

# PODER DE POLÍCIA OU PODER DA POLÍCIA? RELACIONAMENTO ENTRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PODER ESTATAL

Aulus Eduardo Teixeira de Souza<sup>1</sup>

Cleide Calgaro<sup>2</sup>

Ricardo Hermany<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem a finalidade de analisar a concepção do desenvolvimento sustentável pautado na matriz sistêmica autopoietica, assim como, estudar o poder estatal e seus métodos coercitivos e disciplinares de controle. Além disso, busca verificar se o poder de polícia pode ser efetivado com sustentabilidade na sociedade hodierna a partir dessa estrutura estatal. Utilizou-se, para tanto, o método hipotético dedutivo com estudo de pesquisa bibliográfica, no intuito de assentar a

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em direito e processo tributário, constitucional e administrativo pela Escola Paulista de Direito. Especializando em Direito público pela PUC-Minas. Presidente da comissão de segurança pública, assuntos prisionais e direito criminal da 20ª subseção da OAB/SC. Procurador jurídico da OAB/SC. Membro do IASC. Advogado.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Pós-Doutora em Filosofia e em Direito, ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutoranda em Filosofia pela PUCRS, na condição de taxista CAPES. Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul.

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) com doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Advogado e consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

verossimilhança do problema de pesquisa proposto. Por fim, conclui-se que o poder de polícia é instrumento exclusivo de controle social estatal sendo, em regra, dirigido por agências executivas dos serviços essenciais que devem ser prestados aos cidadãos. Deste modo, o poder de polícia permite a concretização do ideal de sustentabilidade nas cidades para que os cidadãos possam ter seus direitos assegurados pelo Estado que deve manter sua matriz sistêmica. Contudo, é importante que as agências do Estado respeitem os particulares na esfera local permitindo assim que haja a harmonia sistêmica na sociedade e no Estado.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável; poder local; poder estatal; hermenêutica; poder de polícia.

#### POLICE POWER OR POLICE POWER? RELATIONSHIP BETWEEN SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND STATE POWER

Abstract: The present work has the purpose of analyzing the conception of the sustainable development based on the systemic autopoietic matrix, as well as, to study the state power and its coercive and disciplinary methods of control. In addition, it seeks to verify if police power can be made effective with sustainability in today's society from this state structure. For that, the hypothetical deductive method was used with a bibliographic research study, in order to establish the likelihood of the proposed research problem. Finally, it is concluded that police power is an exclusive instrument of state social control and, as a rule, is directed by executive agencies of essential services that must be provided to citizens. In this way, police power allows the realization of the ideal of sustainability in cities so that citizens can have their rights guaranteed by the state that must maintain its systemic matrix. However, it is important for state agencies to respect individuals in the local sphere, thus allowing for

systemic harmony in society and in the State.

Keywords: Sustainable Development; local power; state power; hermeneutics; police power.

## INTRODUÇÃO



concepção da estrutura do desenvolvimento sustentável encontra especial ressonância na matriz sistêmica da autopoiese. A humanidade busca incansavelmente apreender meios e métodos de preservação e sustentabilidade do ambiente onde vivem os seres humanos com a finalidade de proteger e garantir a perpetuação das gerações.

O Estado, concebido para organizar, dirigir e prover as necessidades de um organismo coletivo, aplica a vontade a si delegada, não raras vezes, coercitivamente, por meio de seu poder. A expressão do poder estatal, quando manifestada em seu caráter coercitivo e disciplinar, o faz pela atividade de polícia nas várias dimensões que impactam o ambiente em seus aspectos: social, econômico, ecológico, espacial e cultural, em um simbiótico fenômeno de relacionamento com o Poder.

O texto busca demonstrar que há uma interpretação confusa entre o poder de polícia e as ações das agências policiais de segurança do cidadão, cujos reflexos alcançam diretamente a sociedade, mormente as classes econômicas menos favorecidas. A pesquisa realizada bibliograficamente apresenta aspectos controvertidos da de uma polícia militarizada em meio a vigência de um estado democrático de direito baseado, em regra, na garantia e proteção de direitos fundamentais.

Nesse sentido, em razão da formação e herança das agências de segurança pública, especialmente, as forças estaduais, o caráter militar e repressivo dessas corporações herdados do período de exceção no Brasil concretizam um tratamento inseguro

e truculento àqueles de deveriam receber o amparo e a escorreita prestação do serviço de segurança. Sob esse prisma, por meio do método hipotético dedutivo o texto sugere uma reflexão modificativa do relacionamento entre a sociedade e o Estado, por meio de suas agências de segurança pública.

## APRESENTAÇÃO GERAL DE CONCEITOS: PODER DE POLÍCIA, SISTEMAS E AUTOPOIESE, DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para que seja possível a clara compreensão dos argumentos articulados, é preciso uma verificação antecedente acerca dos conceitos operacionais (PASOLD, 2018) que enredam o tema, portanto, entender objetivamente que o Poder “de” polícia não é o poder “da” Polícia. Isso porque os organismos que manifestam esse Poder, manejado exclusivamente pelo Poder público, o fazem permissivamente, por meio de um sistema composto, que interage e impacta em várias dimensões do desenvolvimento sustentável.

