação, comandamento e treinamento variam de acordo com o estatuto de cada entidade. Os bombeiros voluntários procuram complementar a atuação dos bombeiros militares ou até mesmo suprir a sua ausência no município.

A categoria de Bombeiros Profissionais<sup>7</sup> é encontrada em grandes indústrias. Os Bombeiros Profissionais Privados e/ou Brigadas de Incêndio têm sua atuação limitada à planta da indústria. Entretanto, a exemplo dos voluntários, acabam apoiando, no seu entorno, a atuação dos corpos de bombeiros militares ou assumindo as suas responsabilidades, já que o estado, invariavelmente, não garante a segurança contra incêndios na região onde se localiza a indústria.

## CHILE

No Chile, os corpos de bombeiros são corporações privadas autônomas com personalidade jurídica e estatutos próprios, onde os bombeiros são voluntários. A exceção é feita aos motoristas e aos telefonistas (atendentes dos centros de operações) que são remunerados. Em todo

---

<sup>5</sup> A Sociedade Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville é a mais antiga corporação do gênero no país. Detalhes sobre a sua história e organização podem ser conhecidos através do livro **Os voluntários do imprevisível**, de autoria do historiador e jornalista Apolinário Ternes ou pelo *site* <http://www.cbvj.com.br>. A Sociedade Civil do Corpo de Bombeiros Voluntários de Estância Velha no Estado do Rio Grande do Sul pode ser citada como outro exemplo.

<sup>6</sup> O Corpo de Bombeiros Voluntários de Itapetininga e a Associação dos Voluntários de Defesa Civil de São Sebastião podem ser citados como exemplos.

<sup>7</sup> Apesar das empresas possuírem funcionários desempenhando o papel de bombeiros, deve-se registrar que a profissão bombeiro civil não é regulamentada no Brasil. A grande maioria das empresas utilizam as Brigadas de Incêndio que são grupos organizados de pessoas, voluntárias ou não, treinadas e capacitadas para atuar na prevenção, abandono de área, combate a princípio de incêndio e prestar os primeiros socorros, dentro de uma área preestabelecida. Maiores detalhes sobre Brigadas de Incêndio ver NBR 14276/2006 e sobre Bombeiros Profissionais Civis ver NBR 14608/2005 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e/ou normas técnicas dos corpos de bombeiros militares que disciplinam a matéria.

o país existem 292 corpos de bombeiros que atendem uma ou mais comunas (menor divisão administrativa do Estado Chileno), estando todos vinculados à Junta Nacional dos Corpos de Bombeiros do Chile. O financiamento para aquisição de materiais e funcionamento dos quartéis é oriundo do governo central, dos governos locais e do apoio direto da comunidade que participa de campanhas de arrecadação em favor dos bombeiros voluntários.

Os Corpos de Bombeiros Voluntários são formados por companhias e, dependendo do território em que atuam, podem possuir uma ou mais, em sua estrutura. Cada companhia possui seu próprio quartel, pessoal e equipamentos e as linhas de autoridade dividem-se em administrativa, a cargo de um Diretor, e operacional, a cargo de um Capitão.

Cabe ressaltar que os bombeiros chilenos não atuam nos serviços de emergências médicas e nas ocorrências de defesa civil. Eles executam apenas os serviços de combate a incêndios, resgate envolvendo colisão de veículos, acidentes com produtos perigosos e acidentes que envolvam colapso de estruturas e espaços confinados. As emergências médicas são atendidas pelo Serviço de Saúde do Estado e a defesa civil fica a cargo da Oficina Nacional para Desastres.

## ARGENTINA

Na Argentina são encontradas três categorias de bombeiros: Os Bombeiros Policiais, os Bombeiros Voluntários e os Bombeiros Militares. Este último é um órgão integrante da Armada Argentina<sup>8</sup> que desenvolve, além do combate a incêndios na área portuária, as operações de salvamento subaquáticas.

A Polícia Federal Argentina, instituição civil armada, através da Superintendência Federal de Bombeiros executa os serviços de combate a incêndios urbanos e florestais, combate a incêndios em aeródromos, desarme de explosivos, investigação pericial de incêndio, além das atividades de prevenção contra incêndio.

Os Corpos de Bombeiros Voluntários na Argentina são associações autônomas com personalidade jurídica de bem público e sem fins lu-

---

<sup>8</sup> Marinha de Guerra -Argentina.

crativos. As Associações de Bombeiros Voluntários estão vinculadas ao Estado Argentino através da *Dirección Nacional de Políticas de Seguridad y Protección Civil* do *Ministerio del Interior* e têm como missão a prevenção e extinção de incêndio e a proteção de vidas e bens em decorrência de sinistros de origem natural, acidental ou intencional. Do contingente total dos bombeiros argentinos, os voluntários representam a grande maioria.

## FRANÇA

Os serviços de incêndio e de segurança na França (voluntários e profissionais) estão organizados em três níveis: O primeiro nível se dá nas *communes* (municípios) através dos Centros de Primeira Intervenção e Centros de Segurança. O segundo nível ocorre nos *départments* (estados) através dos Serviços Departamentais de Incêndio e de Segurança. O terceiro se dá em nível nacional pela Direção de Defesa e Segurança Civil subordinada ao Ministério do Interior.

Os bombeiros franceses ou *Sapeurs-Pompiers* como são conhecidos, distinguem-se entre civis e militares. Os civis apresentam duas categorias: Os *Sapeurs-Pompiers volontaires* (voluntários) e os *Sapeurs-Pompiers professionnels* (profissionais). Na primeira categoria, os *Sapeurs-Pompiers* atuam nas missões de bombeiros, divididos entre suas atividades profissionais e familiares, sem qualquer remuneração. Os *Sapeurs-Pompiers professionnels* constituem a base dos Serviços Departamentais de Incêndio e de Segurança de cada estado francês (*départments*). Os Bombeiros Profissionais dispõem também de um importante Serviço de Saúde, composto por médicos, farmacêuticos, veterinários e bombeiros-enfermeiros.

A categoria militar está presente através da Brigada de *Sapeurs-Pompiers* do Exército e do Batalhão de *Marins-Pompiers* da Marinha. Estas unidades por razões históricas e tradição estão sediadas e atuam, respectivamente, nas cidades de Paris e Marseille. Nas missões de segurança civil participam ainda os militares das Unidades de Instrução e de Intervenção da Segurança Civil. Estas unidades militares intervêm, se necessário, em complemento às forças de intervenção local.

Os *Sapeurs-Pompiers* na França apresentam, em termos de contingente, a seguinte distribuição: voluntários 83%; profissionais 11%; militares 3%; e serviço de saúde 3%.<sup>9</sup>

## PORTUGAL

Em Portugal, os corpos de bombeiros, estão divididos nas categorias voluntários e profissionais. As categorias variam de acordo com a natureza das entidades que criam e mantêm os corpos de bombeiros. Existem ainda, corpos de bombeiros mistos, onde parte é voluntária e parte profissional.

Os corpos de bombeiros pela sua natureza jurídica apresentam-se em: *i)* Corpos de Bombeiros Municipais – criados pelo município, constituindo-se em uma autarquia; *ii)* Corpos Associativos de Bombeiros – criados e mantidos por associações; *iii)* Corpos de Bombeiros Privativos – criados e mantidos por empresas com a finalidade de assegurar o seu patrimônio; e *iv)* Corpos de Bombeiros Sapadores – mantidos pelo Estado Português e que apresentam uma organização especial do tipo militarizado. Dos Corpos de Bombeiros, os Associativos (voluntários) são os que possuem o maior número de Corporações em todo o país.

Portugal possui um Serviço Nacional de Bombeiros que tem por finalidade orientar, coordenar, fiscalizar e apoiar técnica e financeiramente os serviços exercidos por todos os corpos de bombeiros existentes no país.

## ITÁLIA

Na Itália os bombeiros estão organizados através do *Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*. Esta instituição é nacional e subordina-se ao ministério do interior. Os bombeiros italianos basicamente estão divididos nas seguintes categorias: *i)* *Vigili Permanenti* – funcionários civis do Estado Italiano (profissionais); *ii)* *Vigili Volontari* – bombeiros voluntários que atuam nas regiões e cidades; *iii)* *Vigili Ausiliari di Leva* – jovens que prestam o serviço militar no corpo de bombeiros; e *iv)* *Vigili Discontinui* – cidadãos que possuem experiência em ações de bombeiros e que são mobiliza-

<sup>9</sup> Dados extraídos da página oficial dos Sapeurs-Pompiers na internet: <http://www.pompiersdefrance.org> [capturado em 11 mar. 2002].

dos nos casos de grandes calamidades nacionais ou em necessidades especiais do departamento de bombeiros da sua Província.

## ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos os bombeiros são encontrados basicamente em duas categorias: voluntários e profissionais. Em algumas cidades, no entanto, eles podem ser encontrados em uma forma mista de voluntários e profissionais. De uma maneira geral as cidades maiores possuem Corpos de Bombeiros Profissionais, onde os bombeiros são funcionários civis do município. Nas cidades menores os corpos de bombeiros são compostos por voluntários ou pela forma mista.

As cidades normalmente fazem a escolha do tipo de corpo de bombeiros que necessitam ou têm condições de manter, uma vez que os recursos financeiros para a manutenção têm sua origem nos impostos arrecadados pelo próprio município. Geralmente, a opção inicial recai nos corpos de bombeiros voluntários, entretanto, quando as cidades crescem muito ou têm muitos incêndios com grande perda de propriedades e vidas, a pressão local é para que sejam criados os bombeiros profissionais.

Os corpos de bombeiros são organizados por cidades, sendo responsáveis pelo combate a incêndios e salvamentos nos seus limites. Nos Estados Unidos não existe um órgão estadual ou federal para coordenação ou controle dos corpos de bombeiros. Os Estados possuem órgãos como a *Division of Fire Safety* (Divisão de Segurança de Incêndio) que são responsáveis pela criação e fiscalização do código de segurança contra incêndio e especificação do tipo de material a ser usado pelos bombeiros em nível estadual. Estes órgãos não se envolvem no combate a incêndios e salvamentos.

As questões afetas à defesa civil são coordenadas pela *Emergency Management Office* (Agência de Administração de Emergência). Esta agência está presente no nível municipal, estadual e federal e tem a responsabilidade de coordenar todos os órgãos envolvidos nos casos de emergência e calamidades (bombeiros, polícia, ambulâncias, controle de substância tóxica, etc.). A coordenação se dá primeiramente nos órgãos do município e vai sendo transferida à medida que órgãos estaduais e federal são envolvidos.

## ALEMANHA

Na Alemanha é obrigatório que toda cidade tenha o seu corpo de bombeiros. Para cidades com até 100.000 habitantes os bombeiros são voluntários, já para as cidades com mais de 100.000 habitantes os bombeiros são profissionais, remunerados pelo município.

Os bombeiros – *feuerwehr* – na Alemanha são formados por um contingente de 1.100.000 voluntários e 25.500 profissionais. Os *feuerwehr* estão distribuídos em 28.400 Departamentos de Bombeiros Voluntários e 98 Departamentos de Bombeiros Profissionais<sup>10</sup>.

## JAPÃO

Os corpos de bombeiros no Japão são municipais e seus integrantes funcionários civis. Os bombeiros recebem uma formação tipo militarizada em academias mantidas pelo próprio município. Em todo o país, apesar de serem civis, os bombeiros utilizam o mesmo padrão de uniforme e apresentam rituais típicos de militares, como por exemplo a saudação mediante continência.

Os Corpos de Bombeiros Municipais dentro da sua área de atuação, realizam atividades de combate a incêndios, prevenção de incêndios, perícia de incêndios, resgate, emergências médicas e defesa civil. Nacionalmente os corpos de bombeiros são coordenados pela Agência de Defesa Contra Incêndios (*Fire Defense Agency*), mesmo não sendo a ela subordinados.

No Japão não existem Corpos de Bombeiros Voluntários, entretanto, em virtude da história de grandes catástrofes no país, o voluntariado está muito presente e forte. Desta forma, quando os sinistros fogem da normalidade, as empresas cedem funcionários voluntários para reforçar as equipes. Os voluntários constituem grupos organizados e uniformizados que atuam junto aos corpos de bombeiros.

O Quadro 2 procura sintetizar as categorias de bombeiros existentes nos países abordados e destacar aquela que é predominante. Deve-se ressaltar que as empresas nos diversos países possuem bombeiros pro-

---

<sup>10</sup> Os dados foram obtidos na palestra do Sr. Peer Rechembach do Corpos de Bombeiros de Hamburgo proferida no V Seminário Nacional de Bombeiros, realizado no mês de agosto de 2002 na Cidade de São Paulo.

fissionais ou brigadas de incêndio, entretanto, com exceção feita ao Brasil e Portugal, não foram referenciados nesta seção.

## Quadro 2: Categoria Predominante de Bombeiros

Países	Categoria de Bombeiros			Categoria Predominante
Brasil	Militar	Voluntário	Profissional público	Militar
Chile	Voluntário			Voluntário
Argentina	Militar	Policia	Voluntário	Voluntário
França	Militar	Voluntário	Profissional público	Voluntário
Portugal	Profissional privado	Voluntário	Misto	Profissional público
Itália	Profissional	Voluntário		Voluntário
Alemanha	Voluntário	Profissional público		Voluntário
Japão	Profissional público			Profissional
Estados Unidos	Voluntário	Misto	Profissional público	Voluntário

Deste breve panorama e da análise das categorias existentes nos países abordados, observa-se no Brasil a predominância de uma configuração única e singular. Outra observação recai na organização em nível nacional que recebem os corpos de bombeiros nos demais países, mesmo que eles sejam autônomos e independentes.

No Brasil, os corpos de bombeiros são estaduais e atuam segundo as políticas locais, não existindo um órgão superior que integre procedimentos, linguagem e doutrina operacional das atividades de bombeiros<sup>11</sup>. A exceção é feita, em virtude da Política Nacional de Defesa Civil estabelecida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, à coordenação das atividades de defesa civil. No campo organizacional, deve-se destacar que os corpos de bombeiros,

<sup>11</sup> Algumas questões têm sido levantadas e discutidas pelo Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNCG PM/CBM. Entretanto, o CNCG PM/CBM como uma entidade representativa dos interesses comuns das polícias militares e corpos de bombeiros militares não tem essa finalidade. Maiores detalhes ver site <http://www.cncg.org.br>. No ano de 2003, surge a Liga Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (LIGABOM) com a intenção de participar da formulação, acompanhamento e avaliação das políticas e diretrizes nacionais relacionadas com a defesa civil, segurança pública, defesa social e atividades específicas dos Corpos de Bombeiros Militares. As finalidades da LIGABOM podem ser consultadas no seu Estatuto através do site <http://www.cb.sc.gov.br/ligabom/estatuto/estatuto.pdf>.

Com a inserção dos Corpos de Bombeiros Militares, em 2003, no Fundo Nacional de Segurança Pública (FUNASP), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) realizou um amplo diagnóstico das corporações com a finalidade de estabelecer critérios objetivos para distribuição dos recursos do Fundo. Ainda, com base no diagnóstico traçado foi elaborado um Plano Estratégico (2006-2010) para cada corporação.

em decorrência da condição de militares, estão sujeitos a algumas normas do Exército Brasileiro.

Da análise das categorias, pode-se concluir que a configuração militar adotada no Brasil constitui-se em uma forma muito própria da “cultura” e da história brasileira, onde o voluntariado não se faz presente. Os Corpos de Bombeiros Civis, principalmente os voluntários, são muito poucos e limitam-se a cidades de colonização européia na Região Sul do país e alguns municípios do estado de São Paulo.

### 3 OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

No Brasil, historicamente, os corpos de bombeiros apresentam um vínculo muito forte com as Organizações Policiais Militares, quer seja por terem sido criados, em geral, como um de seus órgãos, como ainda, por terem sido integrados a elas em algum momento de suas histórias<sup>12</sup>. A exceção é feita ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que desde sua criação no ano de 1856, como Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, sempre se constituiu em uma organização independente da Força Policial.

Com a transferência da Capital Federal para Brasília, em 1960, e como consequência, a do seu corpo de bombeiros, foi criado, por força de Lei, o Corpo de Bombeiros do Estado da Guanabara, constituindo-se, assim, na segunda Organização Bombeiro Militar totalmente independente de uma Organização Policial Militar. Posteriormente, no ano de 1974, com a fusão do Estado da Guanabara com o do Rio de Janeiro, a Corporação

---

<sup>12</sup> Muito da história dos Serviços de Extinção de Incêndios nos Estados da Federação encontra-se perdido. Os registros encontrados são de trabalhos publicados pelos próprios corpos de bombeiros ou por abnegados bombeiros “historiadores”. De uma maneira geral, em sua grande maioria, os registros são apresentados através de artigos publicados em revistas informativas ou na *homepage* oficial dos corpos de bombeiros. Dentre as publicações encontradas destacam-se: **CBMES** – DEMONER, Sonia Maria. *História da Polícia Militar do Espírito Santo: 1835-1985*. Vitória: Departamento de Imprensa Oficial, 1985; **CBMGO** – SOUZA, Cibeli de. *História da Polícia Militar de Goiás. O Anhanguera*, Goiânia, ano I, n. 1, jan. 1999; **CBMPA** – MENEZES, José Pantoja de. *O Corpo de Bombeiros Militar no Pará: resenha histórica*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1998; MORAES REGO, Orlando L. Martins de. *Resenha histórica do Corpo de Bombeiros Municipal*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1969; **CBMMG** – O CORPO de Bombeiros em Minas Gerais: origem e evolução. *Bombeiros de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano I, n.1, p.6-9, jul. 1988.

passou a denominar-se Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro<sup>13</sup>.

Nos demais estados brasileiros, a subordinação dos corpos de bombeiros às polícias militares somente começou a deixar de existir a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988. Nela, evidenciou-se de forma clara e inequívoca a autonomia dos corpos de bombeiros militares, como estabelece o dispositivo constitucional a seguir:

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

- I - polícia federal;
  - II - polícia rodoviária federal;
  - III - polícia ferroviária federal;
  - IV - polícias civis;
  - V - *polícias militares e corpos de bombeiros militares.*
- (...)

*§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.*<sup>14</sup> (destaques do autor)

Também, por força do texto constitucional brasileiro, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são considerados Forças Auxiliares e Reservas do Exército, subordinando-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios<sup>15</sup>.

Com a autonomia claramente estabelecida na Constituição Federal alguns corpos de bombeiros aproveitaram a promulgação das Constituições Estaduais de 1989 e inseriram dispositivo que consolidou a sua emancipação das polícias militares. Outras corporações iniciaram os seus processos de emancipação nos anos seguintes, passando, tam-

<sup>13</sup> A história da criação do Serviço de Extinção de Incêndio no Brasil e a do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro pode ser melhor conhecida através do trabalho **Histórico do Corpo de Bombeiros** publicado pela própria Corporação no ano de 1991.

<sup>14</sup> Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Brasília, 1999.

<sup>15</sup> § 6º do Art. 144 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

bém, a constituírem organizações militares independentes com missões claramente definidas<sup>16</sup>.

Atualmente, somente quatro Estados da Federação permanecem com os seus corpos de bombeiros vinculados às polícias militares como órgãos de execução. São eles: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Bahia.

### 3.1 CRONOLOGIA DA EMANCIPAÇÃO DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES

Com base nas informações disponibilizadas pelos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, temos a seguinte cronologia:

- **CBMGO:** Emancipado em 05/10/1989 pela Constituição Estadual. Sua missão é a prevenção e extinção de incêndios; busca e salvamento de pessoas e bens; vistorias para fins de “habite-se” e funcionamento; perícias de incêndio; atividades de defesa civil; atividades educativas relacionadas com a defesa civil e prevenção de incêndio e pânico e análise de projetos e inspeção de instalações preventivas contra incêndio e pânico.
- **CBMMS:** Emancipado em 05/10/1989 pela Constituição Estadual. Sua missão é a execução de atividades de defesa civil; de prevenção e combate a incêndios; de busca, de salvamento e de socorro público; além das atribuições definidas em lei.
- **CBMPA:** Emancipado em 19/04/1990 pelo Decreto nº 6.781. Sua missão é o serviço de prevenção e extinção de incêndios, de proteção, busca e salvamento; socorro de emergência; perícia em local de incêndio; proteção balneária por guarda-vidas; prevenção de acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial; proteção e prevenção contra incêndio florestal; atividades de defesa civil, inclusive planejamento e coordenação das mesmas e atividades técnico-científicas inerentes ao seu campo de atuação.

<sup>16</sup> Neste trabalho, as estratégias montadas pelos corpos de bombeiros para sensibilizar e conseguir o apoio político necessário à aprovação dos dispositivos legais que possibilitaram suas emancipações, não serão abordadas. Contudo, esta etapa oferece possibilidades de futuros estudos e comparações, pois cada corporação atuou em momentos e cenários diferenciados.

- **CBMCE:** Emancipado em 20/04/1990 pela Lei nº 11.673. Sua missão é a coordenação da defesa civil; prevenção e combate a incêndio; proteção, busca e salvamento; socorro médico de emergência pré-hospitalar; proteção e salvamento aquáticos; pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional; controle da observância dos requisitos técnicos contra incêndios de projetos de edificações, antes de sua liberação ao uso e atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.
- **CBMAC:** Emancipado em 19/12/1991 pela Lei nº 1.013. Sua missão é a prevenção e extinção de incêndios urbanos e florestais; realizar serviços de busca e salvamento de pessoas, animais, bens e haveres; realizar vistorias em edificações; prestar socorro em casos de inundação, desabamentos ou catástrofes, sempre que haja ameaças de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminente perigo de vida; estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio no Estado; embargar, interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões públicas que não ofereçam condições de segurança de funcionamento; em caso de mobilização do Exército, com ele cooperar nos serviços de defesa civil mediante autorização do Governo do Estado.
- **CBMAP:** Emancipado em 09/07/1992 pela Lei nº 025. Sua missão é o serviço de prevenção e extinção de incêndio, de proteção, busca e salvamento; socorro de emergência; perícia em local de incêndio; proteção balneária por guarda-vidas; prevenção de acidente e incêndios na orla marítima e fluvial; proteção e prevenção contra incêndio florestal; atividades de defesa civil, inclusive planejamento e coordenação das mesmas; estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todo serviço de segurança contra incêndio do Estado; e embargar, interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões públicas que não ofereçam condições de segurança para funcionamento.
- **CBMMA:** Emancipado em 15/07/1992 pela Constituição Estadual. Sua missão é estabelecer e executar a política estadual de defesa civil articulado com o Sistema Nacional de Defesa Civil; estabelecer e executar as medidas de prevenção e combate a incêndio.

- **CBMAL:** Emancipado em 26/05/1993 pela Emenda Constitucional nº 09. Sua missão são as atividades de prevenção e extinção de incêndios; de proteção, busca e salvamento e de defesa civil, além de outras estabelecidas em lei.
- **CBMPE:** Emancipado em 22/07/1994 pela Emenda Constitucional nº 04. Sua missão é a execução das atividades da defesa civil, além de outras atribuições definidas em lei.
- **CBMMT:** Emancipado em 15/06/1994 pela Emenda Constitucional nº 09. Sua missão é realizar serviço de prevenção e extinção de incêndio; executar serviço de proteção, busca e salvamento; planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de defesa civil do Estado, dentro de sua área de competência no Sistema Estadual de Defesa Civil; estudar, analisar, exercer e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio e pânico no Estado; realizar socorros de urgência; executar perícias de incêndios, relacionados com sua competência; realizar pesquisas científicas em seu campo de ação; e desempenhar atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.
- **CBMES:** Emancipado em 25/08/1997 pela Emenda Constitucional nº 12. Sua missão é a coordenação e execução de ações de defesa civil; prevenção e combate a incêndios; perícias de incêndios e explosões em local de sinistros; busca e salvamento e elaboração de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndios e pânico e outras previstas em lei.
- **CBMRO:** Emancipado em 1/07/1998 pela Emenda Constitucional nº 06. Sua missão é a coordenação, planejamento, execução das atividades de defesa civil; prevenir e extinguir incêndios urbanos e florestais; realizar serviços de busca e salvamento, de pessoas, animais, bens e haveres; realizar vistorias em edificações; realizar perícia de incêndio; prestar socorros em casos de sinistros diversos; estudar, analisar, planejar exigir e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio; embargar e interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões que não ofereçam condições de funcionamento e emitir norma e laudos de exigências, aprovação de medidas contra incêndio; recrutamento, aperfeiçoamento e extensão profissional de BM.

