

O frágil equilíbrio da paz social e seu conturbado reestabelecimento!

Ernesto Puglia Netoⁱ e Frederico Afonso Izidoroⁱⁱ

Carl von Clausewitz, em sua obra “Da Guerra”, simplificou a conceituação de guerra tomando por base o duelo, prática relativamente comum no século XVII, principalmente na França. Para ele, a guerra, resumidamente falando, nada mais é do que “um duelo em escala mais vasta”¹. Ele prossegue e afirma que “A guerra é, pois, um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade”².

Iniciar um artigo sobre paz social com uma citação sobre a guerra pode parecer incoerência, mas antes que se façam críticas nesse sentido é importante pensarmos na paz social como um todo. A paz, de acordo com o senso comum e muitos dicionários, é a ausência de guerra. Bobbio, no clássico “Dicionário de Política”, afirma que “Paz significa uma ausência de conflito”³. Paz social, seria, portanto, a ausência de conflitos sociais, ou seja, que envolvam as diversas camadas da sociedade.

Em um ambiente de paz social, não deveria haver conflitos por etnia, sexo ou sexualidade, origem social ou nacionalidade. Também não deveria haver a submissão de um indivíduo pelo outro, por meio de violência física ou moral.

Com base nessas informações, pode-se afirmar sem sombra de dúvidas que não vivemos em um ambiente de paz social. O que se vive hoje, em São Paulo, no Brasil e ao redor do mundo, é um equilíbrio dessa paz social de modo a permitir que grande parte da sociedade consiga satisfazer seus interesses. Grande parte, mas não o todo, frise-se!

E quem possibilita que esse equilíbrio ocorra é o Estado, por meio do monopólio do uso da força. Porém, nem tudo é perfeito! Se na França do século XVII, duelistas desafiavam o poder do Estado e resolviam suas pendengas no chamado “mano a mano”, não é diferente nos tempos atuais.

Porém, quando as desavenças extrapolam o duelo de dois esgrimistas e passam a envolver diversas pessoas, o Estado tem que intervir de maneira mais forte e decisiva. Mas, e quando resolvem duelar contra o Estado?

¹ CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. São Paulo, Martins Fontes : 1996, p. 7.

² *Op. cit.*, p. 9.

³ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política** – Volume 2. 13. ed. Brasília : UNB, 2007, p. 910.

É o que se vê hoje em dia em diversas regiões do Brasil. Dos morros do Rio de Janeiro ao sertão do Nordeste, grupos se conflagram para fazer valer as suas vontades em detrimento das demais pessoas que convivem naquela sociedade e, principalmente contra o Estado, pois agem contrariamente às leis que servem para manter a ordem social.

A Baixada Santista tem se mostrado mais um desses cenários no qual a paz social está esgarçada, por conflitos implantados por grupos sociais – aqui um enorme eufemismo para tratar de organizações criminosas – que pretendem consolidar seu domínio na região e impor a sua vontade aos demais. Inclusive ao Estado!

A situação não é exatamente nova. Se buscarmos no noticiário, ela já é retratada há décadas. A manutenção da paz social é feita por meio do Estado, que se utiliza de seu braço especificamente criado para isso: as forças de segurança, todas elas previstas no art. 144 da Constituição Federal do Brasil, tendo como missão “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

E o Estado está fazendo seu papel? Talvez não como desejasse a sociedade, ou pelo menos parte dela, mas não se via uma ruptura clara da paz social na região. Pessoas podiam ir e vir, os índices criminais estavam controlados, e a essa mensuração, muitas vezes, busca-se atrelar o conceito de sensação de segurança⁴, porém a simples medição com base em dados estatísticos de ocorrências havidas em um determinado período e suas variações, não é capaz de levar em conta como o cidadão realmente se sente em relação àqueles índices. Por fim, havia um equilíbrio naquela comunidade.