Desta forma a compreensão permite a conceber a estrutura empírica com o fim de colaborar para o crescimento e preservação do bem comum, atendendo, assim, ao clamor socioambiental de preservação das fontes essenciais que garantem a perpetuação da espécie humana.

É preciso promover o correlacionamento sistêmico dos aspectos que viabilizam a sustentabilidade dessas dimensões e, naquilo que estiver disforme, aplicar com parcimônia o poder coercitivo estatal no sentido de garantir a normalidade e a executoriedade das medidas e regras de proteção e preservação ambiental.

Nesse sentido, o Poder de polícia tem seu conceito jurídico operacional descrito no Código de Tributos Nacional (Lei nº 5.172/66). Se configura pela atividade da Administração Pública, cuja complexidade envolve diversos entes com

personalidade jurídica delimitada, que disciplinam ou restringem direitos, estabelecendo regras de interesse e liberdade, a fim de regular os atos e abstenções em favor da coletividade no que concerne à segurança, salubridade, ordenamento social, costumes, produção e exploração econômica, inclusive aquelas decorrentes da contratação ou permissão do estado.

Igualmente as atividades que afetem a paz social e a tranquilidade pública ou aquelas que desrespeitem os direitos patri-moniais relativos à propriedade privada e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Em sua acepção filosófica, Hobbes (1998, p. 4) assevera que todo indivíduo goza da faculdade de se proteger segundo seus valores e crenças, posto que, dispor de um poder que possa ser manejado com finalidade coercitiva é premissa razoável para garantir ao homem, no ambiente em que vive, a segurança que almeja. Isso porque, uma sociedade organizada começa no direito coletivo de seus habitantes.

Desta forma, no âmbito de um sistema democrático o Poder é conferido ao um ente abstrato denominado Estado, onde os indivíduos pactuam a coobrigação solidária de se respeitarem uns aos outros, ou seja, de policiar seus atos e manifestações.

Isso nos remete ao contrato social de Rousseau (2001, p.26), donde foi preciso que cada um dos indivíduos, coletivamente chamados “Povo” e individualmente “cidadão”, dispusessem de sua vontade, autoridade e liberdade relativa e as colocassem sob o comando supremo da vontade coletiva, caracterizada pelo soberano abstrato, tornando-se cada contratante membro indivisível do todo. Uma verdadeira associação moral e coletiva de pessoas que pretendem conviver, garantir e proteger a vida e tudo que a orbita.

Ou, segundo Nozick (2011, p. 10-18), remete à concepção de um governo civil, cuja mão invisível conduziria os interesses gerais por conveniência, restringido e disciplinando, naquilo que fosse necessário, as condutas dos indivíduos, cuja

finalidade é a proteção mútua do ambiente e do patrimônio, garantindo a força e coerção necessárias à tutela do bem jurídico mais importante segundo seus próprios critérios.

Por tais argumentos, em sua acepção filosófico-doutrinária, o Poder de polícia é um instrumento de proteção e controle da ordem e das liberdades individuais em seu aspecto coletivo e amplo, portanto que seu objeto nuclear congrega valores materiais, morais e espirituais de uma sociedade, de um povo, cujos valores são expressões de sua tradição, instituições e aspirações que sustentam as dimensões emanadas de si. (MEIRELLES, 1976, p. 4).

É possível conceituar o Poder de polícia pela atividade permanente da Administração Pública, destinada a limitar o exercício dos direitos, condutas e manifestações individuais, em qualquer que seja o ambiente, orientado pela supremacia do interesse público (DI PIETRO, 2003, p.111).

Mas o Poder de polícia exercido pelas corporações policiais precisa de ressonância simétrica nos sistemas sociais, do contrário, seguem uma rotina arcaica de repressão e combate, não raras vezes, misturando o criminoso com o cidadão e vice-versa.

Queiroz (2003, p. 82) esclarece que é na concepção da organização, contextualizada pela forma, em cuja órbita se pode verificar uma multiplicidade de distinções que interagem com o ambiente, que se depreendem os processos indutivos generalizados de produção de outras formas ligadas a grupos sociais diversos do arcabouço socioambiental em que se inserem. Em outras palavras, as corporações policiais operam pela unidade do poder de polícia que se expressa externamente pela forma interna com que é concebido. Isso torna o ambiente macrossocial um observatório das estruturas de poder que conectam a unidade divergente da operação que lhe é própria.

Tem-se que a sociedade é um elemento exponencial do sistema, composto por outras formas de comunicação, que

recorrem a capilaridade dos organismos estatais para, constantemente, dar sentido a existência do poder de polícia associado ao ambiente em que se manifesta.