- **CBMAM:** Emancipado em 26/11/1998 pela Emenda Constitucional nº 31. Sua missão é o planejamento, coordenação e execução de atividades de defesa civil; prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento; realização de perícias de incêndio relacionadas com sua competência e socorro de emergência.
- **CBMMG:** Emancipado em 02/06/1999 pela Emenda Constitucional nº 39. Sua missão é a coordenação e execução de ações de defesa civil; prevenção e combate a incêndio; perícia de incêndio; busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança de pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe.
- **CBMSE:** Emancipado em 23/12/1999 pela Lei nº 4.194. Sua missão é a coordenação da defesa civil; prevenção e combate a incêndios; proteção, busca e salvamentos; retirada e transporte de pessoas acometidas por trauma em via pública; socorro médico de emergência e atendimentos pré-hospitalar; pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional; controle de observância dos requisitos técnicos contra incêndio e pânico em projetos de edificações, antes de sua liberação para uso; atividades educativas de prevenção de incêndios, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.
- **CBMRR:** Emancipado em 19/12/2001 pela Emenda Constitucional nº 11. Sua missão é realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios; realizar serviços de busca e resgate de pessoas, corpos animais e bens; realizar serviços de salvamento de pessoas e animais; realizar serviços de atendimento pré-hospitalar; realizar serviços de guardavidas em praias e balneários públicos; exercer o poder de polícia na área de sua competência; realizar perícia técnica; agir em cooperação com instituições similares em todo o território nacional; prestar assessoramento técnico, na área de sua competência; atender às demandas policiais ou judiciárias na investigação de responsabilidades por acidentes ou sinistros; planejar e coordenar as atividades de defesa civil e executá-las em conjunto com as demais organizações governamentais, não governamentais e a sociedade civil; capacitar pessoas para o enfrentamento de desastres, sinistros e acidentes; exercer atividades que lhe forem delegadas pelo Governador do Estado; implantar e coordenar, em parceria com os municípios, serviços de bombeiros voluntários municipais, naqueles não cobertos pelo atendimento

regular e realizar atividades educativas de prevenção a incêndios, pânico coletivo e proteção ao meio ambiente.

- **CBMRN:** Emancipado em 23/03/2002 pela Lei Complementar nº 230. Sua missão é atuar na execução das atividades de defesa civil; realizar os serviços de prevenção e combate aos incêndios; participar, através de órgãos especializados, da defesa do meio ambiente, atuando como órgão estadual encarregado da guarda militar do patrimônio ambiental do Estado, de modo a zelar pela prevenção e combate a incêndios florestais, bem como pela fiscalização efetiva quanto ao cumprimento da legislação ambiental no que diz respeito à preservação da fauna e da flora; realizar atividades de resgate, busca e salvamento; fiscalizar as atividades de segurança contra incêndio e pânico; realizar atividades auxiliares de socorros de urgência e atendimento de emergência pré-hospitalar; desempenhar atividades educativas de defesa civil, prevenção e combate a incêndios, socorros de urgência e proteção ao meio ambiente; realizar perícias de incêndios e explosões; notificar, isolar e interditar as obras, habitações, serviços, locais de uso público e privado que não ofereçam condições de segurança, devendo aplicar aos responsáveis infratores as penalidades previstas em lei; fiscalizar os serviços de armazenamento e transporte de produtos especiais e perigosos, visando à proteção das pessoas, do patrimônio público e privado e do meio ambiente; fiscalizar, controlar e prevenir a prática de atividades de esporte e recreação aquática, de excursões em florestas, matas e áreas de preservação ambiental, bem como escaladas e montanhismo, onde exista risco à integridade de pessoas; e desenvolver pesquisa científica em seu campo de atuação funcional.
- **CBMPI:** Emancipado em 23/12/2002 pela Lei nº 5.276. Sua missão é realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios; realizar serviços de busca e salvamento; realizar perícias de incêndios relacionadas com a sua competência; prestar socorros nos casos de sinistros, sempre que houver ameaça de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminente perigo de vida; realizar pesquisas técnico-científicas, com vistas à obtenção de produtos e processos, que permitam o desenvolvimento de sistemas de segurança contra incêndio e pânico; realizar atividades de segurança contra incêndio e pânico,

com proteção das pessoas e dos bens públicos e privados; e executar atividades de prevenção aos incêndios florestais, com a proteção ambiental.

- **CBMSC:** Emancipado em 03/06/2003 pela Emenda Constitucional nº 33. Sua missão é realizar os serviços de prevenção de sinistros e catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar; estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos; analisar, previamente os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução e impor sanções administrativas estabelecidas em lei; realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência; colaborar com os órgãos de defesa civil; exercer a polícia judiciária militar nos termos da lei federal; realizar a prevenção balneária por salva vidas; e realizar a prevenção de acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.
- **CBMTO:** Emancipado em 27/09/2005 pela Emenda Constitucional nº 15. Sua missão é a coordenação e execução de ações de defesa civil; a prevenção e o combate aos incêndios; proteção, busca e salvamento em alturas, terrestre e aquático de pessoas e bens; estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seu patrimônio contra incêndio e catástrofes ou pânico; perícia de incêndios; resgate de vítimas de acidentes e sinistros; analisar projetos contra incêndio e pânico, fiscalizar sua execução, aplicar sanções e interdições em edificações ou locais de concentração de público que não apresente as condições de segurança exigidas por normas vigentes.
- **CBMPB:** Emancipado em 14/11/2007 pela Emenda Constitucional nº 25. Sua missão são as ações de prevenção e combate a incêndios; ações de busca e salvamento; atividades de defesa civil; atividades de ajuda às vítimas de sinistros e calamidades e outras atividades compatíveis com seus objetivos, constantes em lei.

Os corpos de bombeiros militares, portanto, são organizações militares estaduais que possuem um papel claro e bem definido no contexto da segu-

rança pública. Eles têm como missão precípua a proteção contra incêndios e salvamentos, além de atendimentos a casos de calamidades públicas e atividades de defesa civil, entre outras previstas em lei. Muito embora, no atual contexto da segurança pública a integração dos órgãos tem possibilitado a atuação dos corpos de bombeiros militares em ações voltadas para as questões sociais, assistenciais e de prevenção primária da violência, o que, de certa forma, amplia a sua missão e contribui para a melhoria da qualidade dos serviços de segurança pública prestados à sociedade.

Ao se emanciparem, as Organizações Bombeiros Militares ganharam autonomia, missões distintas às da polícia militar e, sobretudo, a oportunidade de promoverem amplas mudanças. Entretanto, por força da legislação<sup>17</sup>, elas mantiveram a organização, estrutura e a rigidez peculiar do modelo de suas Organizações Policiais Militares de origem.

Deve-se destacar, entretanto, que os corpos de bombeiros militares, apesar de terem mantido o modelo organizacional das polícias militares, vêm, desde a aprovação dos dispositivos legais que garantiram suas emancipações, buscando uma nova maneira de se estruturarem e organizarem. Todavia, nesta etapa algumas questões são tratadas de forma empírica e à mercê da vontade política.

#### **4 ASPECTOS ORGANIZACIONAIS DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES**

A abordagem organizacional dos Corpos de Bombeiros Militares, neste artigo, limita-se a uma apresentação dos aspectos que os caracterizam como organizações militares.

Para tanto, a fundamentação teórica que esse tipo de organização encontra em autores como Weber (1979), Koontz (1995), Morgan (1996), Motta (1981) entre outros, e a características específicas de algumas teorias, em particular das Teorias da Burocracia e Clássica da Administração, tornam-se essenciais nesse objetivo.

As organizações militares são organizações burocráticas<sup>18</sup> e como tais, para Morgan, são planejadas e operadas como se fossem máquinas (metáfora da máquina).

<sup>17</sup> Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

<sup>18</sup> Essa afirmativa e as características dessas organizações serão aprofundadas um pouco mais adiante.

Embora a imagem possa não ser explícita, fala-se de um conjunto de relações mecânicas. Fala-se de organizações como se fossem máquinas e, conseqüentemente, existe uma tendência em esperar que operem como máquinas: de maneira rotinizada, eficiente, confiável e previsível (MORGAN, 1996:24).

Morgan (1996) observa que o modelo de organização militar, pelo menos desde a época de Frederico, o Grande, da Prússia, surgiu como protótipo da organização mecanicista. Frederico, que reinou de 1740 a 1786, recebeu um exército, quase que na sua totalidade, composto de criminosos, mendigos e mercenários. Para organizá-lo, utilizou o modelo das Legiões Romanas e das armadas européias do século XVI e introduziu inovações próprias, muitas delas inspiradas pelas invenções mecânicas da época. Dentre as reformas estão:

- a. uso de graduações e uniformes;
- b. ampliação e padronização de regulamentos;
- c. aumento da especialização das tarefas;
- d. utilização de equipamentos padronizados;
- e. criação de uma linguagem de comando; e
- f. adoção de um treinamento sistemático envolvendo exercícios de guerra e disciplina.

Paralelo às reformas introduzidas, Frederico estabeleceu o princípio de que os oficiais deveriam ser mais temidos do que o próprio inimigo, para que o comando e a operação fossem respeitados de forma absoluta e incontestável. Para aumentar a eficiência do exército, distinguiu as funções de orientação (estado-maior ou *staff*) e comando (execução ou linha).

A tentativa de Frederico era transformar o exército em um mecanismo eficiente que funcionasse por meio de peças padronizadas. Os procedimentos em treinamento permitiam que essas partes fossem forjadas de toda e qualquer matéria-prima, facilitando que as mesmas fossem substituídas quando necessário, qualidade essencial para as operações em tempo de guerra (MORGAN, 1996:25).

No início do século XX, o sociólogo alemão Max Weber<sup>19</sup> “observou os paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas buro-

<sup>19</sup> Ver WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zanan, 1979.

cráticas de organização” (MORGAN, 1996:26). Em suas conclusões, Weber estabelece que as formas burocráticas rotinizam os processos de administração exatamente como máquinas rotinizam a produção.

Weber (1979) caracteriza a burocracia como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência e que para se atingir estas características é necessária divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos.

Observando-se os princípios que regem as organizações militares, como por exemplo: a organização ligada por normas escritas; a organização dos cargos através de níveis hierárquicos; a sistemática divisão do trabalho; e a fixação de normas para regular o desempenho de cada cargo; nota-se que eles se relacionam perfeitamente às teorias formuladas por Weber (MORAES BARROS e SOARES, 1996).

As organizações militares apresentam uma ênfase muito forte na estrutura, o que é também, uma característica marcante da Teoria da Burocracia<sup>20</sup>. A estrutura burocrática salienta o controle e a previsibilidade das funções específicas nas organizações. Esta estrutura altamente formalizada, especializada, centralizada e dependente dos processos de trabalho torna-se adequada para atingir a “eficiência” do trabalho/produção e, conseqüentemente, da própria organização.

Devido ao seu caráter formal, as organizações burocráticas, permitem uma maior previsibilidade do comportamento de seus integrantes e é esta característica que assegura a sua “eficiência”. Entretanto, muitas vezes, as previsões falham totalmente e as organizações tendem à “ineficiência” e à desorganização (MOTTA, 1981).

Ocorrem então as “disfunções”, os efeitos não previstos nem desejados da burocracia, que decorrem geralmente do excesso de burocratização, do formalismo exagerado, da impessoalidade, que termina por deixar de ver em cada funcionário, em cada operário, uma pessoa, um ser humano único (MOTTA, 1981:51).

As anomalias e imperfeições do funcionamento da burocracia foram chamadas por Robert K. Merton<sup>21</sup> de “disfunções”. Algumas delas, como a resistência a mudança; o excesso de formalismo e ‘papelada’; internalização das

<sup>20</sup> As organizações burocráticas “se conformam hierarquicamente como *pirâmides* onde prevalecem a especialização na função e o princípio da unidade de comando” (MARTINS, 2001:67).

<sup>21</sup> Ver Robert K. Merton. *Estrutura burocrática e personalidade*, in ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1973.

regras; apego exagerado aos regulamentos; e dificuldade de atendimento a clientes, são, ainda, fortemente observadas nas organizações militares.

Para Moraes Barros e Soares (1996) as “disfunções” tiveram campo fértil no meio militar, favorecidas pelo princípio da hierarquia e disciplina cultivadas ao extremo, tornando-se fatores de emperramento da máquina administrativa das organizações militares.

As organizações militares contribuíram para, e também incorporaram ao longo do tempo, as características da Teoria Clássica da Administração. Esta Teoria tem seus princípios gerais baseados em uma combinação de princípios de engenharia e militares, onde “muitos dos quais foram utilizados por Frederico, o Grande, e outros especialistas militares para transformar os exércitos em ‘máquinas militares’ (...)” (MORGAN, 1996:28). O quadro a seguir sintetiza alguns destes princípios:

### Quadro 3: Princípios Gerais da Teoria Clássica da Administração

Princípio	Entendimento
Unidade de Comando	Um empregado só deve receber ordens de um único superior.
Hierarquia	A autoridade caminha do topo para a base da organização. Forma-se uma cadeia que deve ser usada como canal de comunicação e tomada de decisão.
Amplitude de controle	O número de pessoas que se reportam a um superior não deve criar problemas de comunicação e coordenação.
Assessoria e linha	Os assessores podem ser importantes na orientação, mas não devem violar a linha de autoridade.
Iniciativa	Deve ser encorajada em todos os níveis da organização.
Divisão do trabalho	O grau de especialização deve ser almejado de forma que os objetivos da organização sejam alcançados de maneira eficiente.
Autoridade e responsabilidade	Fundamenta o direito de emitir ordens e o poder de ser obedecido. Dada a responsabilidade por um trabalho a alguém, tem que se dar, também, a autoridade para que execute tal responsabilidade.
Centralização da autoridade	Presente até certo ponto, mas deve variar para permitir a máxima utilização das capacidades das pessoas.
Disciplina	Obediência, empenho, energia, comportamento e atitudes de respeito. Ela deve ser adaptada aos regulamentos e hábitos das organizações.
Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais	Atingida através de firmeza, exemplos, acordos justos e constante supervisão. O interesse de um funcionário ou grupo não deve prevalecer sobre o da organização.

Princípio	Entendimento
Eqüidade	Baseia-se na amabilidade e justiça para encorajar o pessoal nas suas responsabilidades; remuneração justa.
Estabilidade e manutenção do pessoal	Facilita o desenvolvimento das habilidades. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer num cargo melhor será.
Espírito de união (espírito de corpo)	Facilita a harmonia e a união entre as pessoas, que são as grandes forças para a organização.

**Fonte:** Morgan, op. cit., p. 28 (adaptação).

A essência da Teoria Clássica é marcada pela preocupação com a forma e a estrutura das organizações, de forma que todas as suas partes envolvidas (órgãos e pessoas) atinjam uma máxima eficiência.

A Teoria Clássica concebe a organização como se fosse uma estrutura. E a maneira de conceber a estrutura organizacional é bastante influenciada pelas concepções antigas de organização (como a organização militar e a organização eclesiástica) tradicionais, rígidas e hierarquizadas (CHIAVE-NATO, 1993:110).

Os exércitos antigos apresentavam uma estrutura linear, graficamente representada por uma pirâmide, baseadas na unidade de comando e no princípio do escalonamento militar, porém, a estrutura atual das organizações militares apresenta-se, dentro de um modelo teórico, mais voltada para o tipo *linha-staff*.

A estrutura *linha-staff* evoluiu a partir do próprio conceito de estado-maior ou *staff* introduzido pelo exército prussiano do século XIX, onde as responsabilidades dos órgãos de linha (comando) foram diminuídas, através de uma assessoria (estado-maior) nos assuntos de planejamento e organização.

Este grupo [estado-maior], organizado sob a direção de um chefe de estado-maior, fornecia aconselhamento especializado e informações, e proporcionava serviços auxiliares, que passaram a ser aspectos essenciais de organizações militares, bem como de outros tipos de organização (KOONTZ, 1995:39).

Todas as organizações militares modernas apresentam em sua estrutura um estado-maior, além de outras assessorias, sendo que ambos não possuem autoridade de comando em relação aos órgãos de execução (linha - comando), a autoridade é apenas e somente de assessoria.

Normalmente, os cargos de estado-maior são ocupados por oficiais experientes e que exerceram ao longo de suas carreiras funções de coman-

damento de tropa e direção de órgãos dentro da estrutura. Dependendo do tipo e do tamanho da organização militar existe um estado-maior geral e em cada unidade operacional um estado-maior.

O desenvolvimento histórico das organizações militares, evidentemente, é revestido de uma maior profundidade e riqueza de fatos do que os aqui abordados, mas que neste momento não serão considerados. Assim, da análise dos autores apresentados e das teorias, pode-se concluir que as organizações militares possuem características predominantes das chamadas organizações burocráticas (mecanicistas) e uma ênfase centrada nos conceitos e princípios clássicos da Administração que estão cultural e tradicionalmente enraizadas em seus *modus operandi*.

No Brasil, as organizações militares são formadas pelas Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e pelas Forças Auxiliares (polícias militares e corpos de bombeiros militares). Em ambos os casos, elas estão definidas em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, como sendo regulares e permanentes e que apresentam como base institucional a hierarquia militar<sup>22</sup> e a disciplina<sup>23</sup>.

As polícias militares e os corpos de bombeiros militares são regidos por dois importantes dispositivos: o Decreto-Lei Federal nº 667, de 02 de julho de 1969 e o Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983<sup>24</sup>. Este último, no artigo 44, estabelece as condições que os corpos de bombeiros, à semelhança das polícias militares, têm que satisfazer para terem a condição de “militar” e serem considerados Forças Auxiliares e Reserva do Exército.

Art 44 (...)

- 1) serem controlados e coordenados pelo Ministério do Exército na forma do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento;
- 2) serem componentes das Forças Policiais Militares, ou independentes destas, desde que lhes sejam proporcionadas pelas Unidades da Fed-

<sup>22</sup> Hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das organizações militares, sendo que a ordenação se faz por postos ou graduações e, dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela Antigüidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade. (A definição está contida na Lei Federal nº 6.880 de 09/12/1980 – Estatuto dos Militares e nos Estatutos das Organizações Militares Estaduais).

<sup>23</sup> Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo. (A definição está contida na Lei Federal nº 6.880 de 09/12/1980 – Estatuto dos Militares e nos Estatutos das Organizações Militares Estaduais).

<sup>24</sup> Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).

ração condições de vida autônoma reconhecidas pelo Estado-Maior do Exército;

- 3) serem estruturados à base da hierarquia e da disciplina militar;
- 4) possuírem uniformes e subordinarem-se aos preceitos gerais do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais e do Regulamento Disciplinar, ambos do Exército, e da legislação específica sobre precedência entre militares das Forças Armadas e os integrantes das Forças Auxiliares;
- 5) ficarem sujeitos ao Código Penal Militar;
- 6) exercerem suas atividades profissionais em regime de trabalho de tempo integral.

Em todos os Estados do Brasil, os corpos de bombeiros enquadram-se nas condições descritas acima e, portanto, apresentam a condição de militares, quer sejam como organizações autônomas, quer sejam como órgãos de execução das polícias militares<sup>25</sup>.

Tendo a condição de militares, os corpos de bombeiros apresentam uma estrutura hierárquica nos moldes do Exército Brasileiro. A escala hierárquica, conforme descrição do Quadro 5, possui treze níveis e é correspondente à adotada pelas polícias militares e pelo Exército, sendo que neste, ela se diferencia pela inclusão de mais três níveis de Oficiais Gerais.

#### Quadro 4: Escala Hierárquica dos Corpos de Bombeiros Militares.

<b>Oficiais</b>	<b>Superiores</b>	<b>Postos</b>
		Coronel BM
		Tenente-Coronel BM
	<b>Intermediários</b>	Major BM
		Capitão BM
		1º Tenente BM
	<b>Subalternos</b>	2º Tenente BM
		Aspirante-a-Oficial BM*
		<b>Gradações</b>
<b>Praças</b>	Subtenente BM	
	1º Sargento BM	
	2º Sargento BM	
	3º Sargento BM	
	Cabo BM	
	Soldado BM	

<sup>25</sup> Deve-se destacar que, com o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle exercido pelo Exército, através da Inspeção Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares – IGPM, foi sensivelmente reduzido.

\* Os Aspirantes-a-oficial são considerados Praças Especiais até a promoção ao posto de 2º Tenente. Aqui eles figuram como oficiais subalternos apenas para facilitar a forma de apresentação da escala hierárquica.

\*\* Não estão incluídas na escala hierárquica as demais Praças Especiais constituídas pelos Alunos dos Cursos de Formação de Oficiais, Sargentos e Soldados.

Quadro elaborado a partir do Decreto-Lei nº 667/1969.

Ainda, com base no Decreto-Lei Federal nº 667, os Estados, Territórios e o Distrito Federal podem, se convier às suas organizações militares, suprimir na escala hierárquica um ou mais postos ou graduações<sup>26</sup>.

Com relação à hierarquização organizacional, os corpos de bombeiros militares devem ser estruturados em Órgãos de Direção, de Apoio e de Execução<sup>27</sup>. De uma forma geral e abrangente, estes órgãos apresentam as funções e órgãos componentes, conforme apresentado no quadro a seguir:

#### Quadro 5: Órgãos da Estrutura dos Corpos de Bombeiros Militares

Órgãos	Funções	Órgãos Componentes
<b>Direção</b>	Realizam o comando e a administração da Corporação. Incumbem-se do planejamento em geral, visando à organização da Corporação em todos os pormenores, às necessidades em pessoal, em material e ao seu emprego para o cumprimento de suas missões.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comandante-Geral.</li> <li>• Estado-Maior Geral.</li> <li>• Diretorias.</li> <li>• Comissões e Assessorias.</li> </ul>
<b>Apoio</b>	Atendem às necessidades de pessoal e de material de toda a Corporação, atuando em cumprimento às diretrizes e ordens dos Órgãos de Direção.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Ensino e Instrução.</li> <li>• Centro de Suprimento e Manutenção.</li> <li>• Centro de Serviço Social.</li> </ul>
<b>Execução</b>	Realizam a atividade-fim, cumprindo as missões e as destinações da Corporação, mediante a execução de diretrizes e ordens emanadas dos Órgãos de Direção e a utilização dos recursos de pessoal, de material e de serviços dados pelos Órgãos de Apoio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Atividades Técnicas.</li> <li>• Batalhões de Bombeiros Militares.</li> <li>• Companhias de Bombeiros Militares.</li> <li>• Pelotões de Bombeiros Militares.</li> <li>• Destacamentos de Bombeiros Militares.</li> </ul>

<sup>26</sup> Letra b do § 2º do art. 8º do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

<sup>27</sup> Art. 5º do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

Os órgãos componentes discriminados no Quadro 6 são exemplos da estrutura básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo - CBMES<sup>28</sup>. Evidentemente, cada corporação, de acordo com as suas necessidades, apresenta outros órgãos componentes.

Portanto, nos estados, em razão do próprio desenvolvimento populacional e econômico, as corporações se configuraram de formas diferentes, apresentando tamanhos, recursos humanos e materiais diferenciados, contudo, o propósito de sua existência é o mesmo, ou seja, prestar serviços específicos que garantam o bem-estar público. Este propósito resume-se no cumprimento humanitário do lema adotado por todos os corpos de bombeiros militares: *Alienam Vitam et Bona Salvare!* (**Vidas Alheias e Riquezas Salvar!**).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez realizada a apresentação do modelo e dos aspectos organizacionais das organizações bombeiros militares no Brasil, deve-se registrar que as corporações, que se emanciparam das polícias militares a partir das promulgações das constituições estaduais de 1989, vêm buscando novas maneiras de estruturação e funcionamento, de forma a se tornarem mais flexíveis e próximas da população.

Questões como modernização, eficiência, qualidade e planejamento estratégico entraram na pauta das corporações, tornando-se fundamentais para o aprimoramento e evolução institucional, e, conseqüentemente, para a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Desta forma, os corpos de bombeiros militares, independentemente de questões políticas, econômicas e sociais do meio que estão inseridos, têm cumprido o seu papel constitucional de forma competente e profissional. Possivelmente, seja esta a razão que explique, em grande parte, os altos índices de confiabilidade alcançados, nos últimos anos, pelas corporações.

<sup>28</sup> Ver Lei Complementar nº 101, de 22 de setembro de 1997. (Lei de Organização Básica – LOB)

## REFERÊNCIAS

BOMBEROS DE ARGENTINA. Buenos Aires: Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina, ano 6, n. 34, nov./dez. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: M. Books, 1993.

CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO. Servizio Documentazione e Realzioni Pubbliche. **I vigili del fuoco al servizio del paese 50 anni di attività del corpo nazionale 1941-1991**. Roma, 1991. N° Especial.

COSTA, Carlos Marcelo D'Isep. **Os corpos de bombeiros emancipados das polícias militares: prospecção e análise dos parâmetros norteadores do seu “desenho” organizacional**. 2002. 210 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1973.

KOONTZ, Harold; O'DONNELL, Cyril; WEIHRICH, Heinz. **Administração: fundamentos da teoria e da ciência**. 15. ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

MARINS-POMPIERS DE MARSEILLE. **Marins du feu**. Marseille: Clair-Soleil New, n.68, 1999.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. **A reinvenção do sertão: a estratégia organizacional de canudos**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MORAES BARROS, Luiz Antônio; SOARES, Evandro Rodrigues. **Organização Básica do Exército - Análise Crítica**. Rio de Janeiro: ECEME, 1996. Monografia (Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Znanck, 1979.



# A Polícia Pode Fazer Diminuir a Taxa de Criminalidade?

*Daniel Cerqueira<sup>1</sup>*

“Com relação à criminalidade, a polícia só pode enxugar gelo”<sup>2</sup>. Declarações como esta são feitas recorrentemente por autoridades no campo da segurança pública, principalmente para explicar ondas de violência, ou determinados crimes que tenham chocado a sociedade. Tais afirmações embutem sub-repticiamente três premissas: 1) Os órgãos de segurança pública estão adotando a abordagem correta para resolver o problema da violência e criminalidade; 2) se está fazendo o que é possível (em face da escassez de recursos); e 3) se a taxa de crime não diminui é porque a polícia não tem como resolver o problema, que é eminentemente social.

Mas, o que dizem as pesquisas acadêmicas e as inúmeras experiências internacionais sobre esta questão? Neste artigo objetivamos discutir as premissas supramencionadas, tomando como base uma série de pesquisas produzidas pelo grupo de estudo de Violência do IPEA. Numa primeira seção, abordaremos a relação entre a estrutura social, o modelo de segurança pública e a dinâmica da criminalidade no Brasil. Em seguida, apresentaremos algumas lições extraídas de inúmeras experiências internacionais bem sucedidas em fazer diminuir o crime, quando seguem as conclusões.

Para o momento encerremos essa introdução com algumas palavras de William Bratton, o conhecido comissário de polícia de Nova Iorque, na administração de Rudolph Giuliani:

<sup>1</sup> Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), professor da FGV, pesquisador associado do Núcleo de Estudos em Instituições Coercitivas (NIC/UFPE) e doutorando em economia pela PUC do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Por exemplo, em seminário organizado pela FIRJAN e o Jornal O Globo, sobre a revitalização do Rio de Janeiro, ocorrido em 30/08/2005, o Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Dr Marcelo Itagiba, afirmou que “o papel da polícia é muito limitado para equacionar o problema da criminalidade no Estado, tendo em vista que a polícia seria a última barreira para conter a grande onda “Tsunami”, quando a família, a escola e o Estado já haviam falhado. Deste modo, o papel da polícia seria o de enxugar gelo”.

*Se nós não esperamos que a atividade policial e o departamento de polícia tenham impacto no crime, desordem e medo, estes certamente não terão. Ao aceitarmos a imagem que prevalece de um departamento de polícia vago, relativamente não efetivo e burocrático; e por assumirmos que nada pode ser feito para mudá-lo, nós estamos, de fato, fazendo uma profecia auto-realizável. Nenhuma organização, seja ela um departamento de polícia ou uma empresa privada, obterá resultados de alta performance em uma atmosfera com tão baixas expectativas. (Bratton, 1995, p.1).*

## 1 ESTRUTURA SOCIAL E VIOLÊNCIA LETAL

Argumentaremos que a violência e criminalidade no Brasil evoluíram, como um barco à deriva, ao sabor das condições socioeconômicas. Tendo esse fenômeno ocorrido como consequência da falência do sistema de segurança pública. Ou seja, com a impunidade, que resulta da falência desse sistema, as dinâmicas criminais aumentaram ou diminuíram, conforme a evolução da estrutura etária, da desigualdade de renda, do adensamento populacional e, de modo mais geral, das condições de vulnerabilidade socioeconômicas.

### 1.1 EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS DESDE 1980

De 1980 a 2005 o número de homicídios no Brasil aumentou com uma regularidade estatística espantosa, a uma taxa média anual de 4,8%, o que demonstra tratar-se de uma tragédia anunciada. O processo de propagação espacial dos homicídios revela como este problema veio tomando contornos endêmicos<sup>3</sup>. Em 1980, pouquíssimos municípios possuíam probabilidade de vitimização acima de 20 para cada grupo de cem mil habitantes. Já em 2003, percebe-se claramente a enorme deterioração das condições de segurança pública, quando grande número de municípios, pertencentes a todas as regiões metropolitanas, possuía taxa de risco superior a 20. Observando-se os municípios com as mais altas taxas de risco (acima de 50), verificamos que, em 2003, dos 127 municípios aí incluídos, 51 pertenciam às regiões metropolitanas, estando 44 desses municípios concentrados na região sudeste. Ou seja, efetivamente, a criminalidade violenta é um assunto prioritário da agenda de

<sup>3</sup> Para maiores detalhes ver CARVALHO A.; CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. (2005).

políticas públicas nas regiões metropolitanas do país, principalmente nas do sudeste e de Recife. Por outro lado, os indicadores de violência letal não deixam dúvidas acerca da gravidade do problema em várias regiões rurais, que veio se agravando ao longo das duas décadas.

Analisando a evolução dos homicídios nos últimos anos, de 2001 a 2005, parece haver um processo de convergência inter-regional nessa taxa. Estados que tradicionalmente possuíam as maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes, tiveram uma redução nesse indicador, como foi o caso mais emblemático de São Paulo (-44%), Pernambuco (-8%) e Rio de Janeiro (-3,6%). Por outro lado, outros estados acostumados a conviverem com um patamar mais baixo de violência letal tiveram nesse período um crescimento nesse indicador, como no Pará (+99%), Minas Gerais (+78%), Bahia (+74%), Maranhão (+66%) e Paraíba (53%). A má notícia é que, excetuando-se São Paulo, a convergência da taxa de homicídios sinaliza para um patamar extremamente alto.

Tradicionalmente as vítimas dos homicídios no Brasil são homens, com baixa escolaridade e jovens, paulatinamente mais jovens. Em 2002, os homicídios responderam por 37% do total dos óbitos dos jovens brasileiros. Esta questão é particularmente trágica nos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santos, cuja proporção de óbitos causados por homicídios ultrapassou 50%. Conforme apontado em Cerqueira, Carvalho e Lobão (2007), cerca de 2/3 do aumento dos homicídios no Brasil são relacionados ao aumento dos assassinatos de jovens.

Os homicídios no Brasil têm um viés de classe social. A maior incidência ocorre exatamente nos bairros mais pobres das periferias urbanas. Com base nas informações do Ministério da Saúde, verificamos que, em 2002, 81,2% das vítimas tinham menos de sete anos de estudo, ou seja: não possuíam sequer o ciclo fundamental completo. Comparando o perfil educacional da vítima com o grau de escolaridade da população<sup>4</sup>, constatamos que existe uma sobre-representação das vítimas de homicídios com um a sete anos de estudo. É interessante notar a alta proporcionalidade do percentual de vítimas com 1 a 3 anos de estudo, que é quase duas vezes o percentual da população brasileira com essa faixa de escolaridade.

---

<sup>4</sup> As informações sobre escolaridade foram extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios de 2002 (PNAD/IBGE-2002)

## 1.2 CAUSAS ESTRUTURAIS

Mais especificamente, identificamos três elementos-chave que explicam o processo de hiper-criminalidade brasileira nas últimas duas décadas.

### I Transição demográfica

Em primeiro lugar cabe destaque ao crescimento da população urbana, que nas três décadas anteriores aumentou em 86 milhões (passa de 52 para 138 milhões) de 1970 a 2000. Esse fenômeno que se deu com maior intensidade nos grandes centros urbanos gerou uma enorme demanda por políticas habitacionais, educacionais, laborais e nas áreas de saúde e de segurança pública, que não puderam ser adequadamente atendidas pelo Estado, seja pela escassez de recursos, seja pela rigidez do modelo de burocracia governamental vigente, que privilegiava a prestação do serviço em detrimento da prevenção e solução do problema.

### II Desigualdade e Exclusão Socioeconômica

Outro elemento crucial, que tem funcionado como o grande combustível da criminalidade no Brasil, é a exclusão conjugada à desigualdade socioeconômica. Na literatura internacional, inúmeros autores têm apontado a relação entre desigualdade socioeconômica e criminalidade.

Em Cerqueira e Lobão (2004) obtivemos evidências dessa relação para os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nesse estudo, em que são utilizadas técnicas estatísticas sofisticadas, a desigualdade da renda aparece como a variável com maior poder explicativo para os homicídios que ocorreram em duas décadas. É interessante, inclusive, observar que nossas simulações (que utilizaram dados até 2000) anteciparam a diminuição dos homicídios que ocorreu em São Paulo, a partir de 2001, e que foi consequência, em grande parte, da diminuição da desigualdade da renda que ocorreu sistematicamente nos últimos anos naquele estado.

Nesse estudo, analisamos quantitativamente a dinâmica dos homicídios nas duas últimas décadas nessas duas unidades federativas. Na abordagem teórica<sup>5</sup> utilizada nesse trabalho, os homicídios eram explicados pelo contingente populacional, pela desigualdade da renda, pela renda domiciliar *per-capita* e pelas despesas em segurança pública<sup>6</sup>. Empirica-

<sup>5</sup> Trata-se da principal equação do modelo, descrita em sua forma reduzida.

<sup>6</sup> A discussão teórica do modelo supramencionado pode ser encontrada em Cerqueira e Lobão (2003).

mente, as estimativas obtidas foram significativas estatisticamente e obtiveram o sinal conforme o esperado, segundo o modelo teórico adotado.

Outro ponto que reforça a evidência de que a desigualdade socioeconômica é um dos fatores estruturais mais potentes que influenciam a dinâmica dos homicídios é o fato dos modelos empíricos, para as duas unidades federativas, terem sido desenvolvidos separadamente, sendo que ambos os modelos apontam para resultados qualitativamente idênticos: a desigualdade da renda configurava como o grande combustível da violência letal nesses estados; e políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia resultavam em efeitos pífios na evolução dos homicídios.

É oportuno e elucidativo voltarmos ao caso de São Paulo, onde o número de homicídios havia crescido em praticamente todos os anos desde 1980 a 2000, período utilizado para a nossa análise quantitativa. Em 2000, a taxa de homicídios era de 42,2 por cem mil habitantes. Em 2005 essa taxa já era de 21,6, ao passo que nossa simulação apontava para uma taxa de 35. De fato, nossa simulação foi capaz de captar a inflexão e a inédita queda persistente dos homicídios em São Paulo. A explicação dessa queda segundo o modelo, conforme já apontamos, deveu-se à diminuição da desigualdade da renda naquele estado. Contudo, a diminuição dos homicídios foi ainda maior, o que nos permite conjecturar que, de fato, outros elementos foram efetivos para diminuir a violência. Biderman et al. (2006), estimaram que a Lei Seca foi responsável pela queda de 15% nos homicídios naqueles municípios paulistas onde lei foi implementada. Além da diminuição da desigualdade da renda e da Lei seca, que outras causas explicam a diminuição dos homicídios em São Paulo? A campanha do desarmamento? O trabalho das ONGs nas periferias das grandes cidades? A reorganização do trabalho policial? O aumento do efetivo policial? Existem várias possibilidades, por enquanto, como não houve até o momento estudos que medissem tais iniciativas, a discussão fica no campo da retórica.

Em Carvalho, Cerqueira e Lobão (2005), procuramos entender um pouco mais profundamente a relação entre vulnerabilidades socioeconômicas e violência letal. Neste estudo, calculamos a probabilidade de vitimização por homicídio em cada um dos 5507 municípios brasileiros

existentes entre 1999 a 2001. A hipótese teórica que procuramos evidenciar empiricamente era de que a maior prevalência de homicídios em um determinado município poderia ser explicada pela maior desigualdade da renda (Índice de Gini); pela maior proporção de jovens na população (15 a 25 anos); pela maior taxa de urbanização; por um maior grau de vulnerabilidades socioeconômicas, principalmente para as populações mais jovens (maior proporção de domicílios sem banheiros; menor taxa de ocupação no mercado de trabalho; maior proporção de crianças pobres; maior intensidade de pobreza; maior proporção de crianças fora da escola; maior proporção de crianças analfabetas; e maior proporção de adolescentes do sexo feminino entre 15 e 17 anos com filhos). Por outro lado, esperava-se que quanto maior fosse o salário médio nas unidades empresariais (que foi utilizado como uma variável que captaria a oportunidade de ganhos criminosos), maior deveria ser a probabilidade de homicídios.

Todos os parâmetros estimados apresentaram significância estatística, com o sinal esperado, de acordo com a teoria. Mais uma vez, a maior elasticidade<sup>7</sup> observada foi em relação à desigualdade da renda (1,54), seguida pela elasticidade da proporção de jovens na população (0,54) e da autocorrelação espacial (0,38), que capta o efeito de contágio que a violência em um município vizinho exerce.

***Os resultados empíricos dos dois trabalhos mencionados sugeriram, portanto, o forte efeito das condições socioeconômicas para alimentar a dinâmica dos homicídios, e indicaram haver evidências de que essas dinâmicas criminais se irradiam, contaminando, eventualmente, os municípios vizinhos. Tais conclusões, não permitem, contudo, que se possa relegar a um segundo plano o papel das organizações de segurança pública para fazer diminuir o crime. Nossa interpretação, ao contrário, é de que a correlação empírica entre estrutura social e violência (nas duas décadas e meia de dados analisados) foi extremamente forte em vista de um modelo vigente de segurança pública fracassado. (grifo nosso)***

---

<sup>7</sup> Elasticidade é uma medida muito utilizada por economistas e indica o efeito que uma variação percentual em uma variável causa em outra variável, também em termos percentuais. Por exemplo, segundo nossas estimativas, o aumento de 1% na concentração de renda de SP leva a um aumento de 1,54% na taxa de homicídios.

### III Falência do Sistema de Segurança Pública

Há basicamente duas formas de se fazer a gestão da segurança pública. Num primeiro enfoque esta tarefa é relegada às polícias que se organizam para lidar com o incidente. Alternativamente, a segurança pública mobiliza todas as agências do Estado, onde a polícia funciona com um elo central para identificar questões locais que possam vir a se transformar em problemas de ordem, ou de pequenos ou grandes delitos, atuando como um catalisador do Estado para agir preventivamente, antes mesmo que esses problemas surjam.

No Brasil, como via de regra, adotamos o modelo tradicional de polícia, abandonado desde a década de sessenta em muitos países desenvolvidos. A presunção é que o crime poderia ser controlado pela convocação de um expressivo contingente de policiais e viaturas, que fazem o patrulhamento preventivo aleatório e procuram (na melhor das hipóteses) dar respostas rápidas no caso de haver um incidente criminal, procedendo à posterior investigação, de modo a efetuar a prisão do perpetrador. Muitas vezes tal estratégia é levada ao limite, com a saturação de policiais em determinada área, seja pela opção de melhor resguardar as regiões mais ricas da cidade, seja para dar uma resposta visível à sociedade com relação a um eventual crime ocorrido nessa região, que tenha causado suficiente estupor público. Outras vezes, expressivos efetivos policiais são utilizados para a “invasão” temporária de determinadas favelas, com baixíssimas apreensões de ilícitos e prisões, apenas como uma demonstração de força, em operações dispendiosas. O fato comum nesse estilo de gestão é que as prioridades e o policiamento seguem a reboque dos incidentes e da repercussão midiática, sendo alteradas dia-a-dia em um processo extremamente caro e cuja efetividade é nula.

Às deficiências ontológicas inerentes ao modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente, conforme apontado por vários autores<sup>8</sup>, somam-se outros fatores idiossincráticos relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada no Brasil<sup>9</sup>, que remontam ao século XIX, cujos resultados engendraram seis vicissitudes persistentes até

<sup>8</sup> Ver Blumstein, Cohen e Nagin (1978), Greenwood, Petersilia e Chaiken (1977), Kelling et al. (1974) e Spelman e Brown (1984).

<sup>9</sup> Ver Kant Lima (2000), Soares (2000) e Holloway (1997, p. 227).

os dias atuais: a) ciclo policial repartido; b) exacerbado corporativismo; c) visão militarizada; d) abismo entre polícia e comunidade; e) funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e não-orientado para a investigação técnica; e f) policiais subvalorizados social e economicamente.

O Resultado da soma desses fatores não poderia ser outro: impunidade. Um exemplo abissal. O Ministério Público de Pernambuco coletou dados de homicídios entre 1998 e 2000, quando ocorreram 8.778 assassinatos no Estado, sendo que houve apenas três julgamentos em relação a esses casos. Ou seja, em vergonhosos 0,03% dos incidentes algum suspeito foi a julgamento, exatamente no estado mais violento do país.

Conforme o exemplo deixa claro, o maior gargalo dentro do sistema de justiça criminal, que leva à impunidade, está em seu elo inicial, na polícia. Em todos os estados brasileiros, o percentual de inquéritos encaminhados ao Ministério Público é extremamente baixo. Via de regra, são inquéritos mal instruídos, com falhas formais e sem provas técnicas que, mesmo quando encaminhados para a justiça pelo ministério público, reduzem drasticamente a probabilidade de condenação do réu. No Brasil, a menos dos criminosos presos em flagrante, ou denunciados pela população, a probabilidade de prisão e de condenação é extremamente baixa.

A impunidade gera também um efeito indesejado sobre a truculência policial. Por um lado, a impunidade muitas vezes faz disseminar um sentimento da necessidade do uso demasiado da força como um substituto para a ausência de “justiça”. Por outro lado, a impunidade quanto ao desvio de conduta do mal policial propicia os incentivos necessários para o uso indiscriminado da violência, que faz aumentar o número de vítimas fatais, que ajuda a banalizar o valor da vida, e que acaba por esgarçar os elos entre a população e a polícia, inviabilizando assim qualquer possibilidade de efetividade da ação policial para conter a criminalidade, que pressupõe confiança recíproca entre esses atores.

Mais um exemplo, nos anos de 2002 a 2004 a polícia carioca matou em operações oficiais 1.023 civis por ano. Nesse mesmo período, todas as polícias americanas mataram 363 civis, a cada ano. Sob qualquer prisma que se queira analisar esta questão fica evidente o fracasso de uma gestão que seja minimamente racional, que se utiliza do exercício em demasia da truculência, como substituto à ausência de um trabalho técnico de alto nível e de inteligência<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Maiores detalhes ver Cano (1997).

Os exemplos apontados acima não acontecem com exclusividade em Pernambuco ou no Rio de Janeiro, mas em todas as unidades federativas. Caso possuíssimos um sistema de informações em segurança pública minimamente descente no Brasil, poderíamos responder a várias questões triviais, que são o ponto de partida para a elaboração de políticas efetivas, conforme nos ensina a prática dos países mais desenvolvidos. Por exemplo, deveríamos ter acesso a informações sistemáticas, periódicas e por unidade federativa, que nos permitisse responder ao menos:

- Qual a prevalência de determinados tipos criminais, violentos e não violentos contra a pessoa e contra a propriedade?
- Qual a taxa de sub-notificação à polícia relativa a esses delitos?
- Qual a taxa de esclarecimento de crimes pela polícia?
- Qual a taxa de inquéritos que resultaram em denúncia pelo Ministério Público?
- Qual a taxa de arquivamento pela justiça das denúncias apresentadas pelo Ministério Público?
- Qual a taxa de condenação?
- Qual a taxa de reincidência criminal?
- Quais os tempos médios por delitos de cada etapa processual no sistema de justiça criminal?

Lamentavelmente, não podemos responder, de modo sistemático, a nenhuma dessas questões, por completa omissão dos próprios poderes públicos que não produzem as informações necessárias de modo periódico e transparente. A inexistência desse tipo de informação mais básica constitui assim outra grande evidência da miséria da segurança pública no Brasil. No lugar de informações precisas e transparentes, a retórica ocupa o papel central na formulação das políticas, ajudando a sedimentar vários mitos relacionados à segurança pública<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007)

## 2 É POSSÍVEL DIMINUIR A VIOLÊNCIA – LIÇÕES DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS BEM SUCEDIDAS.

Conforme já apontamos, desde o final da década de sessenta, quando ocorreu um aumento na taxa de crime em vários países europeus e nos EUA, percebeu-se que o modelo de segurança pública calcado no policiamento tradicional era obsoleto e não dava mais conta dos enormes desafios propostos pela complexidade da vida urbana. O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se elabore a respeito das virtuais causas que levariam ao delito. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único [Bayley (2001)].

A discussão em torno da ineficácia do modelo de policiamento orientado para o incidente levou vários autores a destacarem a necessidade de haver uma “co-produção” do trabalho polícia, que deveria estar atuando em conjunto com as comunidades. Esse princípio, concatenado à idéia da prevenção ao crime pela intervenção nas causas que levariam às tensões e conflitos sociais, foi o sustentáculo de dois novos modelos de policiamento, conhecidos como “policiamento orientado para as comunidades” e “policiamento orientado para a solução de problemas”.

Com isso, desde a década de setenta vários países e cidades passaram a adotar modelos integrados de gestão de segurança pública, em que as ações no campo da prevenção social eram idealizadas conjuntamente com o planejamento do trabalho policial.

Uma análise das essas experiências de sucesso que fizeram diminuir a criminalidade<sup>12</sup> nos dizem que não há uma fórmula pronta para equacionar a questão. Depende das circunstâncias e das condições socioeconômicas. Porém, é interessante notar alguns elementos sempre presentes:

- 1) A reforma do modelo de polícia, que passa a trabalhar com os conceitos de polícia orientada para a comunidade e polícia orientada para a solução de problemas;

<sup>12</sup> Foram analisadas várias experiências nos EUA, em vários países da Europa, na Nova Zelândia, na Austrália e na Colômbia. Ver: Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007).

- 2) O controle civil das polícias, não apenas quanto ao eventual desvio de conduta do policial, mas também em relação aos procedimentos institucionais;
- 3) O uso de aferição empírica e de análises benefício-custo e custo efetividade para orientar a alocação de recursos públicos;
- 4) O uso de indicadores e sistemas estatísticos geo-referenciados para orientar o policiamento preventivo;
- 5) O envolvimento das comunidades para definir prioridades, colaborar no policiamento e em outras ações preventivas;
- 6) O foco na orientação e supervisão do jovem, principalmente naqueles em maior situação de vulnerabilidade.

É interessante ainda observar que modelos de gestão da segurança pública baseados em métodos científicos e orientados para a prevenção não são exclusividade de países ricos, como demonstrado pela experiência colombiana, país bem mais pobre e com problemas de violência bem mais profundos do que do Brasil, relacionados ao narcotráfico e guerrilha.

### 3 CONCLUSÕES

Argumentamos que a dinâmica da violência letal no Brasil, desde 1980, foi fortemente condicionada por fatores socioeconômicos, mais precisamente relacionados à densidade demográfica, estrutura etária jovem da população e desigualdade de renda. Tal fato, contudo, não implica em diminuir o papel das organizações de segurança pública na garantia da ordem e da paz social. Pelo contrário, a forte correlação entre crime e social revela o fracasso das políticas de segurança pública nessas últimas décadas, que se basearam, como via de regra, no obsoleto modelo de policiamento orientado para o incidente.

A análise de inúmeras experiências internacionais bem sucedidas em fazer diminuir o crime indica que a polícia pode fazer a diferença. Ou seja, há tecnologia e conhecimento acumulado para possibilitar essa revolução na segurança pública no Brasil, capitaneada por um novo modelo de polícia. Esta inflexão depende de que duas condições necessárias sejam satisfeitas.

Em primeiro lugar, é absolutamente crucial o compromisso efetivo do Governador do Estado e dos prefeitos para garantir a segurança pública que, muito além da retórica, passa por estabelecer um plano transparente de reforma institucional das polícias no âmbito da gestão<sup>13</sup>.