Primeira pausa para reflexão! Expliquemos melhor a questão do equilíbrio. O Estado – leia-se forças de segurança – conhece o terreno, conhece a população, e usa dos sistemas de inteligência para monitorar o crime local. Realiza prisões quando descobre um fato criminoso, está presente realizando policiamento ostensivo, e reprime

⁴ Não devemos confundir a “teoria do sentimento” com a “teoria da sensação”. O sentimento tem relação com as circunstâncias, evidências e experiências anteriores, podendo ser influenciado por estatísticas de criminalidade, pela presença de medidas de segurança (como câmeras e policiamento), e por experiências pessoais diretas ou indiretas relacionadas à segurança. Por sua vez, a sensação tem relação direta com a percepção imediata de segurança que uma pessoa sente, que pode ser influenciada por fatores ambientais, sociais e psicológicos, independentemente das estatísticas ou evidências concretas de segurança. Esta sensação pode ser afetada por fatores como iluminação de uma área, a presença de outras pessoas e até mesmo predisposições psicológicas individuais, como ansiedade ou experiências passadas. Ela é mais intuitiva e menos baseada em avaliação racional, podendo ser desproporcional à real ameaça presente.

crimes que não foram detectados pela inteligência e vieram a ocorrer. Isso tudo se dá de forma ativa e constante, evitando-se a quebra da ordem, ou a reestabelecendo de imediato. A essa situação, chamamos aqui de equilíbrio.

Para que esse equilíbrio ocorra de forma eficaz, é necessário que haja o desequilíbrio em outra parte da equação, ou seja, na capacidade de uso da força.

Segunda pausa para reflexão! Expliquemos melhor a questão do desequilíbrio. O monopólio do uso da força pelo Estado pressupõe que só ele possa intervir de forma enérgica, excetuando-se, por óbvio, as situações de legítima defesa, nas quais qualquer cidadão pode utilizar da força necessária para repelir injusta agressão contra si ou contra terceiros, para manter a ordem pública. Para esse mister, o Estado deve ter armamentos, táticas, estratégias, efetivo, que inibam que outros grupos busquem implantar a sua vontade contrariamente ao que é legalmente estabelecido. Trocando em miúdos: o Estado deve ter mais força (num sentido amplo) que as organizações criminosas ou terroristas que desejem afrontá-lo ou enfrentá-lo.

E o que temos hoje no Brasil? Infelizmente, as fronteiras permeáveis permitem um tráfico de armas e drogas que possibilitam a aquisição de armamentos poderosos por parte de organizações criminosas. Não é raro vermos notícias de apreensão de fuzis com capacidade de perfurar blindados ou derrubar aeronaves. Se há armamentos como esses sendo apreendidos, há outros tantos que estão sendo utilizados, por uma questão lógica.

Isso gera desequilíbrio, mas em desfavor do Estado, o que é perigosíssimo para a sociedade.

Outros pontos que geram desequilíbrio em desfavor do Estado são as leis em vigor. E aí, você leitor, você leitora, pode ficar confuso, confusa. E com razão! Se as leis são feitas pelo Estado, como elas podem desfavorecer o próprio Estado, e, portanto, a sociedade?

Porque muitas leis são, digamos, desconexas com a realidade. Elas visam a um objetivo que não pode ser alcançado no momento, por muitas questões que têm origem no próprio Estado. Vamos a um exemplo: benefícios aos presos, ou as famosas “saidinhas”.

Esse instrumento legal é revestido de um objetivo extremamente importante e nobre, que é a ressocialização do preso, buscando sua reinserção na sociedade quando

tiver cumprido sua pena. Isso ocorre, de verdade? Para alguns sim, mas para muitos é a porta de saída para nunca mais voltar ao sistema prisional (pelo menos até cometer o próximo crime e ser preso novamente). Acabar com esses benefícios irá trazer prejuízo para os presos que cumprem as regras? Sim, mas evitará que aqueles que não as cumprem voltem a delinquir durante o período em que estão soltos e, principalmente, evitar que aqueles presos que ainda devem parte da pena tenham oportunidade de ficarem livres antes de pagarem suas dívidas com a sociedade. Presos não podem ser encarados como “coitados”, afinal eles transgrediram regras que a sociedade aprovou (pacto social) e devem pagar por isso, de acordo com o que a lei prevê.

Deixemos claro aqui que o cumprimento da pena deve ser de forma digna, afinal a sociedade não pode encarar esse período na prisão como uma vingança e sim como uma busca pela reeducação do condenado para que possa voltar ao convívio social adequado!