Considerando então, que a base dos sistemas autopoieticos é a comunicação social, infere-se que o conceito enreda a necessidade de interação das camadas sociais e o estado, a fim de que, segundo Queiroz (2003, p. 85) a partir de Luhmann, se constitua um sistema macro abrangente para todos os meios de manifestação do Poder, permitindo autopoieticamente, interações novas, na medida que a rede discursiva socioambiental se amplifica.

Isso explica por que o conceito de sistema autopoietico é ao mesmo tempo abrangente e abstrato. Porquanto, a capacidade de significação sistêmica de poder que os protagonistas do cenário social possuem, não podem possuir pretensões de totalidade. Explicar o fenômeno do Poder pelo poder, é como considerar explicações absolutas para os fenômenos sociais. Ou seja, a tônica para tal explicação varia conforme a evolução estrutural do sistema da sociedade.

O conceito de sistema alcança um *status* relevante na realidade social. A finalidade da macro-organização da sociedade, possui uma finalidade objetiva e geral de promover o equilíbrio, o bem-estar e a harmonia de pequenos grupos e, estes por sua vez, de indivíduos. Assim, esse conjunto de elementos interdependentes que forma um todo organizado, no caso, pela estrutura de Poder, promove transformações no encadeamento social dos acontecimentos que influencia o desenvolvimento de todos os outros elementos (MACIEL, 1972).

Trata-se de um conjunto de elementos interdependentes que interagem conformando uma unidade destinada ao alcance de um objetivo desenvolvendo funções determinadas (OLIVEIRA, 2002, p.35).

Por isso, quando um elemento se comporta de maneira divergente nessa estrutural mencionada, é preciso que um de

seus órgãos funcionais destinados a reestabelecer a ordem da normalidade seja chamado a cumprir sua finalidade a fim de manter o fluxo harmônico que o sistema sociedade possui.

Daí decorre a percepção científica de que a específica função do sistema jurídico se desenvolve de maneira autônoma, ou seja, é caracterizado pela retroalimentação de conflitos que invocam o direito e aplicam a cada circunstância desarmônica criada (TRINDADE, 2008).

De forma que a sociedade, o direito e, conseqüentemente, o aparelho estatal de Poder, estão diretamente relacionados por um sistema autopoietico que se retroalimenta pela comunicabilidade que exercem, cuja ação delegada à um dos organismos que o compõe – o Estado – mantém a estrutura harmônica funcionando conforme a vontade dos demais microelementos que o constitui e, assim, infere-se acerca da necessidade de existência funcional do poder exercido pelo Estado para fiscalizar, coibir e limitar os excessos e não conformidades desse sistema.

Contudo, a concepção clássica de Luhmann mencionada por Queiroz (2003) concebe-se os sistemas autopoieticos sociais como instrumentos de interatividade e comunicação. Nesse sentido é preciso inserir na realidade social do novo milênio os conceitos necessários à garantia futura da perpetuação do bem-estar por meio do desenvolvimento sustentável da vida sadia neste mesmo sistema social.

Precisa-se da interação entre os organismos internos destinados ao controle comportamental regular para dar sentido as influências que o Estado-Poder exerce pelas agências de fiscalização no ambiente em que estão inseridas.

Neste cenário se desenvolve a necessidade de interação das dimensões que compõe o desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento. Para que seja possível equilibrar as ações do poder estatal e as esferas sustentáveis do ambiente, da economia globalizada e da própria sociedade no âmbito de suas

necessidades assimétricas.

A conciliação dos conceitos econômicos com o desenvolvimento sustentável passa por cinco dimensões, as quais interagem subjetiva e abstratamente com as agências do Estado responsáveis pela manutenção da ordem e garantia do poder de império que desfruta o ente estatal, cujas dimensões, conectadas ao desenvolvimento da vida social, se classificam em ambiental, espacial, cultural, econômica e social (SACHS, 2009), conceitos indissociáveis das políticas de desenvolvimento urbano e da faculdade do estado em disciplinar direitos, coibir ou corrigir desvios sociais disformes dos interesse da sociedade.

Nesse sentido, se revela o conceito da dimensão social, onde sua principal finalidade é equilibrar as ações do Estado e as relações sociais permitindo a escoreita e adequada distribuição de renda e mitigando a miopia das políticas econômicas predadoras de classes sociais menos favorecidas vítimas do sistema capitalista contemporâneo.

Em seguida se depreende a dimensão econômica da sustentabilidade, elevando pelo princípio da eficiência, a adequada alocação de recursos orçamentários e que viabilizam investimentos nos órgãos responsáveis pelo emprego direto e qualitativo das regras definidas pelo poder de polícia estatal.

É o poder de polícia que detém o dever de fiscalizar o manejo na dimensão ecológica do meio ambiente e a preservação de recursos naturais que permitem garantir a previsão legal do texto constitucional em relação as presentes e futuras gerações, fiscalizando as relações que envolvem riscos ecológicos abusivos (SILVEIRA, 2014, p. 111).

Interligada às dimensões conceituadas anteriormente está a dimensão espacial, cuja compreensão conceitual enreda a fiscalização do Estado nas áreas, territórios e espaços zoneados e organizados para o equilíbrio, proteção e preservação do bem comum (SACHS, 2014, p.154). É nessa dimensão que se torna possível a ordenação do território urbano sob a fiscalização do

Estado.