Em segundo lugar, esta reforma profunda das organizações policiais teria que conter alguns elementos, dentre os quais destacamos quatro: 1) uma nova forma organizacional, onde o policiamento passaria a ser orientado para a solução dos problemas<sup>14</sup>; 2) descentralização administrativa para que os comandantes locais possam equacionar problemas de desordens, de medo e de crime em suas zonas de policiamento; 3) a introdução de um sistema de incentivos (premiação e punição) que valorize o resultado e o uso da boa técnica de investigação, mas que puna o desvio de conduta do mal policial; 4) um sistema de informações de segurança pública, contendo dados geo-referenciados de crimes atualizados em tempo real, de modo que se possa acompanhar o movimento das dinâmicas criminais quase ao mesmo tempo em que elas ocorram, e se possa fazer análises do tipo *hot-spots* para melhor organizar o policiamento e prover as soluções aos problemas de delitos. Este sistema seria ainda utilizado para avaliar o desempenho dos comandos locais em resolver os problemas específicos em sua área de atuação.

Em última instância, as reformas propugnadas visam propiciar um sistema de gestão que permitam estabelecer uma organização orientada para o alto desempenho baseado em resultados. Nessa nova organização – com monitoramento, avaliação e premiação – a cultura da indolência, da burocracia e dos desvios de conduta dos mal policiais cederia espaço para o talento, para o conhecimento (que passaria a ser internalizado pela organização) e para a ação dos bons policiais que têm, no ambiente atual, suas capacidades desperdiçadas em um processo altamente frustrante.

---

<sup>13</sup> Certamente há dificuldades impostas pela constituição que, além de anacrônicas, dificultam mudanças cruciais, como a possibilidade da unidade federativa decidir ou não pela fusão das polícias civil e militar. Contudo, ao largo das questões legislativas, a um enorme espaço para mudanças institucionais no plano da gestão, que é o que nos referimos aqui.

<sup>14</sup> Ver Goldstein (1993).

## REFERÊNCIAS

BAYLEY, D. H. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001. (Tradução do original *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, 1985).

BRATTON, J. **Great Expectations**: How Higher Expectations for Police Departments Can Leads to a Decrease In Crime. (Paper presented at the National Institute of Justice Policing Research Institute “Measuring What Matters” Conference), 1995.

BIDERMAN, C.; MELLO, J.M.P. de; SCHNEIDER, A.A. **Dry law and homicides**: evidence from the São Paulo metropolitan area. [S.l.]: s.n, 2006.

BLUMSTEIN, A.; COHEN, J.; NAGIN, D. (eds) **Deterrence and Incapacitation**: Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates. Washington DC: National Academy of Sciences, 1978.

CANO, I. **Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CARVALHO A., CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Socioeconomic Structure, Self-Fulfilment, Homicides And Spatial Dependence In Brazil**. Texto Para Discussão IPEA No 1105. Rio de Janeiro, 2005.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. **O Jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil**. In: CRUZ, M. V. G, BATITUCCI, E. C. **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro; FGV, 2007.

CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. **Criminalidade, Condições Socioeconômicas e Polícia**: Desafios para os governos. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 38, n. 3, p. 371-400, 2004b.

CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. IPEA, (Texto para Discussão, 957), 2003.

GREENWOOD, P. W.; PETERSALIA, J.; CHAIKEN, J. **The Criminal Investigation Process**. Lexington, MA. D.C. Heath, 1977.

HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro** – Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

KANT LIMA, R. **O Sistema de Justiça Criminal no Brasil: Dilemas e Paradoxos** (2000) In: Fórum de Debates em Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas – 1º Encontro: Conceituação do Sistema de Justiça Criminal, Crime e Relato I: As Bases de Dados Policiais (2000). IPEA. Organizadores: Daniel Cerqueira, Julita Lemgruber e Leonarda Musesameci.

KELLING G. L.; PATE T.; DIECKAM, D. & BROWN C. E. **The Kansas City Preventive Patrol Experiments: A Technical Report**". Washington D.C.: Police Foundation, 1974.

SHERMAN, L. W., GOTTFREDSON, D. C., MACKENZIE, D. L., ECK, J., REUTER, P.; BUSHWAY, S. D., **Preventing Crime: What Works, What Doesn't Work, What's Promising**. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1997.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H., **Policiamento Comunitário**. São Paulo: Edusp (tradução do original Community Policing: Issues and Practices Around the World, 1988).

SOARES, J.L. **Dicionário etimológico e circunstanciado de biologia**, São Paulo: Scipione, 1993.

SOARES, Luis E. **Meu Casaco de General**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SPELMAN, W.; BROWN, D. K. **Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime**. Washington DC: Government Printing Office, 1984.

ZAVERUCHA, J. **Polícia Civil de Pernambuco: O Desafio da Reforma**. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2004.

# A Eficiência Policial e sua Relação com a Tecnologia: Direitos Humanos e o Uso de Equipamentos Não-letais

*Irio Doria Junior<sup>1</sup>*

*Marcelo Tavares de Souza<sup>2</sup>*

*Marsuel Botelho Riani<sup>3</sup>*

## RESUMO

Este artigo analisa a eficiência policial e sua relação com a tecnologia, com ênfase na adequação à doutrina de Direitos Humanos e o uso de equipamentos não-letais. O texto apresenta um breve histórico das polícias militares brasileiras, mostrando a legislação que ampara as ações policiais, apresentando também a doutrina de Controle de Distúrbios Cíveis. Demonstrou-se a necessidade dos governos na adequação à doutrina internacional de Direitos Humanos, com uma necessidade de implantar um programa de uso das técnicas não-letais, além de uma tabela internacional do uso progressivo da força, por parte dos agentes aplicadores da lei. Conclui que, para se atingir a eficácia policial, é necessária uma reformulação da capacidade operativa da Polícia Militar, mudando o processo de seleção, de formação e capacitação, disponibili-

<sup>1</sup> 1º Tenente PMES. Especialista em Políticas Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-graduado no Programa: Especialização em Segurança Pública da UFES.

<sup>2</sup> Capitão PMES. Especialista em Políticas Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-graduado no Programa: Especialização em Segurança Pública da UFES.

<sup>3</sup> 1º Tenente PMES. Pós-graduado no Programa: Especialização Didática do Ensino Superior, da Universidade Cândido Mendes e graduando do Curso de Bacharel em Direito da UFES.

\* Uma versão anterior deste artigo foi apresentado como DE SOUZA, Marcelo Tavares; DORIA JR., Irio; RIANI, Marsuel Botelho. "A eficiência policial e sua relação com a tecnologia: direitos humanos e o uso de equipamentos não-letais". In: SEMINÁRIO POLÍCIA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: DILEMAS E PERSPECTIVAS, 2007, Vitória. **Anais...** Vitória:UFES, Núcleo de Estudos Indiciários, 2007. 1 CD-ROM.

zando ao policial militar materiais de proteção individual e equipamentos não-letais que evitem o uso precoce da arma de fogo.

**Palavras-chave:** Polícias Militares. Legislação Policial. Doutrina de Controle de Distúrbios Cíveis. Direitos Humanos. Armas Não-Letais. Uso Progressivo da Força.

## 1 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍCIAS MILITARES

As polícias militares brasileiras, como corporações, foram criadas para proteger de forma armada o Estado e os seus poderes constituídos. Foram moldadas conforme a metodologia empregada pelas missões francesas, que desembarcaram em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com uma filosofia organizacional baseada nos pilares básicos da hierarquia e da disciplina. A partir da constituição de 1988, as polícias militares tiveram que modificar suas ações, para atuarem em um novo modelo de Estado, o Estado Democrático de Direito.

Fazer um novo alinhamento de suas ações, inserindo em sua cultura organizacional, os preceitos dos direitos humanos e da polícia comunitária, fez desse desafio uma transformação necessária para a transformação de uma polícia arcaica em uma organização moderna voltada para a proteção, assistência e socorro do cidadão. A Polícia Militar (PM) é acionada diuturnamente para mediar conflitos, atender ocorrências de assaltos à banco, sendo necessário o uso da força e conseqüentes danos ou lesões, durante o cumprimento de suas missões.

## 2 LEGISLAÇÃO E DOCTRINA DE CONTROLE DE DISTÚRBIOS CÍVIS

O Estado tem a incumbência fundamental de assegurar o equilíbrio, a paz e a segurança da ordem social. Antes de verificarmos a Missão da PM, é importante refletirmos sobre alguns conceitos acerca do Poder de Polícia:

### 2.1 CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA

O Poder de Polícia, que encontra sua razão no interesse social e seu fundamento, na supremacia geral que exerce o Estado sobre todas as

peças, é, segundo Meirelles (1972), citando o Código Tributário Nacional, no seu art. 78:

[...] a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a 'Prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

## 2.2 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

É necessário, tecer comentários referentes aos atributos do poder de polícia, que são a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. O magistral ensinamento de Meirelles (1972) define os atributos do poder de polícia da seguinte forma: a discricionariedade significando que a oportunidade, com a decisão de tal procedimento, estará na esfera da decisão do próprio policial; a auto-executoriedade, como sendo a faculdade da administração de julgar e executar por seus próprios meios, sem intervenção do poder judiciário, porém vinculado a norma legal e, por fim, a coercibilidade, em que todo ato de polícia é imperativo admitindo até mesmo o emprego da força para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado, não legalizando a violência desnecessária ou desproporcional à resistência oferecida.

Mello (1995, apud WENDT, 2000) acrescenta que:

Denota-se, por essas circunstâncias, que o poder de polícia, ao menos teoricamente, tem uma função primordialmente preventiva e fiscalizadora – também o é repressiva – na restrição, limitação e condicionamento da atividade dos administrados, colocando a eles, coercitivamente, um dever de abstenção, procurando conformar o seu comportamento ao interesse social fundamental.

## 2.3 MISSÕES DAS POLÍCIAS MILITARES

Sendo criadas para a manutenção da ordem pública, as polícias militares buscam demonstrar excelência no seu preparo profissional e na grandeza moral dos homens que a compõem. Da mesma forma, as polícias militares atuam no controle social, ostensivo e permanente das infrações penais, demonstrando serem organismos que sustentam idéias

harmonizadas pela coerência e identificadas no firme propósito do bem servir às comunidades às quais pertencem.

A PM, como Órgão de Segurança, encontra seu fundamento constitucional no artigo 144, da Constituição Federal Brasileira, que estabelece:

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

[...] V - Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares.

§ 5º - Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...]

§ 6º - As Polícias Militares [...] forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se [...] aos governos dos Estados [...]

A legislação federal confere às polícias militares uma série de responsabilidades. Assim, no que tange à sua missão específica dentro do quadro de Defesa Territorial, devemos destacar o seguinte:

### **2.3.1 Gerenciamento de Crises**

A maioria das ocorrências exige do policial as habilidades de mediador de conflitos e preparo na aplicação de técnicas específicas. Salientamos que, os Distúrbios Cíveis são uma espécie de crise.

Monteiro (1994), e De Souza (1995), em suas obras, citam o conceito de crise adotado pelo FBI (Federal Bureau of Investigation) dos Estados Unidos, definido como: “Um evento ou situação crucial que exige uma resposta especial da Polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável”.

Como exemplos de crise temos também, o assalto com reféns e seqüestro de pessoas e rebelião em presídios. Sendo o Distúrbio Cível uma espécie de crise, é necessário o emprego de tropa especializada, para dar essa resposta especial. Nesse caso, a tropa do Batalhão de Missões Especiais (BME) da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES) é qualificada para tais ações.

### **2.3.2 O Controle de Distúrbios Cíveis (CDC) como Missão Legal da Polícia Militar**

Há nas grandes cidades uma notória concentração humana e volume de veículos. É justamente nessa área, que se fará favorável a ocorrência

de todo o tipo de perturbação da ordem, principalmente nos horários de “rush”, ou seja, no final da jornada de trabalho, quando a população se dirige para sua residência. Nesse momento, a ação policial é dificultada tanto pelo tráfego intenso de veículos, como pela enorme movimentação de pedestres, fazendo com que os líderes de determinados movimentos escolham esses locais para atingir seus objetivos. Na escolha desses locais, esse dois requisitos são necessários, isolados ou cumulativamente. Os Distúrbios Civis são, então, inquietações ou tensões coletivas que tomam a forma de manifestações que podem resultar em atos de violências ou de desordens.

É a PM que deve atuar em ocorrências de CDC, devido ao seu treinamento e instrução. Cada Estado adequou sua legislação estadual com o fim de detalhar outras missões diretamente afetas às atividades de Segurança Pública. Analisaremos a legislação estadual, de onde, obviamente, fazemos as necessárias citações que permitem identificar as crises e o CDC como missão legal da PMES.

### 3 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Quanto à legalidade da ação desenvolvida pela PM em manifestações, shows e outras missões, encontramos respaldo nos seguintes dispositivos legais:

#### 3.1 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (1989)

A Polícia Militar, como Órgão de Segurança, encontra seu fundamento constitucional em diversos artigos da Constituição Estadual, que estabelece:

[...] Art. 124 - A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, consiste em garantir às pessoas o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos [...]

[...] Art. 126 – São órgãos da administração pública encarregados especificamente da segurança pública e subordinados ao governo do Estado e à Secretaria de Estado da Segurança Pública:

[...] Art. 130 – À Polícia Militar compete, com exclusividade, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, [...]

## 3.2 LEI ESTADUAL N.º 3.044, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1975

Dispõe sobre a organização básica da PMES:

[...] Art. 1º - A Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, [...] organizada com base na hierarquia e na disciplina, [...] destina-se à manutenção da ordem pública na área do Estado.

Art. 2º - Compete à Polícia Militar:

- I executar com exclusividade, [...], o policiamento ostensivo fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- II atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- III atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

[...] Art. 34 – As Unidades de Polícia Militar serão dos seguintes tipos:

[...] V – Companhia de Polícia de Choque (CiaPChq) ou Pelotões de Polícia de Choque (PelPChq): Frações de tropa instruídas e adestradas para as missões contra guerrilha urbana e rural, que também poderão ser empregadas em outros tipos de policiamento, sempre que as necessidades o exigirem.

## 4 DOUTRINA DE DIREITOS HUMANOS APLICADA À POLÍCIA

### 4.1 RESPONSABILIDADES BÁSICAS NA APLICAÇÃO DA LEI.

#### 4.1.1 Introdução

Segundo De Rover (2004):

Policiar ocorrências de vulto, inclusive reuniões e manifestações, requer mais do que a compreensão das responsabilidades legais dos participantes de tais eventos. Requer, também, a compreensão simultânea dos direitos, obrigações e liberdades perante a lei, daquelas pessoas que deles não participam. Uma das descrições da essência da manutenção da ordem pública é permitir a reunião de um grupo de pessoas, que estejam a exercitar seus direitos e liberdades legais sem infringir os direitos de outros, enquanto, ao mesmo tempo, assegurar a observância da lei por todas as partes.

## 4.1.2 Reuniões e Manifestações

O fenômeno, pelo qual as pessoas saem às ruas para expressar suas opiniões e sentimentos publicamente, sobre qualquer tema que considerem importante, é bastante comum na maioria dos países do mundo. Tais eventos, passeatas, manifestações ou qualquer que seja sua designação, são vistos como uma consequência lógica da democracia e liberdade, bem como da liberdade individual e coletiva. Infelizmente, as ocasiões que tendem a sobressair e serem lembradas são as caracterizadas pela confrontação física, entre os próprios manifestantes, e entre manifestantes e os encarregados da aplicação da lei (DE ROVER, 2004).

## 4.1.3 Direitos e Liberdades Fundamentais

De Rover (2004) diz que, há um certo número de direitos e liberdades que estão codificados em instrumentos internacionais dos Direitos Humanos, sendo que estes se aplicam a reuniões, manifestações, passeatas e eventos similares. Estes direitos, inerentes a cada pessoa, são explanados no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Podemos destacar dentre eles:

- [...] - o direito de ter opiniões próprias sem interferência;
- [...] - o direito à liberdade de expressão;
- [...] - o direito à reunião pacífica;
- [...] - o direito à liberdade de associação;

O autor referencia ainda os artigos 19, 21 e 22 do PIDCP, lembrando que:

O exercício desses direitos tem limite. Podem ser impostas restrições a este exercício, desde que: as mesmas sejam legítimas; e necessárias; para que se respeite o direito à reputação de outrem; ou para a proteção [...] da ordem pública, ou da saúde pública e moral. [...] o dilema da manutenção da ordem pública é apresentado estritamente em termos legais. As pessoas têm direito a ter opinião, a expressar esta opinião, e têm o direito de reunir-se pacificamente ou associar-se a outrem, desde que respeitem suas responsabilidades perante a lei. O respeito aos direitos e liberdades de outros, ou a sua reputação, à ordem e segurança pública, à segurança nacional e à saúde pública ou à moralidade podem ser razões para que se necessite restringir o exercício dos referidos direitos. Os encarregados pela aplicação da lei serão chamados a efetivar tais restrições em qualquer situação onde for considerado necessário pelas autoridades competentes.

## 4.2 PODERES BÁSICOS NA APLICAÇÃO LEGAL. A FORÇA E ARMAS DE FOGO

### 4.2.1 Questões Éticas e Legais no Uso da Força e Armas de Fogo

Conforme De Rover (2004), os encarregados da aplicação da lei têm que estar comprometidos com um alto padrão de disciplina e desempenho, reconhecendo, dessa forma, tanto a importância, como a delicadeza do trabalho a ser realizado.

#### 4.2.1.1 *O Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL)*

Observando as práticas de aplicação da lei, e os preceitos dos Direitos Humanos, numa estrutura com diretrizes de alta qualidade ética e legal, o CCEAL influencia o comportamento prático dos encarregados da aplicação da lei. Estes profissionais só podem empregar a força, quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento de seu dever.

#### 4.2.1.2 *Princípios Básicos Sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF)*

Os PBUFAF foram adotados no 8º Congresso das Nações Unidas, sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

##### a. Nas Disposições Gerais e Específicas (ROVER, 2004):

De acordo com essas disposições dos PBUFAF, os governos são encorajados a adotar e implementar as normas e regulamentos sobre o uso da força e armas de fogo contra as pessoas pelos encarregados da aplicação da lei. Além disso, são encorajados a manter as questões de natureza ética associadas com o uso da força e de armas de fogo sob constante avaliação.

##### b. De Rover (2004) diz que, as normas devem incluir as seguintes disposições:

[...] – para desenvolver uma série de meios, os mais amplos possíveis, e equipar os encarregados com vários tipos de armas e munições, permitindo um uso diferenciado de força e armas de fogo;

[...] - para desenvolver armas incapacitantes não letais para restringir a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimentos;

[...] - para equipar os encarregados com equipamento de autodefesa como escudos, capacetes, coletes à prova de bala e meios de transporte blindados, de modo a diminuir a necessidade do uso de armas de qualquer espécie.

- c. Os princípios essenciais no Uso da força e Armas de Fogo são a legalidade, necessidade e proporcionalidade (DE ROVER, 2004).

Ainda, segundo o autor, os Encarregados da Aplicação da Lei somente recorrerão ao uso da força, quando todos os outros meios para se atingir um objetivo legítimo falharem, e o uso da força possa ser justificado, quando comparado com o objetivo legítimo. Os Encarregados da Aplicação da Lei são exortados a atuar com moderação no uso da força e armas de fogo e a agirem em proporção à gravidade do delito cometido e o objetivo legítimo a ser alcançado.

Esta avaliação, que tem que ser feita individualmente pelo encarregado da aplicação da lei em cada ocasião em que a questão do uso da força surgir, pode levar à conclusão de que as implicações negativas do uso da força em uma determinada situação não são equiparadas à importância do objetivo legítimo a ser alcançado. Nestas situações, recomenda-se que os policiais se abstenham de prosseguir (DE ROVER, 2004).

- d. Qualificações, Treinamento e Aconselhamento: De Rover (2004) recomenda aos governos e as organizações de aplicação da lei para assegurar que todos os policiais:

[...] - sejam selecionados mediante procedimentos adequados de seleção;

[...] - tenham as qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas;

[...] - recebam uma formação profissional contínua [...] que sejam submetidos a verificações periódicas sobre sua aptidão para o desempenho de suas funções;

[...] - sejam treinados e examinados de acordo com padrões adequados de competência para o uso da força.

Observa-se que, com relação às Qualificações, Treinamento e Aconselhamento, a PMES desenvolve, através da Diretoria de Ensino e Instrução, no BME, o Curso de Controle de Distúrbios Cíveis, Ações Táticas Es-

peciais, Cinotecnia e Operações Táticas Motorizadas, para as categorias hierárquicas dos Cabos e Soldados, Sargentos e Subtenentes, e Oficiais Subalternos e Intermediários (tenentes e capitães), onde tais quesitos são atendidos, além de treinamento constante e contínuo de toda a tropa para a atuação em tais circunstâncias.

## 5 A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE TÉCNICAS NÃO-LETAIS

Não-letal não é sinônimo de ineficaz, ou sem efeito, ou ainda, sem dor. É necessário compreender que, o conceito não-letal não significa a inexistência de risco de óbito ou de lesões graves. Para se atingir este conceito, ou seja, o cumprimento da missão sem letalidade ou lesões graves, é necessário que se possua um treinamento constante e que o usuário do equipamento queira utilizá-lo de forma adequada.

Mesmo quando usado corretamente, obedecendo aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e conveniência, não há garantia e nem exigência de que a pessoa contra a qual será usado determinado equipamento estará livre de sentir dor, desconforto ou de sofrer uma lesão.

O principal objetivo das técnicas não-letais é reduzir os efeitos sobre o infrator, e não eliminá-los. Considerando a necessidade inadiável de cumprimento de determinada missão, e a necessidade real de uso da força para seu cumprimento, é muito mais interessante para todos os envolvidos, a utilização de níveis de força variados pelas forças de segurança, a fim de que os efeitos sejam os mais brandos possíveis.

O segundo aspecto importante a ser considerado é o Decálogo do Sucesso na Implantação do Programa de Técnicas Não-letais. Esse decálogo foi elaborado a partir da adaptação à nossa realidade, da apresentação do Comandante Sid Heal, do Departamento do Sheriff de Los Angeles e do Tenente Coronel Eduardo Jany, do Escritório de Ligação Militar na Embaixada dos Estados Unidos, no 1º Seminário Internacional de Tecnologias Não-letais, ocorrido em Brasília, no mês de julho de 2006. Eis o decálogo:

**I Recursos financeiros** – A primeira análise que deve ser feita é em relação ao investimento necessário para o sucesso do programa. Não basta crer que a simples aquisição de alguns equipamentos será su-

ficiente para a aplicação efetiva de um programa de implantação de técnicas e equipamentos não-letais em uma corporação. Os equipamentos não-letais são, via de regra, caros, quando comparados às armas de fogo convencionais. No entanto, são extremamente mais baratos se analisarmos que o uso de tais equipamentos pode evitar a perda de vidas, tanto de policiais, como de infratores ou terceiros.

- II Doutrina** – Cabe estabelecer qual o objetivo da corporação ao adquirir o equipamento e adequá-lo à doutrina operacional, tática e estratégica da corporação, para o uso desses equipamentos. Assim, o Comando da Polícia deverá, após concluir pela possibilidade financeira de implantar o programa, definir quais os grupos que irão utilizar o referido equipamento ou técnica, em que situação e com quais objetivos os equipamentos deverão ser usados e como os equipamentos deverão ser usados, dentre outros fatores. Também é importante a definição dos procedimentos a serem adotados quando da utilização dos equipamentos não-letais, para apuração de possíveis infrações por parte dos policiais e de possíveis denúncias caluniosas, de uso indevido nos casos em que não houve excesso. Outro aspecto importante ao estabelecer a doutrina, é a adoção de um modelo ou protocolo de uso progressivo da força, pelo organismo policial.
- III Aquisição** – Após estabelecer a doutrina de emprego das armas e técnicas não-letais, caberá aos gestores da corporação, definir quais equipamentos precisam ser adquiridos, em que quantidade, e onde poderão ser adquiridos. É importante buscar todas as informações sobre o produto e o fabricante, antes de realizar a aquisição. Devem ser levados em consideração, ao analisar o produto: prazo de validade, aprovação do Ministério da Defesa, garantia oferecida pelo fabricante, confiabilidade do fabricante, representante ou exportador, treinamento oferecido pelo fabricante e compatibilidade com outros produtos, atentando para as diferenças de calibre entre fabricantes.
- IV Armas Letais** – É preciso que se tenha consciência de que o uso de técnicas e armas não-letais não visa suplantiar ou eliminar o uso da força letal. O principal objetivo do desenvolvimento dessas técnicas e equipamentos é permitir ao agente encarregado de aplicação da lei ter níveis de resposta adequados a cada situação que ele precise resolver. Também visa fornecer, ao profissional, níveis de reação

adequados às agressões por ele sofridas. O primeiro nível de força é a presença física do policial, que pode ser suficiente para atingir um objetivo pré-estabelecido, e que não se configura como uma técnica não-letal. Assim, uma situação pode ser resolvida sem o uso dos artefatos. Da mesma forma, o último nível de força é o uso da arma de fogo, e é possível que a atitude de um agressor não permita ao policial resolver a situação usando apenas equipamentos ou técnicas não-letais, forçando-o a fazer uso de força letal.