A lei que regula esses benefícios, aprovada pela sociedade, por meio de seus representantes, está trazendo prejuízo a ela e ao Estado e deve ser, pelo menos momentaneamente, revista, como acaba de ocorrer com a aprovação no Congresso Nacional⁵, da proposta que restringe a saída temporária de presos. Segundo o texto aprovado, esse benefício será concedido aos detentos em regime semiaberto apenas se for para cursar supletivo profissionalizante, ensino médio ou superior.

Querem outro exemplo? Vamos à discussão sobre descriminalização do uso de drogas, sobretudo a maconha. Não vou entrar na discussão de que a maconha faz mal ou não, porque aí teríamos que discutir se o cigarro faz mal ou não, se o refrigerante faz mal ou não, se o álcool faz mal ou não, se o jogo de azar faz mal ou não... Vamos nos ater ao aspecto prático da coisa! Os defensores da liberação da maconha – quando excluímos os argumentos relativos à saúde – dizem que liberar a maconha irá fazer com que o acesso à droga seja controlado e que haja melhora na qualidade da droga vendida. Minha pergunta é: isso ocorre com as drogas “lícitas”, principalmente com o cigarro? A resposta é não! O cigarro falsificado é um dos produtos mais contrabandeados para o

⁵ O texto aprovado (emendas do Senado ao Projeto de Lei 2253/22) por 311 votos favoráveis e 98 contrários, segue agora para sanção presidencial.

Brasil⁶, de origem desconhecida, sem regulação, vendido mais barato que as marcas nacionais justamente para as pessoas de menor poder aquisitivo.

Quem defende a liberação da maconha é, ou tem em mente, aquele cidadão de classe média-alta que não quer depender do traficante para comprar seu “baseado”. Ele prefere ir a uma “farmácia” legalizada. Ele desconsidera que a oferta do produto “mais barato” continuará existindo e que esse produto, como acontece hoje, será vendido para financiar organizações criminosas que matam. Ele quer comprar na “farmácia” para se livrar do sangue que ele sabe que está em suas mãos, por adquirir um produto ilegal que irá financiar a aquisição de armas que serão usadas para mega roubos que ocorrem em diversas regiões do Brasil ou ainda causar a morte de pessoas inocentes nos latrocínios que ocorrem cotidianamente em nossas cidades.

Essas leis, criadas ou em apreciação pelo Estado brasileiro, só aumentam o desequilíbrio da força em desfavor do próprio Estado. Mas há mais um aspecto a ser entendido antes de continuarmos a tratar sobre o tema do restabelecimento da paz social, que é o pacto federativo.

Terceira pausa para reflexão! Expliquemos como o pacto federativo entre nesse contexto. A Constituição Federal de 1988, em vigor no Brasil atualmente, prevê, em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” e nos artigos 21 a 24 estão estabelecidas as competências de cada um desses entes federativos.

Logo no artigo 22 da Constituição Federal, no inciso I, está definido que compete somente à União legislar sobre direito penal e processual (entre outros que não nos interessam no momento). São justamente esses dois ramos do direito que irão incidir de forma determinante sobre a segurança pública e, conseqüentemente, sobre a paz social.

E o que a Constituição Federal fala sobre segurança pública? Lá no artigo 144 está definido que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e

⁶ <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-do-tabagismo/magnitude-do-comercio-ilicito-de-cigarros-no-brasil>. Acesso em 20 mar. 2024.

do patrimônio”, citando os órgãos envolvidos nesse processo. Entre os órgãos destacam-se:

- a polícia federal, destinada a apurar determinadas infrações penais específicas e graves; prevenir e reprimir o tráfico de drogas, o descaminho e o contrabando; atuar como polícia de fronteira (marítima, terrestre e aeroportuária) e atuar como polícia judiciária da União;

- a polícia rodoviária federal, a quem incumbe realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais;

- a polícia ferroviária federal, que realiza o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais⁷;

- as polícias civis, destinadas a atuar como polícia judiciária estadual e apurar infrações penais;

- as polícias militares, destinadas a realizar a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Temos ainda a polícia penal federal, as polícias penais estaduais, os corpos de bombeiros e as guardas municipais, mas deixaremos esses órgãos sem maiores explanações pela celeridade no desenvolvimento do texto.

Por óbvio que as polícias ditas federais estão sob o controle da União, atualmente no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Mas a elas incumbe um papel que fica distante do dia a dia do cidadão, que vê sua atuação muito mais pelas mídias sociais⁸ do que no seu cotidiano (exceto aqueles que regularmente viajam por rodovias e federais, pois nelas há a presença ostensiva dos patrulheiros).