No mesmo sentido encontramos o conceito de outra dimensão do desenvolvimento sustentável, a dimensão cultural, em cuja órbita estão as definições culturais, valores e tradições de um dos micro-organismos que compõe o sistema autopoiético socioambiental de determinada sociedade e os hábitos por esta desenvolvidos (SANTILLI, 2005, p. 174).

De forma que a compreensão conceitual dos protagonistas do equilíbrio socioambiental dos sistemas autopoiéticos não são apenas aqueles que discursam em favor da proteção e preservação do meio ambiente, mas todos que desenvolvem atividades, estatais ou privadas no âmbito da comunidade globalizada do bem comum.

É imperioso desmistificar que o papel coercitivo ou preventivo do Estado, que exerce o controle social por meio do seu Poder de império, cuja manifestação se dá por meio do poder de polícia, foi concebido para atuar de forma dissociada das intenções globais de preservação da vida em todas as suas manifestações.

## RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS POLICIAIS E O FENÔMENO DO PODER

O Estado, enquanto ente individual dotado de exclusiva unidade dos procedimentos a si inerentes em face dos particulares, é elemento indissociável da arquitetura do fenômeno do Poder. Da vontade do povo concorre a necessidade de distinção dos componentes do organismo intrínseco da existência sólida estatal.

É Hegel que afirma ser o texto constitucional, a real organização do Estado a reger a dinâmica social da vida e do poder. Porquanto, decorre da racionalidade constitucional, a atividade que Estado distribui a seus entes políticos em conformidade com os interesses públicos, de tal forma que o conjunto de

organismos que se capilarizam pelo Estado conformam a unidade do tecido social em uma relação direta com os Órgãos prestadores do serviço público (HEGEL, 1997, p. 243).

Dessa forma pode-se inferir que o fenômeno do Poder segue determinada lógica divisória substancial sob os seguintes aspectos: capacidade legislativa para definição e estabelecimento das regras do ordenamento jurídico, Integração dominante entre o Estado e os particulares, não raras vezes, a incidência de elevada subjetividade na aplicação das regras do Poder.

Não se olvida ainda, que todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes, eleitos democraticamente pelo voto direto e secreto (art. 1º, parágrafo único, CRFB), portanto, o fenômeno do poder no seio social e sua interação com os órgãos que integram o corpo fiscalizatório do Estado, está diretamente vinculado a forma, mais ou menos racional, do discurso constitucional expresso pela vontade popular e assim, cada povo, desfruta da constituição que lhe convém e lhe seja mais adequada (HEGEL, 1997, p. 251).

Contudo, o relacionamento apaixonante entre o fenômeno do poder estatal e os órgãos pelo qual ele se manifesta, não se expressa com relevante simplicidade. Isso porque, o Estado, ente abstrato que manifesta o poder outorgado pelo povo, enquanto entidade com personalidade jurídica própria, concretiza a manifestação do poder em dois aspectos, o político e o administrativo.

Em sua forma originária prima, o poder político do Estado emana direta e objetivamente da outorga conferida ao ente político pelo povo aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais desempenham seu soberano papel em favor da nação. Noutra norte, o poder administrativo ganha forma pela manifestação secundária do poder originário e, portanto, é inerente ao alcance das exigências e balizas do serviço público em favor do interesse social coletivo, portanto, é certo inferir que o poder administrativo é contingencial e instrumentalizador das

vontades imanentes da população. (MEIRELLES, 1976, p. 01)

A relação potestativa do Estado e seus organismos fica efetivamente clara quando se revela o exercício constitucional, emanado da soberania estatal, por meio dos respectivos órgãos constitucionalmente concebidos e que, diante das regras institucionais se infere que o poder desses organismos garante o exercício administrativo em seus aspectos organizacional e de funcionamento da executoriedade dos limites necessários ao cumprimento de seus objetivos.

Diante disso é possível aferir que o poder político está ligado a função e forma legislativa dos atos governamentais burocráticos e o poder administrativo é inerente a função executiva da administração, típica de seus órgãos. Em razão disso Meirelles (1976) define que o fenômeno de poder administrativo se desmembra em vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e o *poder de polícia*.

E neste particular – poder de polícia – sua manifestação, por meio da qual o Estado exerce sua capacidade de fiscalizar, limitar e disciplinar direitos, se desloca do ente abstrato para a realidade sociológica concreta de aplicabilidade deste poder do Estado. É neste ponto que a confusão acontece.

Os órgãos expressamente mencionados no dispositivo legal do texto constitucional, Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal (extinta), Policiais Estaduais Civis, Militares e Corpos de Bombeiros Militares e Guardas Municipais (art. 144, incisos e §8º), cujo dispositivo trata das atribuições e responsabilidades das agências públicas de segurança da sociedade e seu patrimônio, pela manutenção e garantia da ordem pública, inclusive, possuem formação técnica militarizada e que precisam de um fenômeno a combater para justificar o estímulo de poder que os enreda. Se trata de um sentimento próprio das Forças Armadas.

No entanto, o Poder de polícia não se justifica pelo combate, mas pelo controle e disciplinamento de ações em benefício

de um coletivo. O fenômeno a ser combatido é diretamente proporcional ao poder da corporação, o qual se manifesta por seus agentes no cotidiano da própria agência, Órgão público de segurança, responsável pela concretização das ações repressivas do Estado.

Todavia, em que pese o referencial jurídico normativo fixando o fenômeno do poder aos órgãos policiais, essa relação aderente é muita mais sociológica do que jurídica. Isso porque, a despeito de regras legais prévia e efetivamente estabelecidas, o exercício do poder de polícia se confunde pelo inter-relacionamento com os indivíduos que o operam.

De acordo com Colley (1871, p. 637) qualquer teoria que se assente o poder de polícia, por sua lógica aparente existencial, não pode entrar em rota de colisão com as disposições constitucionais garantidas ao cidadão, portanto, que é um sistema de controle social destinado a garantir a ordem e paz social da coletividade.

Assim, os policiais ou agentes de segurança pública precisam, no exercício do serviço a que estão vinculados, compreender a manifestação do poder do Estado por meio de si próprios, bem como, a dupla função que exercem, qual seja, a manutenção da ordem pública e a garantia dos direitos individuais e coletivos do cidadão.

É desta última função que em regra decorre o conflito de relacionamento entre o Poder de polícia com o poder da polícia, que na prática, inexistente este último. Isso ocorre porque as forças de segurança pública, exceto as guardas municipais, que atuam nos espaços territoriais brasileiros, foram concebidas em um período conturbado da vida nacional. Sua origem segue a premissa da doutrina militar das forças armadas, o que torna seus agentes combatentes e não servidores públicos.

De acordo com Silva (2011, p. 04) a possibilidade de uso da força nas atividades policiais lhes confere uma especificidade que reveste os agentes do Estado com o poder inerente a função,

cujas ações, associadas ao tipo de formação militarizada que os alcança, não lhes permite avaliar o comedimento da função social a que estão destinados, porquanto, a força pelo poder, só se justifica quando necessária ao evitamento de conflitos que criem óbice ao exercício e gozo dos direitos individuais e coletivos.

Dessa forma é possível concluir pela existência de um relevante paradoxo que coloca de um lado o agente policial, destinado à manutenção e garantia da ordem pública, cujas ações são obrigadas a estar alinhadas com as regras estabelecidas pelo império das leis, no estado de direito e uma sociedade democrática, pluralista e livre.

Não obstante, de um lado está o Estado, outorgado pelo cidadão, e de outro, as agências policiais, que manifestam o poder do Estado e que utiliza, não raras vezes, este poder conferido contra o próprio cidadão, ganhando forma de uma relativa contradição.

Genericamente, Skolnick (1966) afirma que a atividade burocrática da organização policial valoriza os aspectos militarizados do agente, enquanto no estado de direito, a ordem jurídica constrange, de certa forma, a atividade policial, pela ênfase que dá aos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Partindo da premissa destacada, tem o órgão policial a missão de garantir a ordem pública sem descuidar dos aspectos de legalidade que envolvem sua atividade fim, porquanto, se a atividade policial tivesse permissão para atuar além dos limites legais do estado de direito, perder-se-ia a sustentabilidade da vida em sociedade, em razão do desequilíbrio que este fenômeno provocaria em todas as dimensões do desenvolvimento sustentável da atribuição devida e ao Estado e facultada ao cidadão.

No entanto, considerando que os órgãos policiais são constituídos por seres humanos, cujas reações, inerentes a sua natureza, são as mais imprevisíveis, pode-se de dizer que a cognição de fatores que envolvem riscos e perigos, evidente ou iminente, faz com que o policial que está operando na execução da

política pública de segurança, manifeste reação hostil a todos em seu redor.

Isso porque, os órgãos policiais que manifestam o poder de controle e disciplina do estado, são considerados instrumentos nucleares do processo de controle social, ou seja, revelam-se ainda, muito pouco sobre o trabalho preventivo, fortalecendo os aspectos de força e sancionamento das condutas, revestidos pelo poder extensivo do Estado aos órgãos fiscalizatórios, ou seja, quanto mais concentrado for o papel dos órgãos policiais a serviço do Estado, maior será a sensação de poder a estes inerentes e, portanto, maior será a atuação baseada no uso da força, representando mais ameaça ao estado de direito (COSTA, 2004).

Dessa forma, para que haja equilíbrio e harmonia nas relações entre os órgãos policiais e o poder do Estado, é necessário a mutação dos paradigmas para migrar do modelo repressivo militarizado para a forma preventiva de serviço público essencial prestado ao cidadão.

Para que isso seja possível, o legislador envidou esforços na regulamentação das ações inerentes às Guardas Municipais, por meio da Lei n. 13.022/2014, a fim de promover a reconstrução de um conceito de segurança voltado à efetividade do serviço público em relação ao cidadão, procurando olvidar a herança de formação trazida do período de exceção brasileiro.