**V Treinamento** – Não basta adquirir o equipamento e entregar aos policiais, imaginando que, num passe de mágica, tudo passará a ser diferente. Também não adianta crer que algumas instruções teóricas sobre o equipamento ou a nova técnica a ser empregada irão habilitar os agentes para usá-los. Ao entregar um determinado equipamento a um policial e informar ao mesmo que ele recebeu um equipamento “não-letal”, caso ele não conheça o conceito não-letal e não saiba usar o equipamento, provavelmente irá usá-lo de forma desmedida, por acreditar que não há risco de ferir gravemente ou matar alguém. Com isso, o programa de implantação do conceito não-letal nessa corporação acabaria sendo prejudicado pelo uso incorreto do equipamento usado, causado por falta de treinamento.

**VI Mudança de mentalidade** – Cordeiro; Silva (2005) mostram a atitude de um instrutor de defesa pessoal que ensinava aos alunos técnicas, com as quais poderiam imprimir violenta dor em seus oponentes, sem deixar marcas que identificassem que haviam sofrido violência. Esse exemplo é usado pelos autores para falar do currículo oculto. Assim como é importante conhecer e entender o currículo oculto nas academias de polícia, a fim evitar que todo o trabalho de educação formal seja destruído pela disseminação e valorização de posturas contrárias ao que é ensinado, deve haver uma preocupação das corporações no sentido de mudar a mentalidade dos policiais antes de efetivamente colocar em uso os equipamentos adquiridos. Não basta estabelecer uma doutrina para uso de armas não-letais e treinar os policiais nos aspectos técnicos de uso do referido equipamento, sendo preciso trabalhar a legalidade e a ética no seu uso.

**VII Percepção pública** – É necessário trabalhar junto à sociedade, no sentido de evitar expectativas equivocadas com relação à implanta-

ção do programa. As pessoas que não conhecem o assunto costumam acreditar que o uso de técnicas não-letais permite ao policial imobilizar um agressor, independentemente de sua compleição física, do equipamento usado, da sua quantidade ou mesmo do número de agressores. A corporação precisa estar preparada para responder às indagações da sociedade e do governo, quando alguém vier a público mostrar lesões causadas por balas de borracha ou mordidas de cães, ou aparecer lacrimejando em virtude do uso de gases lacrimogêneos. A melhor opção é dizer a verdade desde o início. Discursos politikeiros e falsos não são mais aceitos pela opinião pública. É preciso deixar claro que os equipamentos não-letais visam a preservação da vida e que uma ampla rede de esforços está sendo montada pela corporação para o seu uso correto. Mas, é preciso também, deixar claro que o programa está sujeito a falhas, visto que nada que é feito pelo ser humano é perfeito. Além disso, vale lembrar que quem irá aplicar essas técnicas ou equipamentos serão policiais, selecionados entre membros daquela sociedade e dotados das mesmas limitações que a própria sociedade.

**VIII Não-letal não é só para Operações Especiais** – Os organismos de segurança pública no Brasil costumam adquirir equipamentos não-letais visando exclusivamente sua tropas de operações especiais (Tropas de Choque ou Operações Especiais, etc.). A legislação, tanto a internacional como a pátria, é bem clara ao exigir das corporações policiais o uso progressivo da força. Tropas especializadas e as de primeira resposta deverão ser capazes de utilizar tais equipamentos. Os PBUFAF exigem o desenvolvimento de um leque tão amplo, quanto possível de alternativas de uso da força e o treinamento do pessoal que irá utilizá-lo. Não basta exigir dos policiais o estudo de disciplinas como Direitos Humanos nos bancos de Academias. Conhecer a teoria é muito importante, até mesmo para que se efetive a mudança de mentalidade por parte dos executores. No entanto, esta teoria não pode estar dissociada da prática, do investimento na aquisição de equipamentos e do treinamento dos policiais para seu uso correto, independente do setor onde servem. Talvez seja esse o passo mais importante na ratificação dessa preocupação com a vida humana.

**IX Sobrecarga** – Da mesma forma que as armas e equipamentos não-letais não objetivam substituir o uso da força letal, mas evitar seu uso desnecessário, os equipamentos não-letais são concebidos e produzidos para finalidades distintas. Assim, equipar um agente encarregado da aplicação da lei ou uma equipe, com apenas um tipo de equipamento não-letal é prepará-lo para evitar o uso da arma de fogo em algumas situações, apenas. Dessa forma, o ideal é que, sempre que possível, sejam usadas duas ou mais técnicas simultaneamente. Assim, causa-se no agressor um efeito mais persistente de inquietação e desconforto, aumentando as chances de sucesso. O simples uso de um equipamento de proteção individual, o colete balístico, aliado a técnicas de verbalização e abordagem corretas, possibilitam uma sobrecarga de efeitos nos abordados, que aumentam a segurança dos policiais e reduzem a possibilidade de necessidade do uso da força letal contra os mesmos.

**X Avaliação e ajustes** – Sabe-se que, todo planejamento é flexível, e a implantação de um programa de armas e técnicas não-letais não pode ser diferente. Mesmo seguindo todos os passos até agora listados, é preciso que haja um acompanhamento constante, a fim de verificar como a corporação e a comunidade estão reagindo a essa nova mentalidade de atuação. É preciso ter o respaldo e a aceitabilidade de ambas as partes. Além disso, o desenvolvimento de novos e mais eficazes equipamentos é constante, o que acarreta a necessidade de acompanhamento, também, do que ocorre no restante do mundo. Com isso, o ideal é que cada órgão responsável pela segurança pública, em nível estadual, municipal, ou mesmo federal tenha um colegiado multidisciplinar responsável por acompanhar os resultados do programa. Esse acompanhamento deve ocorrer por meio de acompanhamento de notícias veiculadas nos meios oficiais de comunicação, pesquisas junto ao encarregados de aplicação da lei e análise de relatórios de emprego dos equipamentos, etc. Os principais objetivos do acompanhamento dos resultados do programa são a avaliação das questões éticas ligadas à utilização da força e de armas de fogo e a atualização constante das técnicas e equipamentos usados pelos organismos de aplicação da lei. Esses procedimentos facilitam a correção de rumos na aquisição de equipamentos e modificação da metodologia dos treinamentos.

## 6 EQUIPAMENTOS NÃO-LETAIS

Foi desenvolvida uma tabela de classificação dos equipamentos não-letais, tomando-se como base a usada pelo Coronel John B. Alexander, em seu livro “Armas Não-letais” (2003), apresentada pelo Comandante Sid Heal e pelo Tenente Coronel Eduardo Jany, no 1º Seminário Internacional de Técnicas Não-letais, em 2006, em Brasília. Adaptações foram feitas, objetivando uma classificação adequada ao exercício da segurança pública por força policiais.

De acordo com:	Podem ser:
<b>Tipo de alvo</b>	<b>Anti-pessoais</b> – usadas diretamente contra pessoas, no intuito de evitar fugas, agressões, ou forçá-las a tomar certas atitudes como desocupar um local.
	<b>Anti-materiais</b> – usadas contra veículos e instalações, com objetivo de paralisar sua atividade.
<b>Tecnologia</b>	<b>Física</b> – funcionam por meio de impacto cinético ou restrição física.
	Química – operam por meio de reação química, causando efeitos tóxicos, fumígenos ou de aderência.
	<b>Energia dirigida</b> – funcionam por meio da aplicação de energia eletromagnética ou acústica.
	<b>Biológica</b> – para emprego policial os principais serão os sistemas vivos.
<b>Emprego Tático</b>	<b>Impacto Psicológico</b> – influenciam o raciocínio e a tomada de decisão do oponente.
	<b>Incapacitantes</b> – atuam diretamente no sistema nervoso, causando reações involuntárias do organismo, como confusão mental e desordem muscular.
	<b>Debilitantes</b> – se baseiam principalmente na dor, no desconforto ou na inquietação, reduzindo a capacidade combativa/operativa do oponente.
	<b>De Proteção</b> – usadas para a proteção da vida dos agentes da lei, dando maior tranquilidade para o emprego das técnicas menos letais aos abordados.

Dentre os diversos equipamentos existentes, temos alguns destinados à proteção do agente de segurança e outros destinados à defesa deste. Os equipamentos destinados à proteção são conhecidos como Equipamentos de Proteção Individual (EPI) ou Equipamentos de Proteção Coletiva (EPC), e são considerados equipamentos não letais por dois motivos: (1) visam resguardar a vida do policial e (2) ao protegerem o

aplicador da lei, permitem que o mesmo tenha maior segurança na ação policial e, conseqüentemente, tenha tranqüilidade para agir tomando a decisão mais adequada à ocasião. Com esta tranqüilidade adicional, conseguem evitar atitudes precipitadas e preservar a vida de infratores, suspeitos e outras pessoas envolvidas em ocorrências policiais.

## 7 TABELA INTERNACIONAL DO USO PROGRESSIVO DA FORÇA POR PARTE DOS AGENTES ENCARREGADOS DA APLICAÇÃO DA LEI

Em se tratando de doutrina de aplicação da força policial, diversos organismos policiais, norte-americanos, elaboraram tabelas de orientação para que o policial faça um auto-controle de suas ações num local de crise, orientando sua conduta na direção de um uso escalonado de força policial em conformidade com a reação do cidadão infrator. Veremos a abaixo a tabela Phoenix de uso progressivo da força policial:

### Modelo “PHOENIX” de Uso Progressivo da Força

Categorias de uso progressivo da força – Departamento de Polícia de Phoenix	
Polícia	Suspeito
0. Ausência de força	0. Ausência de resistência
1. Presença policial	1. Intimidação psicológica
2. Comandos verbais	2. Não-submisso
3. Controle e imobilização (algemar)	3. Resistência passiva
4. Agentes químicos	4. Resistência defensiva
5. Táticas e armas	5. Atitude agressiva
6. Arma de fogo/ força letal	6. Arma de fogo/ resistência letal

Fonte: SENASP (2007)

Toda tabela de uso progressivo da força policial obedece aos critérios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e coerência a que cabe cada agente policial em decidir de acordo com o comportamento do suspeito, qual o melhor nível a ser empregado. Para tanto, o policial deve ser munido de treinamento constante e possuir uma variedade de alternativas não-letais para minimizar ao máximo a utilização de seu potencial letal, evitando usar sua arma de fogo como primeira opção. Privar o agente encarregado da aplicação da lei deste recursos básicos

é “pagar para ver” um resultado insatisfatório numa ação policial, como no caso de El Dourado dos Carajás-PA, em 1996, onde policiais entraram em confronto com trabalhadores sem-terra, ocasionando vítimas fatais de ambos os lados. Alguma semelhança com a política brasileira de fazer segurança pública é mera coincidência.

## 8 CONCLUSÃO

Todo agente encarregado de aplicação da lei é um investimento social, custando muito para o bolso do contribuinte a sua seleção, formação e manutenção como servidor público. Um policial morto em conflito ou expulso de sua corporação policial, por não apresentar comportamento digno com a sua profissão, representa um desperdício de dinheiro público. Neste sentido, podemos colocar também a organização policial que não consegue atingir a sua eficácia policial por falta de preparo e de ferramentas adequadas para poder exercer a sua atividade satisfatoriamente. Lembrando que, a polícia é um instrumento social que realiza um controle da criminalidade, deixando-a em níveis suportáveis, dando ao cidadão de bem uma sensação de segurança. Ela nunca será um instrumento do Estado com capacidade de acabar com os conflitos sociais. Para isso, o Estado deve possuir mecanismos de políticas sociais para dar oportunidade de educação, saúde e emprego para seus cidadãos.

Apesar de não possuir poderes de acabar com a violência, os organismos estatais que possuem o poder de polícia devem adquirir um grau de profissionalismo elevado, que conduza seus membros a executar o serviço de polícia dentro de um padrão, que proporcione aos cidadãos uma credibilidade na instituição policial. É inadmissível hoje, no Brasil, como Estado Democrático de Direito e signatário de diversos tratados internacionais, no que tange ao respeito pelos direitos e garantias fundamentais e individuais de seus cidadãos, existir uma polícia despreparada, violenta, desacreditada e desmotivada.

Se realizarmos um exame de consciência, veremos que este é o retrato das polícias no país, onde o policial é covardemente lançado às ruas brasileiras, tendo em mãos, como instrumentos de trabalho sua verbalização precária, além sua arma de fogo, e, às vezes, um colete balístico

velho ou, então, com um nível de proteção balística incompatível com o poder de fogo dos criminosos do local. O resultado certamente não será bom, ficando, exclusivamente a cargo do policial que errou em sua ação, todo o ônus do desastre social que proporcionou, sendo abandonado pelo Estado, ficando também para a instituição policial o descrédito e a antipatia da sociedade.

Para ser atingida a tão sonhada eficácia policial é necessário uma reformulação da capacidade operativa da polícia militar. Para tanto, deve-se mudar o processo de seleção, de formação, com a conscientização de que o iniciante é um agente social, e a sua manutenção instrucional depois de formado, dando ao policial opções de materiais que lhe dêem proteção individual e equipamentos não-letais que evitem o uso precoce da arma de fogo. Vejamos um exemplo simples: Imagine um médico tendo que realizar um procedimento cirúrgico grave, apenas com a sua voz e um bisturi,. O resultado, com certeza, vai ser traumático para o paciente. A mesma coisa é não dotar o policial de ferramentas modernas de se fazer polícia.

Tal mudança deve partir internamente, gerando uma quebra do modelo mental existente hoje na instituição, ocasionando uma projeção do cenário futuro de uma polícia que agoniza sobre a sua própria inércia profissional, deixando que leigos decidam sobre o seu futuro. A polícia é um órgão social extremamente importante e a sociedade brasileira acompanha as transformações mundiais, que acontecem num ritmo alucinante. A Polícia Militar, como instituição, fracassará em sua missão constitucional, senão exigir dos governantes uma modernização e um alinhamento com o que há de mais moderno em instrumentos, que evitem o uso desnecessário do poder letal, que possui o agente representante do Estado para com a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, John B. **Armas não-letais: alternativas para os conflitos do século XXI**. Rio de Janeiro: Welser-Itage, Condor, 2003.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Rede Nacional de Educação a Distância para a Segurança Pública. **Curso de Uso Legal da Força**. Disponível em: <<http://senasp.dtcom.com.br/default.asp?login=03768079708&auth=1>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

CORDEIRO, Bernadete Moreira P., SILVA, Suamy S. da. **Direitos Humanos: uma perspectiva interdisciplinar e transversal (Referencial prático para docentes do ensino policial)**. 2. ed. Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), 2005.

DE ROVER, Cees. **Para servir e proteger, manual para instrutores: direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança**. Genebra: CICV, 2004. Disponível em: <[http://www.cicr.org/web/por/sitepor0.nsf/html/27B04E4BAD13272C03256E7E005DB4FA?OpenDocument&Style=Custo\\_Final.3&View=defaultBody](http://www.cicr.org/web/por/sitepor0.nsf/html/27B04E4BAD13272C03256E7E005DB4FA?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody)>. Acesso em: 02 abr. 2007.

DE SOUZA, Wanderley Mascarenhas. **Gerenciamento de Crises: negociação e atuação de grupos especiais de polícia na solução de eventos críticos**. (Monografia do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO-II/95). Polícia Militar do Estado de São Paulo. Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Conferência proferida na Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 1972. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev-40/panteao.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev-40/panteao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2007.

MONTEIRO, Roberto das Chagas. **Manual de Gerenciamento de Crises**. Ministério da Justiça. Academia Nacional de Polícia. Departamento de Polícia Federal. Brasília, 1994.

WENDT, Emerson. **Ensaio sobre o poder de polícia da administração pública frente à intervenção na propriedade urbana**. Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: <<http://maciel.campinasdesign.com.br/professor/material/direitoadministrativo/intervencaoopropriedade/1.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2007.



# A “Prevaricação do Celular” e as Prisões Capixabas

*Chandler Galvam Lube<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo vem oferecer aos diversos atores envolvidos direta ou indiretamente com o sistema prisional, especialmente o capixaba, notadamente os agentes públicos, elementos capazes de orientar e informar acerca do novo tipo penal trazido pela Lei 11.466/07, o art. 319-A. Trata-se de crime omissivo próprio que se pode chamar de “prevaricação do celular”, na qual o sujeito ativo deixa de vedar ao preso o acesso à telefone ou similar. O trabalho se pauta por uma análise crítico-jurídica, revelando a insuficiência e o casuísmo da norma.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional. Prisões Capixabas. Telefone Celular. Rádio. Omissão Própria. Falta Grave do Preso. Agente Público. Responsabilidade Penal. Execução Penal.

## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente o legislador pátrio ocupou-se do tema penitenciário, já tão em evidência, com o intuito de envidar mecanismos suficientes a coibir a prática delituosa proveniente das carceragens brasileiras.

Sensível ao fato de que o uso indiscriminado de aparelhos celulares no interior dos presídios está contribuindo para recorrentes práticas criminosas, o Congresso Nacional editou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 11.466 de 28 de março de 2007. O diploma legal promoveu duas alterações na legislação vigente, alcançando a Lei 7.210/84 – Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 2.848/40 – Código Penal. No primeiro caso, passou a ser considerado falta grave do preso o acesso

<sup>1</sup> 1º Tenente PMES. Pós Graduado em Direitos e Garantias Constitucionais pela Faculdade de Direito de Vitória.

a aparelho telefônico, rádio ou similar. Tal fato pode ensejar em não concessão de benefícios como a progressão de regime, por exemplo. Assim, o art. 50 daquela Lei passa a contar com um novo inciso, de nº VII. No Código Penal imputa-se crime ao agente público que não impede ao preso o acesso aos referidos aparelhos.

A discussão tem caráter emblemático no Estado do Espírito Santo devido ao histórico recente:

- 1) Em 2004, a Vara de Execuções Penais determinou a retirada dos telefones públicos (Vai e Vem) que se encontravam instalados dentro das carceragens capixabas. Ainda que a decisão demonstrasse a necessidade da medida, esta foi alvo de duras críticas por parte dos organismos de Direitos Humanos que a avaliaram como arbitrária e cerceadora dos direitos dos presos;
- 2) No presídio do Quartel do Comando Geral da PMES (destinado a policiais militares) havia no ano de 2002 um ramal ligado ao PABX da corporação, de onde os reclusos podiam fazer ligações aos auspícios do poder público;
- 3) Atualmente há uma verdadeira disseminação do que se convencionou chamar de “golpe do falso seqüestro”. Ainda que o golpe seja grotescamente elaborado, na maioria das vezes, tem sido suficiente para atormentar os capixabas que são extorquidos ou induzidos a erro via telefone. Em síntese, na maioria das vezes, os presos se utilizam de uma ligação telefônica para simular um seqüestro ou algum tipo de prêmio. Contando com uma forte carga emocional, esperam que a vítima, seu interlocutor na ligação, efetue determinado pagamento a título de “resgate” do suposto seqüestrado, ou taxa para recebimento do prêmio. Trata-se de uma inventiva forma de estelionato, quando não configura a própria extorsão;
- 4) Em 2006 houve uma segunda sucessão de queima de ônibus, com fortes suspeitas de que as ordens eram determinadas por presos insatisfeitos com a situação carcerária, por meio de telefones novamen-

te, levando a Procuradoria Geral do Estado<sup>2</sup> a pedir medida extrema de bloqueio do sinal de aparelhos celulares nas regiões próximas aos presídios, evidenciando que as ordens dali partiam e por aquele modo. De observar que, a despeito da imperiosidade da medida, esta causou indignação aos capixabas, especialmente àqueles que residem ou trabalham em áreas próximas aos complexos penitenciários da Glória e Viana;

- 5) Finalmente, lembre-se o ocorrido com o detento de nome José Antônio Marin<sup>3</sup>, o "Toninho Pavão", que, de dentro do Presídio de Segurança Máxima de Viana ordenou, por telefone, a execução de duas pessoas.

Ainda que muitas das considerações a serem feitas neste trabalho se mostrem úteis à primeira parte da nova Lei 11.466/07 (que altera a LEP), e outras tantas que merecem grande atenção, cabe ater-se mais detidamente quanto à segunda parte que fez inserir o art. 319-A no Código Penal, e que interessa diretamente a todos os atores envolvidos com a questão penitenciária:

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte at. 319-A:

Art. 319-A. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo:

Pena: detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

Art. 3º esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A conduta típica consubstancia-se no verbo deixar, situação que demonstra inércia do agente, se omitindo definitivamente. A ação penal é publica incondicionada.

Trata-se de tipo incriminador afeito às características da omissão própria ou pura, na qual se configura o crime a partir da inação do agente. A simples abstenção do dever de agir – vedar ao preso o acesso – é suficiente para que o crime se consume. Esta conduta, agora tipificada,

<sup>2</sup> <http://www.tj.es.gov.br/Novo/noticias.cfm?Cd=176>, acessado em 21/05/2007 às 21:53.

<sup>3</sup> Jornal A Gazeta de 10 de maio de 2006.

impõe a um determinado grupo de pessoas (agentes públicos) um dever de ação, de tal forma que não agindo incorre-se em prática delituosa.

Por tratar-se de crime omissivo próprio, o tipo não admite a tentativa<sup>4</sup>.

O comportamento omissivo passa a ter então relevância para o Direito Penal, já que o não-fazer associado ao dever jurídico de agir, presente no tipo incriminador, por se tratar agora de crime omissivo próprio, enseja a responsabilização direta do omitente.

Pouco importa o resultado naturalístico decorrente da omissão, mesmo porque poderá não haver nenhum. Este poderá influir tão somente a título de majorante da pena, desde que presente o nexo de causalidade, ou seja, pergunta-se se a ação regular do agente teria evitado o resultado. Diante de uma resposta positiva poderá incidir, *ex vi*, circunstância agravante como a da letra b, II do art. 61 do CP.

Discussão interessante diz respeito ao elemento subjetivo. Não se pode afirmar que tanto o dolo quanto a culpa são condutas açambarcadas pelo 319-A do CP. Isto ocorre em razão do disposto no parágrafo único do art. 18 do CP: “Salvo os casos expressos em Lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente.”

Neste caso, não está determinado que tanto a vontade livre e consciente de praticar a omissão indicada, quanto a culpa decorrente de negligência, imperícia ou imprudência aduzem o cometimento do crime.

Fosse assim, tanto o diretor que desvia uma visita da revista devida, com fim de que esta ingresse no presídio portando um aparelho celular a ser entregue ao preso, cometeria tal crime e quanto o policial que, displicente e desinteressado na revista pessoal, não percebe o aparelho telefônico de posse da visita, igualmente cometeria o crime.

## 2 O ELEMENTO SUBJETIVO

Diante desta impossibilidade importa destacar duas linhas de conclusão:

---

<sup>4</sup> Nesse sentido: CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal: parte geral**, volume 1 (arts. 1º a 120). 7. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva 2004. p. 229.

- 1) O elemento subjetivo é o dolo: desta forma, tão somente “a vontade e consciência dirigidas a realizar a conduta prevista no tipo penal incriminador”, nas palavras de Greco<sup>5</sup>, seria capaz de suscitar a aplicação do novo diploma. Na verdade, aqui a vontade e consciência de deixar de realizar a conduta prevista, já que o tipo é omissivo. De fato o tipo penal não traz menção expressa à conduta culposa, fazendo prevalecer a regra geral contida no art. 18, parágrafo único, do Código Penal.

De se reconhecer, no entanto que a prática reiterada do crime e não coibida pela autoridade competente enseja sempre o dolo eventual. Aí se tem a ausência de vontade direta, mas plena consciência do ilícito, de modo que se assume o risco da ocorrência do resultado.

- 2) O elemento subjetivo é a culpa: Duas razões basicamente podem conduzir a esta conclusão: a) o reduzido *quantum* da pena; b) a vontade do legislador. Quanto ao primeiro ponto, compreendendo-se que o elemento subjetivo é o dolo, ter-se-ia, de regra, um abrandamento do tratamento penal. Isto porque, agindo, ou deixando de agir melhor dizendo, o funcionário público com dolo, impor-se-ia tão somente a pena do 319-A, afastando a hipótese de responder pelo resultado naturalístico decorrente de sua omissão. O que em muitas das vezes seria mais grave. Certamente que este não é o intuito da Lei, mas ao reverso, o de dar uma resposta eficiente contra esta prática que ora se tipifica.

Certamente que a segunda opção consiste em uma hermenêutica sistemática mais adequada, reservando-se, dessa forma, aos casos dolosos a sanção penal proporcional ao resultado apurado em decorrência da omissão perpetrada. De qualquer forma melhor teria sido a expressa previsão do tipo culposos e a imposição de pena mais gravosa para o tipo doloso.

O sujeito passivo do crime é o Estado, mas o particular, secundariamente, pode ser vítima do delito, desde que eventualmente comprovado o prejuízo.

---

<sup>5</sup> GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. Parte Geral. Vol 1. 6 ed. Editora Impetus. Rio de Janeiro. 2006. P. 193.

Quando da consecução de outros crimes por meio do telefone ou rádio tem-se que há o concurso de crimes, respondendo o agente público, e o agente ativo do crime decorrente, no regime de participação, conforme o art. 29 do CP, se não houver atos executórios do crime subsequente por parte do agente público, caso em que ocorrerá a co-autoria. Sendo o aparelho telefônico ou rádio produto de furto, roubo ou outra atividade delituosa, concorre ainda o crime de receptação, capitulado no art. 180 do CP.

Haverá concurso formal, entre os crimes capitulados no art. 319-A e no 158 do CP, na ação do agente público que deixa de vedar o acesso a telefone por parte de preso que sabe utilizá-lo para fins de extorsão. Ou ainda, o diretor que admite que o chamado “preso de portaria”<sup>6</sup> utilize o telefone público ali instalado, para fins diversos inclusive o de negociar substâncias entorpecentes, concorrendo os crimes do 319-A e o de tráfico de drogas, na forma do art. 70 do CP.

Ultrapassados estes esclarecimentos iniciais e evitando a leviandade de criticar o novo, sem que ainda nem mesmo tenha produzido efeitos, cumpre ressaltar que o legislador pátrio perdeu excelente oportunidade para ir além, de forma a potencializar sua contribuição em muito, a saber:

Não obstante tenha se utilizado do termo “similar”, para abranger todo aparato de comunicação capaz de interligar presos e ambiente externo, vê-se que o rol impropriamente taxativo limitou o julgador. É que diante da profusão tecnológica e do descontrole do sistema prisional, outros aparelhos e utensílios poderão cumprir o mesmo papel, o da comunicação entre presos e entre estes e o ambiente externo, sem que se incluam na condição de similar a aparelho telefônico ou rádio.

Chame-se atenção, *ex vi*, quanto à internet. Por mais absurdo que pareça, têm-se notícia do uso da rede mundial por parte de encarcerados, sobretudo aqueles que se recolhem às celas especiais e que, via de regra, possuem boas condições financeiras. Pois bem, não parece adequado, senão por via da analogia, compreender tal recurso na descrição do novo art. 319-A.

<sup>6</sup> Preso de certa confiança que presta serviço junto à administração do presídio, normalmente com fins de obter o benefício legal da remição.

Nota-se que o recurso da analogia seria eficiente para evitar-se a insuficiência na aplicação da norma incriminadora. Ocorre que em se tratando de normas penais vige o princípio da vedação da analogia *in malam partem*. Assim, não se pode aplicar uma hipótese não contemplada pelo novo dispositivo às regras destes, sob pena de ferir-se o princípio da reserva legal. Em outras palavras, se a Lei não previu expressamente aquela possibilidade, não é dado ao julgador aplicar os parâmetros de outros casos regulados se isto for prejudicial à parte.

Por outro lado a dicção "similar" poderia conduzir a uma interpretação analógica, que difere da analogia por ser bem mais estreita e atrelada à seqüência que antecede a formulação genérica. De qualquer forma, o caso da internet não estaria previsto pela nova norma, seja por via da analogia, ou mesmo da interpretação analógica.

Igualmente problemático e temeroso pode ser o enquadramento do Pager, GPS ou de aparelho Nextel, embora nestes casos haja razoável semelhança com o telefone e/ou rádio, podendo ser compreendidos como similares ou não. O Pager utiliza-se de linha telefônica, mas não é apto à comunicação falada direta, mas tão somente à mensagens escritas. O aparelho Nextel, em crescente uso, utiliza-se de ambas as tecnologias, telefonica e rádio, sendo portanto uma fusão. Já o GPS está apto a transmitir dados e sons via satélite e não se vale de linhas telefônicas ou freqüências de rádio. Estes aparelhos podem servir à prática delituosa tanto quanto os celulares ou telefones convencionais, à medida que são úteis e práticos para a comunicação à distância, contudo, não são nem rádios nem telefones propriamente ditos, mas sim derivados ou mescla.

Preocupante também é a possibilidade de atipicidade no que diz respeito aos componentes e acessórios. Antevendo a inventividade criminosa poder-se-ia precaver neste sentido com expressa previsão.

Neste contexto melhor seria a redação proposta no Projeto de Lei nº 180/2007, em tramitação no Congresso Nacional<sup>7</sup>:

#### **Favorecimento Penitenciário**

Art. 349-A – Entrar ou facilitar a entrada de **aparelho de telefonia móvel ou similares, seus componentes e acessórios, ou qualquer dispositivo de telecomunicação** em estabelecimento penal. (grifou-se)

<sup>7</sup> Projeto de Lei nº 180/2007 de autoria do Sr. Deputado Federal Fernando Coruja – PPS/SC

### **3 O USO DA CORRESPONDÊNCIA PARA FINS DELITUOSOS**

Outra prática hábil a colocar presos em contato com o ambiente externo para fins delituosos é a correspondência escrita. Neste ponto surge uma divergência que poderia ter sido eliminada com um alcance maior da nova norma. Como se sabe a Constituição da República assegurou a inviolabilidade das correspondências. No entanto, a LEP é omissa quanto à possibilidade de violação da correspondência do preso, restando avaliar então, se dentre os direitos que lhe são suprimidos, por ocasião de seu recolhimento à prisão, encontra-se o sigilo de correspondência, direito que decorre da intimidade, da vida privada e até da dignidade da pessoa humana.

Por outro lado, cientes de que a correspondência escrita, por muitas vezes, se presta à atividade criminosa, é praxe, por parte dos agentes públicos, realizarem o controle e fiscalização da correspondência, seja pela simples vedação ou pela violação. Ora, esta situação, ainda que útil a inibir o crime, beira a ilegalidade e merece atenção urgente do legislador.

Mais substancial seria, portanto, um dispositivo que englobasse estas outras hipóteses. Aliás dever-se-ia ir ainda mais, além das correspondências e do uso indiscriminado de aparelhos de comunicação, enfrentando outra questão de mesma envergadura, determinante na consecução de crimes por parte dos presos, uma vez que, não apenas aquilo que é apto a proporcionar comunicabilidade ao preso é nocivo ao sistema ou tem potencial de ser.

### **4 O CONTROLE DOS OBJETOS ACESSÍVEIS AO PRESO**

A questão do celular é tão somente a parte mais visível do problema. Há um sem-número de objetos que são utilizados para fins criminosos nas clausuras penais. Apenas para fins exemplificativos citem-se três pro-saicos objetos:

- a) resistência elétrica: aparentemente inofensivo, este objeto tem servido para “minar” a resistência do concreto. O princípio é simples. Primeiro, com o uso da resistência, esquentam-se o local que será destruído. Em seguida é realizado um choque térmico com água fria.

Assim, pode-se fragilizar a construção, com intuito de iniciar um túnel, interligar celas e galerias ou construir “malocas”, que são nichos dissimulados nas paredes para esconder drogas, armas e celulares;

- b) talheres metálicos; apesar de razoavelmente indispensáveis ao uso humano, estes tem sido utilizados com fins de confeccionar o chamado “chuço”, que nada mais é do que uma arma branca improvisada. Mesmo a colher pode ser afiada até atingir o estado perfurante ou cortante desejado;
- c) garrafas plásticas tipo “pet”: sob a justificativa de armazenamento de água ante as recorrentes falhas de abastecimento, os presos costumam estocar grande quantidade destas embalagens com água. Contudo, em alguns casos, são apenas recipientes ideais para o transporte de água no interior de túneis, a fim de umedecer a terra, facilitando a escavação.

Muitos outros exemplos se podem extrair das experiências práticas. Vê-se assim que o controle dos objetos acessíveis ao preso deve ir muito além de telefones celulares e rádios e daqueles que são ilícitos como armas e drogas. Objetos aparentemente inúteis ou inofensivos, quando utilizados para fins escusos, devem suscitar a falta grave para o preso e a responsabilidade penal do agente público que deixou de impedir seu acesso.

Claro que não se espera do legislador que vá elencar todos estes pormenores, mas um rol exemplificativo teria sido mais apropriado, destinando ao regulamentador a tarefa de estabelecer critérios objetivos diante do caso concreto.

## **5 ATORES ENVOLVIDOS COM O SISTEMA PRISIONAL**

Já no que diz respeito ao alcance da norma quanto ao grupo de pessoas que poderá figurar como agente ativo deste delito, o legislador inovou ao utilizar uma expressão diversa do “funcionário público”, substituindo-a por “agente público”.

Causa estranheza a opção legislativa até porque o crime encontra-se inserido no Capítulo I do Título XI do CP: dos crimes praticados por

funcionário público contra a administração em geral. Não que a mudança vá gerar efeitos práticos danosos, mas verificou-se uma desatenção à uniformidade. Não há, *a priori*, prejuízo pois ambas as expressões pretendem ser as mais abrangentes possíveis, açambarcando, em síntese, as mesmas pessoas.

Por funcionário público a doutrina e jurisprudência vinham reconhecendo, ao analisar o art. 327 do CP, semelhança ao conceito de agente público que é próprio do Direito Administrativo. Esta convergência foi ressaltada por Mirabete<sup>8</sup> ao expressar-se acerca do dispositivo citado: “Com esse dispositivo, adotou-se a expressão no sentido mais amplo possível, correspondente ao conceito doutrinário de *agente público*”.

Além de nominar o Diretor de Penitenciária, no claro objetivo de exigir maior rigor deste, previu, portanto, a qualidade de Agente Público, abrangendo toda e qualquer pessoa investida de cargo público ou até os que se encontram em colaboração com este. Neste sentido, ensina Di Pietro<sup>9</sup>:

Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos:

1. Agentes políticos;
2. Servidores públicos;
3. Militares;
4. Particulares em colaboração com o Poder Público.

Como se pode notar trata-se de termo de grande abrangência, englobando agentes penitenciários, sejam eles concursados, ocupando cargo de confiança ou terceirizados; carcereiros; funcionários da administração prisional; policiais militares, notadamente aqueles responsáveis pela segurança externa; diretores; e até agentes políticos.

Como exemplo de agente político ligado à questão prisional, temos o Governador do Estado, o Vice-Governador e o Secretário de Justiça; Servidores públicos são os agentes carcerários, o diretor do presídio, os médicos e enfermeiros concursados do Estado para atuarem nos esta-

<sup>8</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini, e FABRINI Renato N. **Manual de Direito Penal**. Parte Especial. Vol. 3 22 ed. Ed Atlas. São Paulo. 2007. p. 278

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. Atlas. São Paulo. 2006. P. 499

belecimentos prisionais, os agentes de escolta, os diretores subalternos da Secretária de Justiça. Como militares temos os policiais responsáveis pela guarda externa e os Bombeiros quando chamados a atuar no sistema prisional; Particulares em colaboração com o Poder Público são os funcionários de empresa particular contratada pelo aparelho estatal, como as de limpeza, manutenção técnica, alimentação, transporte, etc.

Esta última categoria, que é abrangida tanto pela expressão “funcionário público” quanto pela “agente público”, inclui as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública, como o médico que é chamado a acompanhar uma rebelião com reféns; os que assumem a gestão da coisa pública por iniciativa própria, como os eclesiásticos que se propõem a educar os presos ou os evangélicos que reúnem alimentos e roupas; os contratados por locação civil, como o advogado contratado pela SEJUS para um mutirão; e os concessionários e permissionários de serviços públicos, por exemplo a empresa de desentupimento de esgoto ou aquela construtora licitada para obras de ampliação e recuperação.

Enfim, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>10</sup>, compreende-se a amplitude do termo:

Esta expressão – *agentes públicos* – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados, e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

A acertada denominação, ainda que destoante, ganha relevância quando da apuração da responsabilidade e da culpabilidade do agente.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. Malheiros. São Paulo. 2006. P. 234 e 235.

Assim, o agente penitenciário que, deliberadamente ou por negligência permite o ingresso de aparelho telefônico responde pelo crime em tela. Ou ainda, aquele funcionário da empresa de energia elétrica que, se valendo da visita para manutenção, introduz o aparelho telefônico, igualmente comete o crime em tela.

Tratando-se de particular que atua em conjunto com o agente público, na hipótese de facilitar a entrada do aparelho telefônico, igualmente se omitindo na fiscalização, responde em concurso de agentes, na forma do art. 30 do CP.

No tocante ao preso, tem-se que este não pode cometer o crime em tela. Recai sobre o mesmo tão somente a falta grave instituída pela mesma Lei. Neste passo, quisesse o legislador alcançar o preso, melhor teria sido a tipificação proposta pelo Deputado Federal Neucimar Fraga<sup>11</sup>:

Art. 2º O Decreto-Lei 2848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte Art. 350 A:

**USO OU PORTE DE APARELHO DE COMUNICAÇÃO CLANDESTINO**

Art. 350 A. Utilizar ou portar aparelho de comunicação não autorizado em presídio.

PENA – reclusão, de 4 a 8 anos, e multa.

Contudo, agindo regularmente o funcionário de execução, na medida de suas possibilidades, é incito constatar que se exime de responsabilidade penal. Pois evidente que a possibilidade de agir para evitar o resultado é indispensável.

Imagine-se então que o carcereiro ou agente penitenciário tenha envidado todos os esforços a fim de impedir a entrada do aparelho telefônico, e ainda assim esta tenha ocorrido. Tal hipótese é factível, visto a debilidade técnica e material à disposição do agente, somado à inventividade criminosa e as múltiplas situações que o cotidiano apresenta.

A título de exemplo, supondo que a direção penitenciária tenha franqueado acesso a pessoas estranhas sem que as mesmas passassem pelo devido controle (revista pessoal, sobretudo), e daí tenha decorrido o

---

<sup>11</sup> Projeto de Lei nº 129/2007, de autoria do Sr. Deputado Federal Neucimar Fraga. PR/ES

acesso do preso<sup>12</sup>, não há que se falar em responsabilidade do subordinado, uma vez que em cumprimento a ordem hierarquicamente superior e não manifestamente ilegal, na forma do art. 22 do CP. Responderá, sim, a autoridade que permitiu tal prática por meio de sua ordem direta.

É possível imaginar que o Subsecretário de Justiça para assuntos prisionais, cumprindo ordem do Secretário, determine aos diretores franquearem a entrada de representantes das igrejas ou órgãos ligados aos direitos humanos, sem as cautelas e protocolos esperados, nas unidades prisionais, e que por ocasião destas visitas venha a ocorrer a entrada de rádio ou telefone. Não há que se falar em responsabilidade do carcereiro que franqueou a entrada. Nem o diretor e subsecretário que apenas transmitiram a ordem não manifestamente ilegal.

A hipótese acima, apesar de ordinária, é demasiadamente pequena em comparação a que se segue: Imagine-se um dia em que grande quantidade de pessoas será autorizada a entrar nos presídios por conta da visita aos presos. Por exemplo, quinhentas pessoas, dentre familiares, amigos e companheiros dos presos, e que passarão por uma revista íntima. Para a ocasião, a administração tem dois funcionários de cada sexo. Situação corriqueira, diga-se de passagem. A administração autoriza ainda a entrada do "malote" que são alimentos, objetos de higiene pessoal, e materiais diversos entregues aos presos. Lembre-se que não há local apropriado para a execução da revista, tão pouco raios-X ou detectores de metal, e por vezes sequer luvas de procedimento. Recorde-se também que este profissional não recebe treinamento adequado para tanto. Pergunta-se então: É exigível deste funcionário incumbido da revista que garanta sua total eficácia? Poderia ele ser eventualmente responsabilizado nas iras do 319-A.

---

<sup>12</sup> Ao contrário do que a maioria das pessoas poderia achar, o cotidiano de uma unidade prisional é bastante diversificado. O suposto isolamento dos presos sofre exceções diuturnas, visto a multiplicidade de pessoas, instituições e situações que se ocupam desta realidade. Neste sentido temos as intervenções policiais; intervenções institucionais da Secretaria de Justiça e seus diversos órgãos; intervenções administrativas da diretoria do presídio e seus diversos prepostos; visitas de familiares; visitas íntimas; manutenções em geral; imprensa, estudantes de sociologia, psicologia, direito, serviço social, teologia; audiências com advogado; inspeções e visitas de autoridades diversas; visitas de organismos ligados aos direitos humanos; visitas de entidades filantrópicas e religiosas. De mencionar os casos em que há o trabalho do preso interno ou externo (semi-aberto), quando o contato com outras pessoas cresce ainda mais, e ainda as hipóteses de saída do preso como os destinados à audiência judicial ou atendimento médico.

Frise-se o termo eficácia porque o agente deve agir com a maior otimização de tempo possível e respeito à dignidade da pessoa, sob pena de provocar tumulto entre as visitas ou até mesmo uma rebelião. Evidente que o tempo necessário a uma minuciosa revista não é o tempo que a multidão e os presos querem, tampouco o procedimento da revista íntima é inteiramente compatível com a dignidade da pessoa humana.

Aqui parece que a responsabilidade se desloca gradativamente acima, alcançando as pessoas responsáveis pela logística e protocolos de segurança e até mesmo os agentes políticos responsáveis pelo direcionamento dos recursos existentes e manipulação do orçamento.

Dessa forma, há que se questionar acerca da atitude do supervisor, do diretor da Unidade, do superintendente para assuntos prisionais, e assim sucessivamente, em escala hierárquica ascendente, perscrutando se os mesmos lançaram mão dos recursos disponíveis e ainda, se diante da indisponibilidade, cientificaram seus superiores imediatos.

Neste exercício de exclusão, e contando com a ampla expressão “agente público”, pode-se chegar a qualquer pessoa a quem a Lei determine o dever de guarda, vigilância e proteção dos presos.

Esgotados os recursos à disposição da Secretaria de Justiça Estadual, órgão gestor do sistema penitenciário, dentro da reserva do possível, deve-se indagar da responsabilidade do chefe do poder executivo, a quem, em última instância, compete a gestão da segurança pública e do sistema prisional. Afinal, o aparelho telefônico poderá entrar nos presídios em razão da conduta reprovável do carcereiro, ou em razão da falta de investimentos no controle adequado.

Por fim, resta saber se o novel dispositivo afasta a possibilidade de responsabilização penal do agente público por vias da omissão penalmente relevante que se opera nos crimes omissivos impróprios.

Considerando que, com a edição da nova Lei, criando a nova figura típica a hipótese anteriormente aventada não pode prevalecer, ou seja, tratando-se de omissão própria, o agente não deverá responder pelo resultado naturalístico ocorrido do uso do telefone ou rádio, mas sim pelo descrito no novo dispositivo.

Nestes termos não se fale mais em omissão espúria. Assim, em última análise nota-se que houve um relativo abrandamento no tratamento

penal da questão, desde que se entenda que anteriormente o agente omissivo poderia responder na forma do art. 13 § 2º - omissão penalmente relevante e 29 – concurso de pessoas, do CP.

Desejando-se evitar este inegável abrandamento, o que de fato parece ser a vontade do legislador, apesar de equivocada sua ação, resta ao julgador apreciar a hipótese do concurso de crimes e pessoas.

## 6 CONCLUSÃO

De tudo se conclui-se que, inegavelmente, o legislador pátrio é por muitas vezes movido por casuísmos. A resposta penal, apesar de necessária e quase sempre acalentadora, não está apta a resolver todo o problema da criminalidade, sobretudo se esta solução vier influenciada pela dor da violência latente, com conseqüente abandono do esforço racional.

As questões acerca da segurança pública merecem uma ampla discussão no intuito de angariar esforços definitivos e não meros diplomas legais inexecutáveis no Brasil real. Proibir o acesso de celular aos presos que possuem drogas e armas em fatura é tão somente aumentar um rol de objetos ilícitos indetectáveis. Agora, fazê-lo ainda, de forma desprovida de boa técnica e emocionada é redundar na utopia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gevan. **Modernos Movimentos de Política Criminal e seus Reflexos na Legislação Brasileira**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

BARROS, Carmen Silva de Moraes. **A individualização da Pena na Execução Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal: parte geral**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1.

CARNELUTTI, Francesco. **As Misérias do Processo Penal**. (Tradução de Isabela Cristina Sierra). Ed Minelli. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: Parte Geral**. 6 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. v. 1.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal: Parte geral**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 1.

KUEHNE, Maurício. **Execução Penal**. Cartas e conclusões de congressos, simpósios, encontros e seminários. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABRINI Renato N. **Manual de Direito Penal: Parte Especial**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007. v. 3.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-84**. 8 ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 1997.

NUNES, Adeildo. **A realidade das prisões brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2005.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Poder Judiciário: Crise. Acertos e Desacertos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 6 ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1.

# Crime de Embriaguez na Direção de Veículo Automotor em Face do Princípio da Ofensividade

*Jeremias dos Santos<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo busca discutir um tema bastante controverso do Direito Penal moderno, qual seja, a utilização dos chamados crimes de perigo abstrato ou presumido como meio de tutela de bens jurídicos. Analisaremos nesta oportunidade, a constitucionalidade, ou a inconstitucionalidade do crime de embriaguez na direção de veículo automotor, em face do Princípio da Ofensividade.

**Palavras chaves:** Princípios. Legalidade. Garantias.

## 1 INTRODUÇÃO

A doutrina Constitucional Penal atualmente vigente e aceita em nosso Ordenamento Jurídico tutela as garantias e direitos fundamentais do homem. Dentre os princípios mais relevantes, destaca-se o PRINCÍPIO DA OFENSIVIDADE, que basicamente consiste na idéia de que o Direito Penal deva tutelar apenas as lesões ou perigo concreto de lesão aos bens jurídicos relevantes. A partir das décadas de sessenta e setenta, o Direito Penal conheceu as teses do jurista Alemão Claus Roxin. O respeitável doutrinador apresentou diversos conceitos e princípios, dos quais se extrai o Princípio da Ofensividade, que na doutrina nacional tem como um dos maiores defensores o professor Doutor Luiz Flávio Gomes. O estudo neste trabalho proposto tem o escopo de demonstrar que crime de embriaguez na direção

---

<sup>1</sup> Oficial de Justiça. Ex-Comissário da Infância e Juventude. 2º SGT PMES RNR 1993 à 2006. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade do Amazonas - UNAMA. Curso de extensão da Escola de Estudos Superiores do Ministério Público-MPES. Professor da Disciplina Processo Penal no CFA/PMES

de veículo automotor, sendo crime de perigo abstrato, configura-se uma afronta ao Princípio da Ofensividade, visto que, fundamenta-se apenas na tipicidade formal em detrimento da tipicidade material. A primeira seria a adequação de uma conduta à descrição abstrata de um crime. Já a tipicidade material exige que a conduta tenha provocado uma ofensa relevante no bem jurídico tutelado, ou uma significativa ameaça de lesão a ele.

O Direito Penal, de acordo com o princípio da *ultima ratio*, só deve tutelar os bens juridicamente mais relevantes para a sociedade, dada a gravidade das suas sanções.

A doutrina Constitucional Penal atualmente vigente e aceita em nosso Ordenamento Jurídico tutela as garantias e direitos fundamentais do homem. Dentre os princípios mais relevantes, destaca-se o PRINCÍPIO DA OFENSIVIDADE, que basicamente consiste na tese de que o Direito Penal deva tutelar apenas as lesões ou perigo concreto de lesão aos bens jurídicos relevantes.

O Princípio da Ofensividade na concepção constitucionalista e garantista do delito deve observar se um determinado fato ofensivo típico, assim considerado, realmente apresenta a tipicidade formal e material, assim sendo, abordaremos vários conceitos inerentes ao tema, para ao final concluir pela incompatibilidade dos crimes de perigo abstrato em face da Constituição da República Federativa do Brasil e do Princípio da ofensividade.

## 2 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PENAIS

Analisaremos apenas alguns dos princípios constitucionais penais, dentre eles, destacamos os princípios da legalidade, da intervenção mínima e da ofensividade, para posteriormente, em confrontação com os crimes de perigo abstrato, delimitando nossa discussão ao crime de embriaguez na direção de veículo automotor, e finalmente concluirmos pela incompatibilidade do referido crime com o princípio da ofensividade.

### 2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu art. 5º, inciso XXXIX e no art. 1º do Código Penal, o princípio da legalidade é um dos mais representativos princípios derivados da digni-

dade humana. Este princípio nasceu com o Estado de Direito, contrapondo-se ao poder antidemocrático e autoritário. A maioria da doutrina nacional entende que o princípio da legalidade é sinônimo de reserva legal. Fernando Capez citando Heleno Cláudio Fragoso, quando este referia-se ao disposto no art. 1º do Código Penal:

“Essa regra básica denomina-se princípio da legalidade dos delitos e das penas ou princípio da reserva legal, e representa importante conquista de índole política, inscrita nas Constituições de todos os regimes democráticos e liberais”<sup>2</sup>

Contudo, para o autor Fernando Capez, dissentindo da maioria da doutrina nacional, entende que o princípio da legalidade é gênero que compreende duas espécies: reserva legal e anterioridade da lei penal. Reserva legal, no entendimento do respeitável professor trata-se da exigência de que o crime deva ser tipificado em observância do processo legislativo em sentido estrito. A anterioridade é a exigência de que a lei esteja em vigor no momento da prática da infração penal.

## 2.2 PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA

A intervenção mínima deriva do princípio da fragmentariedade do Direito Penal. Tem como fundamento a Declaração de Direitos do Homem e do cidadão, de 1789. O referido diploma determinou em seu artigo 8º que a lei só deve prever as penas estritamente necessárias.

Segundo este princípio, o Direito Penal só deve ser aplicado quando as sanções dos outros ramos do direito se mostrarem insuficientes para tutelar determinado bem jurídico. Aí então, poderá ser usada a tutela penal. Daí origina-se a expressa “ultima ratio”

A intervenção mínima, tendo como destinatário o legislador, nas palavras do professor Fernando Capez:

Ao legislador o princípio exige cautela no momento de eleger as condutas que merecerão punição criminal, abstendo-se de incriminar qualquer comportamento. Somente aqueles que, segundo comprovada experiência anterior, não puderem ser convenientemente contidos pela aplicação de outros ramos do direito deverão ser catalogados como crimes em modelos descritivos legais<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Curso de Direito Penal; parte geral, 8. Ed., São Paulo, Saraiva, 2005, p. 39.

<sup>3</sup> Curso de Direito Penal; parte geral, 8. Ed., São Paulo, Saraiva, 2005, p. 39.

## 2.3 PRINCÍPIO DA OFENSIVIDADE

Como os demais princípios, deriva do princípio da dignidade humana, cujo Direito Penal moderno tutela, por meio dos princípios que visam a garantia penal e os direitos individuais do cidadão. O princípio da ofensividade informa que não há crime quando a conduta não tiver oferecido ao mesmo um perigo concreto, real, efetivo e comprovado de lesão ao bem jurídico relevante. O professor Luiz Flávio Gomes ensina:

O princípio do fato não permite que o direito penal se ocupe das intenções e pensamentos das pessoas, do seu modo de viver ou de pensar, das suas atitudes internas (enquanto não exteriorizada a conduta delitiva).<sup>4</sup>

O princípio da ofensividade considera inconstitucional todos crimes classificados pela doutrina como “delitos de perigo abstrato”, visto que, somente admite a existência de uma infração penal quando houver efetiva lesão ou real perigo de lesão ao bem jurídico.

Segundo o professor Luiz Flávio Gomes:

Nullum crimen sine iniuria: o resultado jurídico é o quinto requisito do fato materialmente típico (da tipicidade penal) e o primeiro de natureza axiológica (ou valorativa). Pertence, como se vê, à tipicidade material (e, em consequência, à tipicidade penal, porque, como vimos, tipicidade penal = tipicidade formal + tipicidade material).<sup>5</sup>

Em suma, não há tipicidade penal, se não há ofensa ao bem jurídico, isto é, sem resultado jurídico (que significa lesão ou perigo concreto de lesão ao bem jurídico protegido).

Maurício Antonio Ribeiro Lopes faz uma distinção entre os princípios da lesividade e da ofensividade, a seguir transcritas: “Não são poucos os autores que aproximam demasiadamente os conceitos de ofensividade e lesividade. Assim o fazem, dentre outros, Peña Cabrera, Palazzo, Silva Franco. Para nós, contudo, são esses princípios inteiramente distintos, embora complementares, como expressão última da legalidade. Como visto no capítulo anterior, o princípio da ofensividade é informador do conteúdo material do conceito de delito. Como destaca com acerto Nilo Batista, ‘este princípio transporta para o terreno penal a questão geral da exteriorida-

<sup>4</sup> Princípio da Ofensividade no Direito Penal; São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p. 41.

<sup>5</sup> Luis Flávio Gomes, Resultado Jurídico (desvalor do resultado), Aula 05, Ciências Criminais.

de e alterioridade (ou bilateralidade) do Direito: ao contrário da moral – e sem embargo da relevância jurídica que possam ter atitudes anteriores, associadas como motivo ou fim de agir, a um sucesso externo -, o direito ‘coloca face a face, pelo menos, dois sujeitos’. No Direito Penal, à conduta do sujeito autor do crime deve relacionar-se, como signo do outro sujeito, o bem jurídico (que era objeto da proteção penal e foi ofendido pelo crime – por isso chamado de objeto jurídico do crime). Como ensina Roxin, ‘só pode ser castigado aquele comportamento que lesione direitos de outras pessoas e que não é simplesmente um comportamento pecaminoso ou imoral; (. . .) o Direito Penal só pode assegurar a ordem pacífica externa da sociedade, e além desse limite nem está legitimado nem é adequado para a educação moral dos cidadãos’. À conduta puramente interna, ou puramente individual – seja pecaminosa, imoral, escandalosa ou diferente -, falta a lesividade que pode legitimar a intervenção penal’. Sob a perspectiva dos princípios da lesividade, complementando o raciocínio iniciado no capítulo anterior, pode-se dizer que a acolhida do princípio a exclusiva proteção de bens jurídicos ‘significa, desde logo, que as incriminações não podem pretender a proteção de meros valores éticos e morais nem a sanção de condutas socialmente inócuas. A intervenção punitiva do Estado somente se legitima quando salvaguarda interesses ou condições que reúnem duas características: em primeiro lugar, a da generalidade (deve tratar-se de bens ou condições que interessem a maioria da sociedade e não a uma parte ou setor desta); em segundo lugar, a da transcendência (a intervenção penal somente se justifica para tutelar bens essenciais para o homem e a sociedade, vitais). O contrário é um uso sectário e frívolo do Direito Penal: sua perversão”. Op.cit.,531e 532, sendo esta última citação retirada de Garcia-Pablos de Molina, Derecho Penal- Introduccíon, p.265.

### **3 DOS CRIMES DE PERIGO**

Para caracterização dos crimes de perigo, classificados em de perigo concreto ou de perigo abstrato, basta a possibilidade de dano, ou seja, expor a perigo de dano, o bem jurídico. Protegido.

Os crimes de dano, diferem-se dos crimes de perigo em função do bem jurídico tutelado, considerando-se a efetiva ou provável lesão a este

bem. Se o bem jurídico sofrer algum dano, estará configurado o crime de dano respectivo, mas se sofrer não um efetivo dano, mas apenas uma ameaça que provavelmente produziria um dano, estará configurado o crime de perigo.

### 3.1 CRIMES DE PERIGO CONCRETO

Os crimes de perigo concreto precisam de comprovação da existência da criação da situação de perigo ao bem juridicamente tutelado. Desta forma, o agente, além de praticar a conduta prevista no tipo, tem que gerar um provável dano, situação esta que deverá ser comprovada para efeitos de consumação típica.

### 3.2 CRIMES DE PERIGO ABSTRATO

Os crimes de perigo abstrato ou presumido prescindem da comprovação da existência da situação em que se colocou em perigo o bem jurídico protegido, havendo, neste sentido, uma presunção *juris et de jure*. Contudo, geram a punição pelo mero descumprimento da lei formal. Nestes tipos de crime, o perigo não é elementar do tipo, ao contrário dos crimes de perigo concreto, sendo apenas a motivação para sua criação. Quer dizer que estando a probabilidade de dano presente ou não estará configurado o crime.

A respeito do tema, Edison Miguel da Silva Jr. - Procurador de Justiça em Goiás, cita:

Damásio E. de Jesus afirma que “*não são admissíveis delitos de perigo abstrato ou presumido em nossa legislação*”. Igualmente, Luis Flávio Gomes alerta para a inconstitucionalidade do tipo de perigo abstrato, “*por violar o princípio da ofensividade, que conta com assento constitucional indiscutível*.” Francisco de Assis Toledo, por sua vez, adverte: “*o crescimento descontrolado desses crimes de perigo abstrato, especialmente na área dos delitos de trânsito, delitos contra o meio ambiente, contra a saúde pública, contra a ordem econômica e tributária etc., pode por em risco o direito penal de cunho liberal, orientado e autolimitado pela exigência da ofensa ao bem jurídico, transformando essa exigência em uma espécie de ficção a ponto de já se falar na exposição a perigo do direito penal pelo surgimento de um direito penal da exposição a perigo (Herzog).*”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Artigo publicado no Boletim IBCCrim, 76/6, março/1999:

Também Francisco MUÑOZ CONDE, manifestando-se sobre o excesso da utilização dos delitos de perigo abstrato, lembra que se “deve ter sempre em vista o princípio da intervenção mínima e a idéia da anti-juridicidade material, segundo a qual só a lesão ou colocação em perigo concreto de um bem jurídico pode ser sancionada com uma pena.”

### 3.3 CRIME DE EMBRIAGUEZ EM DIREÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR

A Lei 9.503/97 criou vários crimes de perigo relacionados à direção de veículo automotor, dentre eles o crime de embriaguez na direção de veículo automotor tipificado no artigo 306:

“Conduzir veículo automotor, na via pública, sob a influência de álcool ou substância de efeitos análogos, expondo a dano potencial a incolumidade de outrem:

Penas - detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.”

### 3.4 NATUREZA DO CRIME DE EMBRIAGUEZ AO VOLANTE

O respeitável doutrinador Damásio Evangelista de Jesus apresenta as quatro posições defendidas no Brasil, quanto a natureza jurídica do crime de embriaguez ao volante, quais sejam: 1ª - Cuida-se de crime de perigo concreto. O simples fato de o sujeito dirigir veículo em via pública em estado de embriaguez não configura o crime do art. 306 do CT, exigindo-se que da conduta resulte perigo concreto. É necessária demonstração de que o motorista, com o seu comportamento, expôs realmente a segurança alheia a perigo de dano. Não decorrendo perigo concreto o fato é atípico, subsistindo infração administrativa. 2ª) o simples fato de o agente dirigir veículo em estado de embriaguez tipifica a conduta descrita no art. 306 do CT, prescindindo-se de perigo concreto. Trata-se de crime de perigo abstrato. 3ª - havendo perigo concreto, ocorre o crime do art. 306 do CT; a simples embriaguez ao volante, sem perigo concreto, conduz ao art. 34 da LCP (perigo abstrato). 4ª - trata-se de crime de lesão e de mera conduta (orientação defendida pelo referido autor).

Embora sustentável do ponto de vista social, do ponto de vista da política criminal, a inserção de tipos penais mais severos, ou dos crimes de perigo, por exemplo, não faz reduzir significativamente o número de delitos. Trata-se de um típico exemplo de legislação que tem uma função simbólica, vindo ao encontro da exigências das sociedade, na tentativa de dar a ela uma resposta imediata, porém, sem contudo, alcançar a tutela esperada por todos. Motivo pelo qual, somos filiados a orientação da corrente doutrinária que entende que o referido crime tenha natureza de crime de perigo concreto.

Observa-se que o Código Brasileiro de Trânsito abordou a embriaguez sob duas vertentes, quais sejam, a primeira como sendo infração administrativa e a segunda e mais polêmica trata-se do crime de embriaguez na condução de veículo automotor.

Quanto a infração administrativa, apesar de um maior rigor em relação a legislação anterior, não deveria ser questionada sua efetiva aplicação, visto que, tal rigor, é resultado dos autos índices acidentes no trânsito. É de amplo conhecimento dos cidadãos que o álcool e as demais substâncias de efeitos análogos, são os responsáveis por grande parte dos acidentes registrados no Brasil, acidentes estes quando não fatais deixam graves seqüelas. A sociedade cobrava dos legisladores recrudescimento da legislação e assim foi feito. Porém, para que os objetivos pretendidos sejam alcançados, por meio de ações preventivas e repressivas, a esfera administrativa deve atuar, por meio de seu poder de polícia e outros meios legais disponíveis, deve agir com rigor, para que não seja preciso se utilizar do Direito Penal, visto que este, deverá ser o último instrumento utilizado pelo Estado, a fim de se cumprir a manutenção da ordem pública, a segurança, a incolumidade das pessoas, em fim, o último meio para se fazer valer a autoridade do Estado e a vontade da sociedade.

A infração administrativa encontra-se tipificada no artigo 165 da Lei 9.503: “Art. 165. Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica: (Redação dada pela Lei nº 11.275, de 2006)

- Infração - gravíssima;
- Penalidade - multa (cinco vezes) e suspensão do direito de dirigir;

- Medida administrativa - retenção do veículo até a apresentação de condutor habilitado e recolhimento do documento de habilitação.

Parágrafo único. A embriaguez também poderá ser apurada na forma do art. 277.”.

A nova redação do artigo 165 da Lei 9.503, de 07 de fevereiro de 2006, suprimiu a expressão “em nível superior a seis decigramas por litro de sangue”, sendo assim, o motorista flagrado dirigindo sob a influência de álcool ou de qualquer substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, independentemente da quantidade consumida, estará diante da infração administrativa. Nas mesmas condições, verificando-se que o motorista conduzia o veículo automotor de forma a expor a dano potencial a incolumidade de outrem, leia-se conduzindo de maneira anormal, sua conduta, caracterizará além da infração administrativa o crime de embriaguez ao volante tipificado no artigo 306 do CTB:

- “Conduzir veículo automotor, na via pública, sob influência de álcool ou substância de efeitos análogos, expondo a dano potencial a incolumidade de outrem”
- Penas – detenção, 6 (seis) meses a 3 (três) anos, multa e suspensão ou proibição de se obter permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

Observando-se as redações dos artigos 165 e 306, verifica-se que elemento distintivo entre a infração administrativa e o crime consiste na expressão “expondo a dano potencial a incolumidade de outrem”.

Sempre foi muito controvertido e polêmico a questão da produção da prova quanto ao estado de embriaguez. O entendimento de que a produção de prova por meio do “bafômetro” ou por meio da coleta de sangue em laboratório, constituiriam hipótese de auto-incriminação ou produção de prova contra si mesmo, difundiu-se de maneira que, a pretexto de invocarem a proteção constitucional, baseado no princípio da dignidade humana, na verdade contribuiu para incentivar a cultura da impunidade. Neste contexto, outra importante inovação foi introduzida na busca da efetiva punição daqueles que insistem em conduzir veículo automotor sob a influência de álcool ou de qualquer substância entorpecente ou

que determine dependência física ou psíquica. A redação dada ao novo § 2º do art. 277 do CTB, determina que, no caso de recusa do motorista em submeter-se aos testes, exames e perícias previstos na legislação específica, o agente de trânsito poderá se valer de outros meios de prova em direito admitidos para a comprovação dos notórios sinais de embriaguez, excitação ou torpor, resultantes do consumo das substâncias supracitadas. Não há que se falar em violação ao princípio da ampla defesa. Não há prova ilícita. Conforme leciona o eminente Professor Alexandre de Moraes:

“Os direitos e garantias individuais e coletivos consagrados no art. 5º da Constituição Federal não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, nem tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos criminosos, sob pena de total consagração ao desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito”.<sup>7</sup>

#### **4 A INCONSTITUCIONALIDADE DO CRIME DE EMBRIAGUEZ NA DIREÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR EM FACE DO PRINCÍPIO DA OFENSIVIDADE**

Os crimes de perigo abstrato presumem de forma absoluta a criação do perigo pelo autor da conduta prevista no tipo respectivo. Isto quer dizer que o agente é punido pela mera desobediência da letra da lei, sem que se comprove a existência de qualquer lesão ou ameaça de lesão ao bem tutelado, ou seja, de qualquer resultado jurídico/normativo.

A presunção legal de perigo e a tipificação elaborada vagamente, põem dúvidas quanto a sua constitucionalidade bem como a dos crimes de perigo abstrato.

Tais crimes vão de encontro ao princípio da legalidade, vez que não contém em seus tipos a devida descrição da conduta a ser punida. Esta conduta é prevista de maneira incompleta, porquanto não se exige um resultado normativo, presumindo-se o restante da conduta, e se vale de expressões inexatas, permitindo arbitrariedades por parte dos aplicadores da lei, inclusive em prejuízo ao réu.

---

<sup>7</sup> Direito Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 53.

Tutelam-se, por meio dos crimes de perigo presumido, bens jurídicos que poderiam ser protegidos com muito mais eficácia através de outros ramos do Direito, como o Direito Administrativo, o Direito Tributário e o Direito Civil. O Direito penal mostra-se, inadequado e lento para oferecer uma proteção adequada a estes bens e, por outro lado, não pode ser utilizado como mera função simbólica, satisfazendo os anseios da sociedade pela tutela de bens jurídicos recém criados ou recém valorados. Incompatível, portanto, com o princípio da intervenção mínima.

Não se deve falar em sanção penal sem que haja lesão ou ameaça de lesão (perigo) a um bem jurídico. A presunção de perigo prescinde de uma ameaça de lesão, punindo o agente sem que este não tenha ofendido qualquer bem jurídico. A proporcionalidade, de igual sorte, é desrespeitada, na medida em que não há lesão ou ameaça de lesão. Neste caso, não deveria se falar em pena, ainda mais em uma punição proporcional à ofensa ao bem jurídico produzida pela conduta do agente, indo de encontro, conseqüentemente, ao princípio da ofensividade.

Os crimes de perigo são utilizados em várias legislações do Direito Penal pátrio, dentre elas, no Código Brasileiro de Trânsito, esquecendo-se do princípio da *ultima ratio* e contribuindo para um Direito Penal máximo, quando a tendência moderna é de um Direito Penal mínimo.

Assim sendo, a função simbólica do Direito Penal é externada, por meio de reiteradas edições de normas penais, normalmente mais rigorosas, porém com resultados, na maioria das vezes, aquém do esperado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, e em face dos princípios e conceitos apresentados, verifica-se que os tipos penais denominados de crimes de perigo abstrato, são incompatíveis como o Ordenamento Jurídico pátrio atualmente vigente.

Sendo assim, crimes de perigo abstrato previstos no Código de Trânsito Brasileiro, em especial o crime de embriaguez na direção de veículo automotor, apresentam-se inconstitucionais, a medida em que não seja comprovada a potencialidade ofensiva da conduta. O crime de embriaguez ao volante, não pode ser caracterizado simplesmente pela a con-

dução de veículo automotor, na via pública, sob influência de álcool. Esta conduta o legislador considerou infração administrativa, para diferenciar do crime, que exige a demonstração de que a conduta seja potencialmente lesiva para a coletividade.

Como citado anteriormente, a importância das bens tutelados pela maioria dos tipos de perigo são inquestionáveis, contudo, o Direito Penal, não pode ser o primeiro instrumento utilizado para tal fim, ao contrário, deve ser o último, cabendo esta função aos demais ramos do Direito.

Em suma, devemos entender que a “inflação legislativa”, com a simples finalidade de responder de maneira imediata as exigências da coletividade, que cobra segurança e proteção do Estado, configura-se em exemplo de Direito Penal simbólico, que tem demonstrado não ser a solução definitiva para se resolver e prevenir os delitos que afligem a sociedade.

## REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. Manual de Direito Penal, São Paulo: Saraiva, 2000. v.1.

CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal, Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2005. v.1.

GOMES, Luís Flávio. **Princípio da Ofensividade no Direito Penal**. São Paulo: RT, 2002.

GOMES, Luis Flávio. **Resultado Jurídico** (desvalor do resultado), Aula 05, Pós-Graduação “Lato Sensu” em Ciências Criminais, IELF-UNAMA-UVB-OAB(SP).

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Teoria Constitucional do Direito Penal**. São Paulo: RT, 2000.

MONTEIRO, Ruy Carlos de Barros. Crimes de Trânsito: a aplicação da lei 9.009, de 26.9.1995, e a responsabilidade civil. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

# Legalização do Transporte Clandestino na Grande Vitória: Solução ou Problema?

*Jovelson Aguilar Sabino Junior<sup>1</sup>*

*Wellington Luiz Kunsch<sup>2</sup>*

## RESUMO

O presente artigo tem por finalidade aprofundar a discussão sobre o transporte clandestino de passageiros na Região Metropolitana da Grande Vitória, apresentando ao leitor uma série de características que chamam a atenção dos profissionais de Segurança Pública. Tal assunto tem sido abordado constantemente pela mídia, que apresenta reivindicações dos interessados na legalização, bem como a problemática que gira em torno dessa atividade altamente rentável. De um lado, se posicionam trabalhadores que executam o transporte de passageiros de maneira irregular, que alegam ser essa atividade uma forma legítima de se prover o sustento; de outro, surge o Poder Público, que tem por missão regular e fiscalizar a atividade, considerada como serviço público essencial pela Constituição Federal. A sobrevivência do transporte clandestino de passageiros pode levar ao colapso o sistema de transporte coletivo oficial, o que seria desastroso, por atentar contra a Ordem Pública. Assim, ações técnicas e objetivas, com a participação dos diversos órgãos do sistema de Segurança Pública constituem-se na melhor forma de resolução do problema, ao se observar os interesses conflitantes.

**Palavras-chave:** Transporte Clandestino. Transporte Alternativo. Atividades Ilegais. Organizações Criminosas. Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros. Integração entre Órgãos de Segurança Pública.

---

<sup>1</sup> 2º Tenente PMES. Pós-graduado no Programa: Especialização em Segurança Pública da UFES. Pós graduando em Gestão, Educação e Segurança no Trânsito na Universidade Cândido Mendes.

<sup>2</sup> 2º Tenente PMES. Graduado pela Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo.

## 1 INTRODUÇÃO

Tem obtido destaque na imprensa capixaba o movimento formado por proprietários e condutores de veículos que exercem atividade ilegal de transporte coletivo de passageiros. Seja devido ao elevado número de apreensões que o Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRv) da Polícia Militar vem efetuando em conjunto com a Companhia de Transporte Urbano da Grande Vitória (CETURB-GV) e com a Secretaria de Transportes da Prefeitura Municipal de Vitória (SETRAN/PMV), ou devido às constantes manifestações que a “categoria” tem realizado na Grande Vitória, o fato é que o assunto tem ocupado grande espaço na mídia impressa e televisiva.

São comuns bloqueios de vias públicas pelos manifestantes – geralmente as mais movimentadas – como também as carreatas em direção às sedes de chefias de Poderes, como prefeituras municipais, Assembléia Legislativa e Palácio Anchieta. Tais manifestações possuem o escopo de sensibilizar a população e pressionar os agentes políticos a abraçarem a causa da legalização do “transporte clandestino”.

O fator que permite o crescimento do movimento e, de certa maneira, “legítima” suas reivindicações, é a precariedade do sistema de transporte coletivo de passageiros da Grande Vitória. Os usuários reclamam de falta de pontualidade, agilidade e conforto oferecidos pelos ônibus das empresas regulares de transporte coletivo. As reclamações, muitas vezes, são noticiadas pelos principais jornais do Espírito Santo, onde se questiona a eficiência do sistema de transporte coletivo na Grande Vitória.

Em contrapartida, os “perueiros” (condutores de veículos que transportam passageiros ilegalmente) se apresentam como a solução para os problemas de mobilidade urbana enfrentados por boa parte da população capixaba. Surge, então, a seguinte questão: a legalização do “transporte clandestino” resolveria o problema do transporte coletivo na Grande Vitória ou causaria outros problemas?

## 2 ASPECTOS LEGAIS

O transporte coletivo de pessoas em qualquer um de seus modelos (rodoviário, aquaviário, ferroviário, etc.) é um serviço de competência do

Poder Público (União, Estados e Municípios), em que apenas a execução deste serviço – nunca a titularidade – pode ser delegada ao particular mediante o rito previsto na Constituição Federal. O Art. 30, inciso V da Carta Maior reza que compete ao Poder Público Municipal organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Na esfera do poder Estadual, compete ao estado-membro os serviços de transporte coletivo intermunicipal (Art. 25, § 1º da CF/88), ao passo que incumbe à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros (art. 21, inciso XII, alínea “e” da CF/88).