O cotidiano de grande parte da população brasileira está recheado de contatos, diretos ou não, com as polícias estaduais. Dentre elas, o contato mais estreito é com as polícias militares, que realizam o patrulhamento ostensivo, ou seja, aquele mais visível e próximo à população.

⁷ O Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP), criado pela lei 13.675/18, de 11/06/18, e o Ministério de Segurança Pública (MESP), criado pela lei 13.690, de 11/07/18, excluíram a Polícia Ferroviária Federal em seus contextos.

⁸ O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira apontou exatamente tal situação. <https://www.metropoles.com/brasil/arthur-lira-faz-criticas-a-pf-nao-quer-trocar-tiro-com-bandido>. Acesso em 20 mar. 2024.

Antes que sejamos criticados por não envolver as guardas municipais nesse contato cotidiano, lembramos aqui que esse órgão é facultativo dentro do sistema de segurança pública e minoritário⁹. A própria Constituição Federal diz que os municípios “poderão” constituir suas guardas, não sendo essa, portanto, a realidade de todo cidadão. Onde as guardas municipais existem, elas têm um papel específico, havendo muitas diferenças na forma de atuação de seus membros, em função das características locais.

Voltando às polícias civis e militares, há um ponto importantíssimo sobre elas que a Constituição Federal deixa claro: elas são subordinadas aos governadores dos Estados e do Distrito Federal.

Aqui fazemos uma relação com a reflexão feita anteriormente, aquela sobre as leis causarem desequilíbrio. As leis que tratam sobre direito penal e processual são exclusivas da União. São esses dois ramos do direito que mais importam para a segurança pública. E a segurança pública, no nosso dia a dia é afeta às polícias civis e militares, que são subordinadas aos governadores dos Estados, que não podem alterar as leis penais e processuais.

Dessa forma, a lei penal e processual que vale para aquela cidade pacata, onde nunca ocorreu um homicídio, vale para uma região conflagrada, como os morros do Rio de Janeiro ou a Baixada Santista em São Paulo.

E as polícias civis e militares deverão atuar de acordo com essa mesma lei, em ambas as localidades, haja desequilíbrio de forças ou não!

Porque, no final das contas, quem vai lidar com esse desequilíbrio de forças, no intuito de fazer valer o pacto social, restabelecer a ordem, e defender minimamente a sociedade por meio do monopólio do uso da força, são as forças de segurança que estão atuando cotidianamente naquele local.

Existem exceções? Sim! Envio da Força Nacional (uma força criada em desacordo com o previsto no artigo 144 da Constituição Federal e que serve para reforçar áreas conflagradas, com policiais de outros estados que desconhecem o terreno em que vão atuar, após a solicitação do governador do Estado, atestando a sua incapacidade de

⁹ Dos 5.568 municípios, há, segundo dados de agosto de 2022 da Federação Nacional de Sindicatos das Guardas Municipais, 1.256 guardas existentes, portanto, em apenas 22% dos municípios existentes. <https://fenaguardas.org.br/numero-de-municipios-com-guardas-municipais-cresce-no-brasil/>. Acesso em 20 mar. 2024.

lidar com o problema que tem em mãos); ou das polícias federais (de acordo com a sua competência), ou, mais drasticamente, com o uso interno das Forças Armadas, na chamada ação de garantia da lei e da ordem (GLO).

Temos hoje uma dessas operações ocorrendo em São Paulo, mais precisamente nos portos e aeroportos! Caro leitor, prezada leitora, vocês sabiam disso? Viram algum resultado divulgado?

É por isso que muitas vezes vemos governadores fazendo declarações e ações mais incisivas sobre a necessidade de mudanças em algumas leis penais e processuais. Afinal, em última análise, são eles que devem prover os seus cidadãos da segurança necessária.

Mas, voltemos à pergunta feita lá no início do texto: e se um determinado grupo desejar impor a sua vontade ao Estado, por meio de atos de violência que subjuguem as pessoas de determinada localidade? Seria isso um indicativo sólido de ruptura da paz social? Seria uma quebra do equilíbrio exposto anteriormente?

De acordo com o que entendemos, sim!