A lei deve ser vista e considerada como instrumento efetivo da garantia da ordem, de forma que suas regras de atuação estejam perfeitamente delimitadas pelo ordenamento jurídico e, a manutenção efetiva da ordem por meio dos mecanismos de controle não podem ultrapassar os limites anteriormente estabelecidos a pretexto de cumprir o dever estatal de garantia do interesse público. Não havendo que se falar em flexibilização das normas jurídicas, sob pena de provocar um “*tsunami*” de insegurança jurídica.

Não se olvida a importância que os órgãos policiais exercem na manutenção da lei e garantia da ordem pública. Porém,

o trabalho policial em sociedades democráticas deve obedecer às regras de prestação de serviço e não de combate urbano em caráter militarizado, ainda que exijam do agente a imposição e uso do poder que lhe conferido pelo ente estatal para exercício do poder de decisão do agente no momento do perigo.

De forma que o fenômeno do poder exercido pelo policial no contexto capilarizado na sociedade, posto que, o agente atua em regra, de forma independente seguindo planos de conduta e procedimento padronizado, mas que exigem de cada um a interpretação social necessária ao momento que vivencia em tempo real a atividade, nada obstante, suas ações não são questionadas de modo geral, mas tão somente quando há razões que ultrapassam os limites da legalidade (BITNNER, 2005, p. 163).

Por tais razões que a compreensão desmilitarizada do tipo de serviço prestado pelos órgãos policiais deve ser enfatizada sob a ótica de efetiva prestação de serviços e não de combate ao inimigo, o que muitas vezes é confundido com o cidadão.

## IMPORTÂNCIA DO PODER DE POLÍCIA PARA A SUSTENTABILIDADE DE UMA SOCIEDADE

Decorre de ato discricionário do Estado restringir ou disciplinar as ações individuais ou coletivas a bem do interesse comum e bem-estar socioambiental, o que o faz por meio do poder de polícia e não da polícia. Tem-se a cessão parcial de pequenas parcelas do direito individual por cada um à comunidade em troca de segurança e outros serviços essenciais.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico delimita a forma e condições de atuação do órgão policial de acordo com o ambiente e o problema enfrentado e, portanto, é possível inferir que os municípios brasileiros são eficientes observatórios de aperfeiçoamento e eficiência da atividade policial, enquanto serviço público de natureza essencial voltada a proteção da incolumidade das pessoas, manutenção e garantia da ordem e preservação do

bem-estar das futuras gerações.

Isso porque, a vida se desenvolve nas cidades, o que permite ao Estado compreender cirurgicamente onde, como e quando se deve empregar o poder de polícia com maior ou menor rigor de seus agentes. E ainda, qual o aspecto mais relevante a ser preservado no caso concreto, se econômico, social, ambiental ou espacial.

Acenar para a compreensão da atividade dos organismos policiais no emprego de suas atividades manifestando o poder do estado de fiscalizar no âmbito dos municípios brasileiros permite a coleta de informações a conformarem as ações e estratégias de abordagem sob perspectivas locais em favor da sustentabilidade nas comunidades organizadas.

Todavia, como preservar a sustentabilidade da vida social por meio do poder fiscalizatório do Estado?

Em primeiro plano é preciso partir das aproximações categóricas de Ignacy Sachs em relação ao ambiente no qual o poder de polícia é empregado pela agência estatal de segurança.

Após, é preciso ampliar as reflexões acerca da atividade policial sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, a conscientização da preservação e proteção ambiental. Isso porque, a despeito das classificações do meio ambiente, o meio ambiente artificial urbano, pode subdividir sua expressão nas dimensões social, cultural, ecológica, ambiental propriamente dita, territorial, econômica e política (SACHS, 2014). Isso quer dizer que em cada uma dessas dimensões é preciso estabelecer reflexões e políticas de atuação do organismo policial, o que é feito por meio de dados e pesquisas sérias sobre o tema.

Nesse sentido, as cidades brasileiras podem assumir papel relevante na edificação de novos paradigmas sustentáveis no âmbito do poder de fiscalizar e disciplinar direitos do Estado, porquanto, o desenvolvimento sustentável é celeiro nobre de inserção multidisciplinar da realidade socioambiental das comunidades. (HOEFFEL; REIS, 2011, p. 125).

A importância do poder de polícia para a construção de sociedade sustentáveis, se caracteriza pela busca de soluções viáveis distantes das ações repressivas e coercitivas tradicionais, com vistas ao fomento das necessidades da vida social em seus diversos matizes ambientais, garantindo ao ecossistema o desenvolvimento equilibrado entre poder público e particular. (SATTERTHWAITE, 2004).

Ou seja, a aproximação do Estado, por meio de seu órgão policial, às dimensões, econômica, social, ecológica, cultural, entre outras, promove a sinergia necessária a manutenção do progresso sem prejuízo da paz social que deve ser o objetivo maior a ser perseguido.

Assim, se percebe a possibilidade da desmistificação dicotômica do exercício do poder de polícia e da proteção social preventiva com vistas ao progresso e ao crescimento econômico. Dessa forma, cada dimensão da sustentabilidade deve ser abordada como uma dimensão isolada a ser estudada pelo estado em seu observatório municipal.

É necessário reconstruir o serviço prestado de segurança pública e fiscalização, como instrumento de materialização do poder de polícia, a partir das cidades brasileiras. Nesse sentido, as guardas municipais tornaram-se meios eficientes de reconstrução do paradigma de fiscalização e controle social preventivo dos delitos e danos ao ambiente, independentemente de sua classificação, no âmbito da sociedade.

De forma que na dimensão social, cujas características buscam o equilíbrio das diversidades e classes, de forma que as distribuições de renda sejam justas e o acesso aos recursos e serviços sociais sejam igualitários, o poder coercitivo do Estado tem por razão garantir que os serviços sejam prestados de acordo com as regras legais, sem circunstâncias leoninas que promovam a ruptura da homogeneidade social e incentivem a ascensão da criminalidade (SACHS, 2002).

Nessa esteira, promover a aproximação dos órgãos

policiais com a comunidade, respeitando preventivamente seus aspectos tradicionais e religiosos, como por exemplo, ao livre exercício e respeito as concepções e cultos religiosos, faz com que se fortaleça o processo de autoconfiança cultural e efetive a proximidade do órgão, seus agentes e a sociedade sob a dimensão cultural e étnica. (SACHS, 2002).

De igual forma o poder coercitivo e limitador do Estado é de relevante importância nas ações estratégicas e saneadoras de prevenção dos recursos naturais na dimensão ecológica/ambiental da sustentabilidade da vida nas cidades, porquanto, o respeito e a preservação dos ecossistemas naturais no âmbito das cidades refletirão, conseqüentemente, no conjunto de macros do meio ambiente no território nacional.

Não menos importante é o relacionamento do Estado na fiscalização e disciplinamento das configurações urbanas e rurais, mitigando gastos desnecessários aos investimentos públicos e superando disparidades regionais e fomentando a adequada estratégia de desenvolvimento seguro em áreas ambientalmente frágeis.

Mesmo porque a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal com a justa finalidade de ordenar o território, o pleno desenvolvimento e orientar ao atendimento da função social da cidade garantindo o bem-estar das pessoas. (BRASIL, CRFB/88, art. 182).

Diante disso a reestruturação do serviço público prestado pelas agências de segurança e fiscalização do Estado, estimularão o fortalecimento da democracia e do respeito aos direitos humanos, bem como, a coesão social de políticas de prevenção e não repressão em face do cidadão, o que incidirá reflexivamente, na prevenção da criminalidade.

Com efeito, o poder de polícia estatal é a manifestação da vontade do cidadão (interesse público) que outorga ao Estado o poder de fiscalizar e controlar as condutas em desarmonia social, cuja extensão permeia as dimensões do desenvolvimento

sustentável e incidem diretamente nos índices repressivos coletados por seus organismos.

Reformular os aspectos práticos de empregabilidade do poder de polícia em favor da sustentabilidade socioambiental, viabilizaria ações governamentais conjugadas com a participação social com vistas a contenção ampla dos índices negativos de ação coercitiva do Estado.

Todavia, o formato de Poder de polícia atualmente em vigor é o do poder “da” Polícia. Ou seja, aquele em que o núcleo das ações está diretamente ligado ao agente e não à fiscalização do Estado. Isso porque os “elementos de perigo, autoridade e demanda eficiente fazem parte do processo de institucionalização do comportamento policial violento” (RATTON, 2003, p.02).

No Brasil, o poder de polícia se confunde com o poder da polícia porque há em evidência duas percepções, a uma, que a truculência na fiscalização e a violência das abordagens ajudaria no aspecto preventivo dos crimes ou célere resolução de conflitos, a duas, há um espectro sociocultural que cabe a polícia a limpeza social daqueles indivíduos que se desviaram do caminho do “bem”, justificando-se a ação violenta contra criminosos. (SAPORI, 1999).

Diante disso, a ausência de reflexões sérias sobre exercício preventivo do poder de polícia e aumento do exercício do poder da polícia tem fragilizado o arcabouço social dos direitos individuais, esvaziando o fundamentalismo das garantias estabelecidas pelo ordenamento jurídico, flexibilizando as regras em detrimento da persecução estatal e da criminalização generalizada de todo tipo de conduta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações apresentadas é de verificar que o poder de polícia, instrumento exclusivo de controle social do

Estado, em regra, é manejado pelas agências executivas dos essenciais serviços prestados ao cidadão. Isso porque se trata de uma faculdade estatal de controle e fiscalização de direitos.

Este serviço público deve orbitar o núcleo de retroalimentação da sociedade como um todo. A perspectiva autopoietica do sistema sociedade, implica na realização e garantia das medidas disciplinares de limitação e coerção, no âmbito socioambiental, se assim for necessária. Porém, o poder de polícia é, nada obstante, uma expressão que representa o poder regulatório do Estado e não o poder dos agentes integrantes das forças de segurança pública inculpada no art. 144 da CF/88.

Daí decorre a compreensão da estrutura de desenvolvimento sustentável que invoca o poder-dever do Estado de fiscalizar as ações em relação de controle em cada ambiente dimensional que ela se manifesta.

O fenômeno do poder é tão peculiar, quanto abstrato, naquilo que concerne as ações dos agentes estatais que o utilizam, de forma que, é preciso manter a matriz sistêmica da autopoiese social em ressonância com a vontade do Estado, mas também do particular.

Os meios e métodos necessários para apreender que a sustentabilidade na prestação de serviços públicos permite a perpetuação da espécie, posto que a principal finalidade é a proteção das gerações de hoje e amanhã.

Desta forma respeitar as dimensões pela qual o poder de polícia se manifesta é concretizar a ideia de que a sustentabilidade das cidades é, sobretudo, garante dos objetivos que orientam o crescimento global e equilibrado do planeta.

Nesse sentido, procurou-se demonstrar que os organismos policiais tem o dever de respeitar os particulares e, em relação aqueles que rompem a harmonia, devem estes mesmos agentes, valerem-se da estrita legalidade para coerção, disciplina, restrição, limitação dos direitos de outrem, não confundindo o poder que instrumentalizam a partir de suas próprias

manifestação com a força potestádica do Estado.

Se verificou que a sociedade é um conjunto de fenômenos que se desenvolvem em várias dimensões diferentes e a forma pela qual o Estado lida com esses aspectos que ganham vida no curso dos relacionamentos entre o cidadão e o Estado, dão origem a comportamentos e regras que influenciam a maneira como as responsabilidades são encaradas. Soma-se a isso o fator evolução social e econômico.

As agências de segurança, à margem das dimensões sustentáveis do poder, estão diretamente ligadas ao elemento humano, portanto, por meio de um currículo de formação mais humanísticos e social e menos militarizado se mostrará viável o remodelamento da forma pela qual se dá a prestação de serviço no âmbito da segurança pública, desconstruindo a ideia de que o poder de polícia do Estado é poder inerente e pertencente, por exclusividade, às corporações militarizadas e repressivas.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei 5172, 1966. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acesso em: 02 fev.2019.
- BITTNER, E. *Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton*. In: Newburn, T. *Policing: key readings*. Devon: Willan, 2005.
- COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- COOLEY, Thomas McIntyre. *A treatise on the constitutional limitations which rest upon: the legislative power of the*

- states of the american union. 2ed. Boston: Little, Brown, and company. 1871. Cap. XVI, p. 572 -597, p. 637. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/cgi/view-content.cgi?article=1009&context=books>>. Acesso em: 16 Fev. 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16 ed. Editora Atlas: São Paulo, 2003, p. 111.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- HOBBS, Thomas, 1588-1679. *Do cidadão*. Trad. Renato Jannine Ribeiro. Coord. Roberto Leal Ferreira. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998.
- HOEFFEL, J. L; REIS, J, C. 2011. *Sustentabilidade e seus diferentes enfoques: algumas considerações*. Rev. Terceiro Incluído, NUPEAT–IESA–UFG, v.1, n.2, jul./dez./2011, p.124 –151.
- MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976.
- MACIEL, Jarbas. *Elementos de Teoria Geral dos Sistemas*. Rio: Vozes, 1972.
- Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41826>>. Acesso em: 16 Fev. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v125.1976.41826>
- NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Trad. Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*. Florianópolis: EMais, 2018
- QUEIROZ, Marisse Costa de. O direito como sistema autopoietico: contribuições para a sociologia jurídica. *Sequência*

- : *Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 24, n. 46, p.77-91, jul. 2003.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Rolando Roque da Silva. Ed. Eletrônica. Ridendo Castigat Mores. 2002. Disponível em: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). Acesso em: 03 fev 2019.
- RATTON, J. L. Notas introdutórias sobre violência policial no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Olinda*, v. 6, p. 31-43, 2003.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco Ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul/RS: Educs, 2014.
- SACHS, Ignacy. *Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: reflexões sobre a dimensão social da sustentabilidade*. Terceiro incluído. Nupeat-iesa-ufg, v.4, n.2, jul./dez., 2014, p. 149-160, artigo 72, p.154
- SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. Proteção jurídica a diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 174.
- SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial*. New York: John Wiley and Sons, Vol. 368, Issue 1, Online ISSN: 1552-3349, 1966.
- SAPORI, L. F.; SOUZA, S. B. *Violência policial militar em Belo Horizonte: aspectos teóricos e empíricos*. Caxambu, 1999.
- SILVA, Jacqueline Carvalho da. Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo. Ano 5. Ed. 8. Fev/Mar 2011
- TRINDADE, André. *Para entender Luhmann e o Direito como sistema autopoietico*. Porto Alegre: Livraria do

---

Advogado, 2008.