Assim, é fornecida a concessão ou permissão após prévio processo licitatório, para que os serviços sejam considerados regulares, ou seja, formatados em linhas, com cobrança individual de tarifa, exigência de cumprimento de horários, entre outros.

Para o transporte em veículo automotor operado em regime de fretamento, que são os casos de transporte escolar, transporte universitário ou de qualquer grupo de pessoas com origem e destino pré-definidos (passeios, transporte de funcionários para o trabalho, etc.) há exigências legais próprios de cada órgão executivo de trânsito (União, Estados e Municípios), dependendo da área de competência do trajeto a ser percorrido. Para execução de tais serviços, basta que seja precedido de prévia autorização, que se constitui em uma espécie de ato administrativo de natureza precária, diferente da concessão ou permissão, e independe de precedente licitação, onde basta que o pretense prestador do serviço se adeque a determinadas exigências estipuladas pelo Poder autorizante.

No caso do “transporte clandestino” de pessoas executado sobre ou concorrentemente com o serviço regular permissionado, pode haver ocorrência de crimes de concorrência ruínosa ou desleal na forma da Lei de Propriedade Industrial (Lei 9.279/96), sem falar da ocorrência das figuras criminais previstas na Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e de Concessão de Serviços Públicos (Lei 8.987/95). Além disso, o Art. 47 do Decreto-Lei 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais) tipifica a conduta de quem exerce ilegalmente profissão regulada por lei.

Além do exposto acima existem as penalidades previstas nos regulamentos próprios de cada órgão do Poder Público concedente ou permissionário. Via de regra as penalidades se constituem em multas pecuniárias e apreensões de veículos flagrados em situação ilegal.

No Espírito Santo, há a Lei 5.720/98 – que trata da concessão e prorrogação do serviço público de transporte coletivo –, os Decretos 3.288-N/92 e 4.090-N/97, que regulam o transporte rodoviário regular e por fretamento no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem (DER-ES), e a Lei 3.693/84 e Decreto nº 2.737-N/88, que normatizam e definem a competência da CETURB-GV. Por fim, no município de Vitória há a Lei nº 6.081/03 e o Decreto nº 12.163/05 que estabelecem normas e punições para infrações relacionadas ao transporte de passageiros, enquanto em Vila Velha foi promulgada em 2006 a Lei 4.449, que regula tal atividade.

Importante salientar que o “transporte clandestino”, quando executado sem o devido licenciamento do órgão competente para finalidade de aluguel (placas com fundo vermelho e caracteres brancos), configura infração administrativa prevista no Art. 231 VII da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).

### **3 SITUAÇÃO NA GRANDE VITÓRIA**

Na Grande Vitória, a repressão ao transporte clandestino ganhou força e vigor no ano de 2006. Antes desse ano, eram realizadas apenas fiscalizações esporádicas pela CETURB-GV e SETRAN-PMV com apoio do BPRv/PMES.

A reformulação das estratégias de fiscalização foi motivada por vários fatores, dentre eles o número excessivo de veículos (automóveis e microônibus) parados ou estacionados nos pontos de ônibus para embarque e desembarque de passageiros, o que prejudicava a fluidez do trânsito. Além disso, havia a suspeita de que alguns “perueiros” utilizavam-se do veículo e das circunstâncias da atividade para cometerem crimes diversos. Nem sempre eles participariam diretamente dos crimes, mas proporcionariam evasão de criminosos ou dos produtos obtidos com o delito. Com isso, o risco a que estavam sendo expostos os usuários desse tipo de transporte levou representantes de diversas agências

que compõem o sistema de Segurança Pública a se reunirem em busca de soluções para este grave problema.

Foi montado um grupo de estudos para intervenção, que, após análise da situação, planejou as linhas de ação que norteariam as atividades desenvolvidas no ano de 2006. Assim, ficou decidido que o BPRv/PMES seria o responsável pela elaboração de estratégias e pela supervisão das ações de fiscalização do “transporte clandestino” na Grande Vitória.

Inicialmente, a repressão se deu, sobretudo, no Centro de Vitória, local em que a atuação dos “perueiros” era mais ostensiva. Nessa época, a fiscalização era executada em conjunto entre BPRv/PMES e SETRAN/PMV.

Após o acúmulo de experiência entre os dois órgãos e a criação de um *modus operandi*, foi possível a ampliação das ações de fiscalização para outros bairros e, posteriormente, outros municípios da Grande Vitória. A partir desse momento – dezembro de 2006 –, a CETURB-GV passou a atuar efetivamente na fiscalização, o que permitiu a adoção da medida de apreensão dos veículos de “perueiros” em todos os municípios da Grande Vitória.

Desde então as ações tornaram-se mais freqüentes, pois passaram a ocorrer diariamente, o que atingiu diretamente os envolvidos com o “transporte clandestino”. Alguns “perueiros” reagiram de maneiras extremas, com ameaças e agressões físicas e verbais dirigidas a policiais e fiscais, além de tentativas de atropelamento de agentes durante a fiscalização. Outros, porém, se organizaram e desencadearam carretas, bloqueios de avenidas, manifestações em prédios públicos, etc., com o objetivo de sensibilizar a opinião pública e pressionar os agentes políticos a legalizarem a atividade.

Para se ter uma idéia, no ano de 2006, a SETRAN/PMV autuou 333 veículos pela prática de “transporte clandestino”, durante a realização de 77 ações no município de Vitória, em conjunto com o BPRv/PMES. Este ano, com a participação da CETURB-GV na fiscalização, foram realizadas 99 operações na Grande Vitória até a primeira quinzena de junho, totalizando 351 veículos autuados. A maioria dos veículos apreendidos foi abordada na Capital (191 veículos), seguida por Cariacica (83 veículos), Vila Velha (71) e, por último, Serra e Viana, ambos com 3 veículos cada. Chama atenção a peculiaridade das apreensões no município de Vitória, onde os veículos de pequeno porte (automóveis) correspondem a 76% dos veículos autuados, enquanto nos demais municípios as Kom-

bis e vans são praticamente a totalidade, atingindo 96% das autuações realizadas. Esses automóveis geralmente são táxis de Cariacica ou Serra que migram para os municípios vizinhos – principalmente Vitória – para realizarem o transporte ilegal de passageiros.

É importante destacar que, independente do tipo do veículo utilizado para a realização do “transporte clandestino”, todos eles cobram o valor da passagem do sistema de transporte coletivo oficial e aceitam vale-transporte, sendo que alguns deles fazem o deslocamento em troca de um passe-escolar, que vale metade da tarifa normal. Isso se deve aos itinerários percorridos pelos “perueiros”, que geralmente são curtos, não ultrapassando 10km. Para indicarem aos usuários de transporte coletivo as rotas que estão fazendo, os motoristas ilegais geralmente passam pelos pontos de ônibus munidos de uma placa de papel ou papelão, em que se informa o destino do veículo.

Durante esse período de fiscalização, foi possível constatar a precariedade dos veículos e a desqualificação dos condutores. Analisando-se as condições dos veículos autuados, percebe-se a prestação de um serviço amador, em que pessoas sem qualquer experiência ou treinamento transportam passageiros, desrespeitando as normas de segurança. Muitas vezes, o “transporte clandestino” é realizado por pessoas que não são sequer habilitadas para dirigir, ou possuem categoria de habilitação incompatível com o veículo que conduzem. Também é freqüente verificarmos irregularidades nos veículos utilizados em tal atividade, principalmente aquelas relacionadas ao estado de conservação, bem como as que estabelecem requisitos de segurança para os passageiros e demais usuários da via. As infrações mais comuns verificadas nesses veículos são: falta de pagamento do Seguro DPVAT, pneus lisos e kits de adaptação de gás natural veicular sem o devido certificado de segurança.

Verifica-se, ainda, na Grande Vitória, suspeitas de relação entre a atividade irregular de transporte de passageiros com a ocorrência de outros crimes, como sonegação fiscal, tráfico de drogas, corrupção, extorsão, ameaça e homicídio. Esses delitos ocorrem devido à alta rentabilidade da atividade e à disputa por pontos e rotas de “transporte clandestino”.

## 4 ANÁLISE

A discussão sobre a legalização do “transporte clandestino” faz surgir dois pontos de vista que se colocam em oposição. De um lado, os

“perueiros” argumentam que prestam um serviço à sociedade, como uma alternativa ao sistema de transporte coletivo oficial, que, segundo eles, é prestado sem conforto ou pontualidade. Nas assertivas expostas em manifestações, bem como em reportagens de jornais impressos e televisivos, os representantes dos “perueiros” (que já contam com cooperativas) se apresentam como solução a esses problemas, afirmando que irão comportar a demanda não absorvida pelas empresas de ônibus. Além disso, argumentam que são trabalhadores em busca de seu sustento e a legalização da atividade seria a forma de o Poder Público respaldar o serviço de cidadãos de bem que não conseguiram se inserir no mercado de trabalho.

Por outro lado, os Chefes do Executivo (que detêm a prerrogativa de apresentarem projetos ao Legislativo sobre o assunto em tela) resistem em aceitar tais argumentos. Tal fato é compreensível, pois – ainda que, segundo os usuários, o sistema de transporte coletivo oficial não apresente as condições ideais – muitos dos veículos utilizados pelo “transporte clandestino” não apresentam sequer condições de trafegar em via pública e, conseqüentemente, de segurança aos passageiros. Percebe-se também que os trajetos realizados pelos “perueiros” coincidem com o das linhas de ônibus regulares. Sendo assim, a regularização do “transporte clandestino” incentivaria a absorção de passageiros do sistema de transporte coletivo ora existente, o que poderia levar o Estado a indenizar as empresas concessionárias ou permissionárias, pois foram vencedoras de um processo de licitação. Por sinal, a legalização do “transporte clandestino” é inconstitucional, haja vista que, segundo a Constituição Federal, a atividade de transporte de passageiros somente pode ser delegada mediante concessão ou permissão, após ocorrência do devido processo de licitação, o que não seria obedecido caso se autorizasse os “perueiros” a prestarem tal serviço.

Quanto à questão social, constatamos que cada ônibus regular gera, em média, seis empregos diretos, tendo em vista revezamento de motoristas e cobradores. Caso o sistema de transporte coletivo oficial sofra grande perda de passageiros, as demissões serão inevitáveis, o que alimentaria o desemprego, gerando um círculo vicioso, pois esses trabalhadores, com dinheiro do fundo de garantia, poderão migrar para o “transporte clandestino”.

Além disso, há o problema da mobilidade urbana e os danos causados ao meio ambiente, pois, para transportar o mesmo número de pessoas de

um ônibus, são necessários 9 veículos tipo Kombi ou 18 veículos de pequeno porte. Isso provoca transtornos à fluidez do trânsito e aumento da poluição nas áreas de atuação (agravada pela não atenção às normas de emissão de poluentes por muitos “perueiros”), o que contrasta com as modernas concepções de estrutura e engenharia de grandes centros urbanos.

Outra questão a ser analisada é a o descompromisso do “transporte clandestino” para com as questões sociais, pois o meio-passe estudantil só é aceito caso seja conveniente e eles não aceitam a gratuidade de idosos. Isso se agrava ao constatarmos que não há “perueiros” circulando em horários em que haja pouca demanda por serviço de transporte coletivo, pois eles buscam apenas o lucro, o que é obtido em dias e horários específicos. Nessa análise, fica evidente que o usuário do sistema de transporte coletivo ficaria desamparado, pois, para percorrer um itinerário mais longo ou utilizar o transporte coletivo em horários que não sejam atraentes aos “perueiros”, não teria o “transporte alternativo” a sua disposição, como é chamado o “transporte clandestino” pelos simpatizantes de tal prática.

Além disso, não há como garantir a permanência do “perueiro” na atividade, pois, como é um trabalhador autônomo, não teria condições de prestar o serviço caso seja acometido por problemas de saúde ou seu veículo apresente problemas mecânicos. Há ainda a possibilidade de o “perueiro” simplesmente decidir fazer outra rota, ou ainda, devido a condições climáticas ou qualquer outro motivo, decidir não trabalhar em determinado dia. Em suma, o “transporte clandestino” atende apenas a interesses dos proprietários e condutores das “peruas”, deixando o usuário desprotegido.

Há ainda o limite estreito entre atividades ilegais e o cometimento de crimes, como ocorre com o jogo do bicho e com as máquinas caça-niqueis. A atividade de transporte clandestino é uma grande oportunidade para as organizações criminosas, pois elas aproveitam a informalidade para criar uma administração à margem da Lei, na qual cobra-se taxas para fornecer “segurança” aos “perueiros” e faz-se “concessão” do serviço de transporte coletivo em determinadas áreas, submetendo os condutores dos veículos de “transporte clandestino” às suas regras. O lucro da atividade é, então, utilizado para financiar práticas delituosas.

Deve-se atentar para a situação do Rio de Janeiro, onde facções criminosas entram em conflito armado pelo domínio de rotas do “transporte clandestino”, que é conhecido naquele estado como “pirata”.

Por fim, o “transporte clandestino” retira passageiros do sistema de transporte coletivo oficial, que, por coletar impostos e gerar empregos diretos e indiretos, contribui para o desenvolvimento do País, porém, sofre os impactos dessa atividade ilegal, correndo o risco de entrar em colapso, como ocorreu em estados como Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

## 5 SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS

Podemos perceber que o problema do “transporte clandestino” é consequência de questões mais amplas relacionadas ao descaso que o Estado historicamente relegou a importantes assuntos sociais, políticos e econômicos. Para solucioná-lo, portanto, é necessário o desenvolvimento de estratégias coordenadas entre órgãos públicos e privados de trânsito e de transporte da Grande Vitória.

Essas estratégias devem estar orientadas por três linhas de ação: conscientização da opinião pública, fiscalização e adequação do transporte coletivo às demandas existentes.

A conscientização da opinião pública é fundamental para que as ações voltadas para a repressão do “transporte clandestino” tenham durabilidade e legitimidade. Isso porque os usuários das “peruas” sentem diretamente os efeitos da fiscalização, pois, quando um veículo é apreendido, os passageiros são obrigados a saltarem, tendo que, muitas vezes, caminharem longas distâncias até encontrar um ponto de ônibus. Tal fato implica numa resistência às ações de fiscalização, pois se estabelece uma inversão de valores atribuídos aos atores dessa relação. Nesse sentido, o “perueiro” representa a alternativa que permite o cidadão deslocar-se com rapidez até o seu destino, enquanto o agente público personaliza o Estado que não oferece condições satisfatórias de transporte para a população e ainda impede o cidadão de optar por meios alternativos de deslocamento espacial.

Além disso, os usuários desse tipo de transporte tendem a perceber os “perueiros” como trabalhadores que não conseguiram se situar no mercado de trabalho e precisaram optar pela informalidade para prover seu sustento e de sua família. Nesse contexto, o Poder Público surge como aparelho opressor da parcela da população que não consegue se inserir no mercado de trabalho.

É preciso, portanto, deixar claro para a população os malefícios causados pelo transporte clandestino e as conseqüências desastrosas advindas de sua expansão. Tal feito será alcançado por meio de explicações sobre os aspectos negativos do transporte, utilizando-se, para isso, de propagandas em canais de televisão, jornais impressos, outdoors, busdoor, panfletos, dentre outros meios de comunicação.

Essa campanha de conscientização deve abordar os riscos de se utilizar o transporte clandestino, destacando-se que se trata de uma atividade “clandestina”, ou seja, ilegal, à margem da lei, e não apenas “alternativa”, como pregam as pessoas que exercem tal atividade. Além disso, é importante que se divulgue os impactos econômicos e sociais causados pelo transporte clandestino, para que a população entenda que os efeitos negativos causados pela atividade vão muito além dos prejuízos causados aos cofres das empresas de ônibus.

Diferentemente da conscientização da opinião pública – que é uma linha de ação subsidiária às demais – a fiscalização visa obter resultados diretos, com a autuação de veículos que efetuam o transporte não autorizado de passageiros. Tal iniciativa é essencial para a erradicação do transporte clandestino, haja vista que é a responsável por retirar de circulação as “peruas”. Além disso, a fiscalização ostensiva, constante e bem articulada inibe a execução do “transporte clandestino”, pois a presença nas ruas dos agentes responsáveis pela fiscalização de trânsito e de transporte desestimula atos ilegais. Dessa forma, o lucro dos “perueiros” é diminuído (tendo em vista a ociosidade forçada a que são submetidos), o que torna a atividade menos atraente, diminuindo a oferta de mão de obra e estimulando a migração desses trabalhadores para o mercado legal.

Entretanto, para que a fiscalização seja duradoura e se preserve a credibilidade das instituições envolvidas, é necessário que se observe alguns pressupostos para sua execução. O primeiro deles diz respeito ao estabelecimento de parcerias sólidas, ou seja, é necessário que os órgãos interessados e os responsáveis pela fiscalização estejam integrados em todos os níveis, compartilhando informação, tecnologia e experiência. Dessa forma, é possível solucionar problemas contingenciais com maior agilidade e precisão, evitando, inclusive, erros na execução. No caso da Grande Vitória, BPRv/PMES, CETURB-GV, DETRAN e as prefeituras municipais, além de outros órgãos de apoio devem e estão trabalhando juntos para sustentar as ações de fiscalização.

O segundo pressuposto está relacionado à vontade política, pois a fiscalização – ao fazer cumprir os limites que a lei impõe – torna mais visível o conflito de interesses que envolve a questão, o que, muitas vezes, deixa o agente político dividido entre optar pela solução técnica ou pela mais favorável a seus interesses. Portanto, a mobilização dos responsáveis pela tomada de decisão a nível estratégico nos assuntos relacionados a trânsito e transporte é essencial para que a repressão ao transporte clandestino tenha eficácia. Além disso, o envolvimento dos agentes políticos fortalece a ação dos fiscais e sustenta as ações de campo com a infra-estrutura necessária. Destaca-se que sem os meios adequados – local para reunião e distribuição do efetivo, pátio para guarda dos veículos apreendidos, rádios de comunicação, viaturas, coletes balísticos, material de autuação, etc – o desenvolvimento da fiscalização fica comprometido.

O terceiro pressuposto a ser observado é a consistência legal das ações, para que elas não sejam desacreditadas, nem extrapolem sua finalidade. Dessa forma, os agentes fiscalizadores devem possuir conhecimento das leis e regulamentos, de forma que atuem dentro dos limites estabelecidos pelas normas, impedindo que “perueiros” acusem fiscais de abuso de poder ou obtenham decisões judiciais favoráveis à liberação de veículos apreendidos.

Por fim, para que as estratégias de solução do problema causado pelo transporte clandestino tenham sucesso, é necessária a adequação do sistema de transporte coletivo às demandas existentes. Essa linha de ação exige investimentos para melhoria contínua do serviço, visando criação de novas rotas, aumento de frota e oferta de condições que permitam maior conforto aos usuários (informações sobre horários de ônibus, pontualidade na chegada e saída dos terminais, ventilação no interior dos veículos, etc). O sistema de transporte coletivo, porém, não deve somente estabelecer metas para melhoria do serviço que presta. Pelo contrário, deve criar e manter mecanismos que desarticulem o “transporte clandestino”, como, por exemplo, a bilhetagem eletrônica, que impede o usuário de utilizar vale transporte ou passe escolar como pagamento para os “perueiros”, pois se trata de um cartão magnético (semelhante a alguns tickets-alimentação), que possui certa quantidade de créditos conversíveis em passagens. À medida que o bilhete vai sendo utilizado (é instalado um aparelho de leitura próximo ao cobrador), os créditos vão sendo consumidos, de forma que não possuem outro valor senão

o de serem utilizados em ônibus regulares, diferentemente dos vales de papel.

Outro mecanismo que visa fortalecer o transporte coletivo oficial é a criação de faixas exclusivas para ônibus em algumas vias, proporcionando maior agilidade nos deslocamentos, o que permitiria ao usuário chegar ao seu destino em menos tempo, além de possibilitar às empresas de ônibus redução no consumo de combustível e no desgaste do veículo, o que pode refletir em diminuição do valor das passagens.

## 6 CONCLUSÃO

Podemos verificar que o “transporte clandestino” não possui caráter de complementaridade ao sistema de transporte coletivo oficial, portanto, não pode ser chamado de “alternativo”. Com isso, verificamos que essa atividade não suprirá as demandas da população; pelo contrário, criará uma série de problemas que vão desde o aumento do fluxo de veículos à conexão criminosa com outras atividades ilegais.

No entanto, devemos perceber que não há como reduzir a ocorrência do “transporte clandestino” a índices baixíssimos sem que sejam formuladas estratégias consistentes e duradouras. Isso porque a situação é bastante complexa, uma vez que envolve interesses conflitantes e influi no cotidiano de boa parte da população.

Deve-se enfatizar, então, que, para se preservar a ordem pública e o Estado possuir condições de garantir o equilíbrio de interesses em prol da coletividade, é preciso que sejam desenvolvidas ações que atinjam todos os afetados pela atividade. Essas ações devem contemplar, inclusive, os que hoje dependem da renda do “transporte clandestino”, de forma a inseri-los no mercado de trabalho, impedindo que surjam outros problemas econômicos, políticos e sociais.

O que não é plausível, nesse momento, é o recuo do Estado na repressão ao “transporte clandestino”, pois isso fortaleceria a atividade ilegal, o que seria maléfico para a sociedade, que ficaria exposta às consequências desastrosas da deterioração do sistema de transporte coletivo oficial e do aumento do “transporte clandestino”. É conveniente, portanto, que as ações desenvolvidas pelos órgãos de Segurança Pública do Espírito Santo sejam mantidas e aperfeiçoadas, de forma que essa Unidade da Federação se torne referência nacional no tocante ao sistema de transporte coletivo de passageiros.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 9279, de 14 de maio de 1996. Regula Direitos e Obrigações Relativos à propriedade industrial. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 maio 1996, p. 8353.

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993, p. 8269.

BRASIL. Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços público previstos no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 fev. 1995, p. 1917.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3688, de 03 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Federais. Ministério da Justiça – MJ.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO. Lei 3693, de 06 de dezembro de 1984. Institucionaliza o Sistema de Transportes Urbanos da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, componente do Sistema Nacional de Transportes Urbanos, nos termos da Lei Federal nº 6.261, de 14 de novembro de 1975.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Lei nº 6081, de 06 de janeiro de 2004. Prestação de serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros. Jornal A Tribuna, Vitória, 08 jan. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA. Lei nº 4449, de 22 de novembro de 2006. Dispões sobre o transporte irregular de passageiros no município de Vila Velha e outras providências. Diário de Imprensa Oficial do Espírito Santo de 24 nov. 2006.

NTU 2002. **Transporte Informal no Brasil – Riscos e Propostas**. Pesquisa NTU, 2001. Disponível em: <[www.ntu.org.br/publicações/publicações/informa%202001/pag6.htm](http://www.ntu.org.br/publicações/publicações/informa%202001/pag6.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2007.

# COMO PUBLICAR UM ARTIGO NA REVISTA PRELEÇÃO

Para a publicação dos artigos e trabalhos devem ser observados os seguintes itens:

- Os artigos deverão versar sobre assuntos ligados à atividade de segurança do cidadão dentro do contexto da atividade policial e áreas afins.
- Os artigos não poderão exceder 20 (vinte) laudas digitadas e deverão ser enviados em versão impressa, datada e assinada pelo autor, acompanhadas de cópia salva em mídia para o endereço de funcionamento da redação da revista: Diretoria de Ensino e Instrução – Quartel do Comando Geral da PMES – Av. Maruípe, nº 2.111 – Bairro Maruípe, Vitória/ES – CEP: 29.045-231.
- A cópia em mídia poderá ser substituída por e-mail para o endereço: *revistaprelecao@pm.es.gov.br*.
- O texto deverá ser formatado da seguinte maneira: WORD, papel A 4, margens 2 cm, espaço simples, fonte ARIAL, tamanho 12.
- A 1ª Página deverá conter o título do artigo, nome completo do autor, sua ocupação, titulação e um resumo de até 8 linhas sobre o tema, acompanhado de palavras-chave.
- Os artigos deverão ser estruturados e acompanhados de Referência Bibliográfica de acordo com as normas da ABNT.
- O Conselho Editorial decidirá sobre a conveniência e a oportunidade da publicação dos artigos recebidos.

# 1835 - 2008

## 173 anos

Antigo Quartel do Moscoso



Quartel do Comando Geral  
Maruípe - Vitória/ES

# PMES

## 173 anos

# PRELEÇÃO



**UM NOVO**  
**ESPÍRITO SANTO**  
Governo do Estado

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