E o que o Estado faz? Fica esperando que a situação se restabeleça por conta própria ou age de forma a restabelecer o equilíbrio, usando mais uma vez aquilo que tem em suas mãos, as forças de segurança?

A opção só pode ser a segunda. E nesse momento de uso das forças de segurança que deve prevalecer a legalidade, a inteligência, a estratégia e a técnica diferenciada.

São Paulo tem feito isso! Desde que houve a primeira morte de um membro de força de segurança, em serviço, enquanto zelava pela preservação da vida dos cidadãos, o Estado tomou para si a responsabilidade de restabelecer o desequilíbrio da força a seu favor. Ataques deliberados contra cidadãos exigem uma resposta do Estado. Ataques deliberados contra membros das forças de segurança, enquanto estão cumprindo seu papel constitucional, exigem uma resposta ainda mais forte.

A Operação Escudo e a Operação Verão em sua 3ª fase são essa resposta. Unidades policiais dotadas de melhor armamento e preparo técnico foram deslocadas para a região. Táticas inovadoras estão sendo utilizadas, como a do atirador designado, que tem o papel de resguardar a segurança do efetivo que se desloca em locais de risco e foi utilizado algumas vezes durante essa operação, minimizando a possibilidade de

morte de todos os envolvidos (em um dos casos, o atirador designado acertou a arma que estava na mão do infrator da lei, antes de ele utilizá-la contra moradores e policiais).

Para quem não entendeu bem qual a função desse policial, basta lembrar do filme "*Sniper Americano*"¹⁰, dirigido por Clint Eastwood e estrelado por Bradley Cooper, que contava a história verídica de Chris Kyle, um atirador de elite da marinha que atuou na Guerra do Iraque.

Vejam que situação, prezados leitores e prezadas leitoras: a Polícia Militar de São Paulo está tendo que usar táticas de guerra para atuar na Baixada Santista! Essa informação parece suficiente para ilustrar todo o cenário exposto desde o começo deste artigo, de retomada da paz social e do restabelecimento do equilíbrio de forças, e por fim demonstrar cabalmente a importância da manutenção do monopólio do uso da força nas mãos do Estado!

Muitos irão dizer que a operação foi motivada por vingança! Outros irão dizer que foi uma medida descabida, pois morreram muitas pessoas. O fato é que ao desencadear uma operação do tamanho da que está sendo realizada na Baixada Santista, não só o crime organizado será enfrentado. Toda a criminalidade, seja ela de que tamanho for, será atingida pela força policial. E todo criminoso que tentar enfrentar ou afrontar a força policial sofrerá a reação impactante que essa força tarefa traz consigo.

Importante ressaltar o que já foi citado anteriormente: nas ações das forças de segurança deve prevalecer a legalidade, a inteligência, a estratégia e a técnica diferenciada. Se isso não ocorrer, a responsabilidade deve recair sobre os agentes que assim não agiram, sobre os comandantes que assim não planejaram, ou sobre as autoridades políticas que assim não demandaram. Mas para isso existem órgãos de fiscalização interna e externa que apurarão todos os fatos havidos.

Duvidar dos fatos antes de eles serem apurados é leviano e midiático. Sugerir que há uma atuação equivocada sem base para isso é enfraquecer a ação do Estado e da própria sociedade. Ou, falando em português bem claro, é desequilibrar a balança da força em desfavor do Estado! Não precisamos de mais um inimigo.

¹⁰ Adaptado do livro "American Sniper: The Autobiography of the Most Lethal Sniper in U.S. Military History", Sniper Americano conta a história real de Chris Kyle (Bradley Cooper), atirador de elite das forças especiais da marinha americana. (<https://www.adorocinema.com/filmes/filme-208041/>)

ⁱ Doutor, Mestre e Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Especialista em Direitos Humanos. Coronel da Reserva da Polícia Militar de São Paulo. Foi Diretor de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da PMESP. É atualmente o secretário-executivo da Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo em Defesa da Polícia Militar (DEFENDA PM). Consultor na área de chefia e liderança.

ⁱⁱ Mestre e Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Mestre e Bacharel em Direito. Coronel da reserva da Polícia Militar de SP. Foi chefe do Departamento de Direitos Humanos da PMESP. É atualmente o diretor jurídico da Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo em Defesa da Polícia Militar (DEFENDA PM). Advogado, membro permanente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP