

SEGURANÇA INTERNA E SEGURANÇA PÚBLICA*

(SUBSÍDIOS PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA)

PEDRO DE OLIVEIRA FIGUEIREDO
Professor de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Diretor-Geral do Departamento de Estudos e Ensino da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro

1. Aspectos conceituais

O atributo da **soberania**, que se reconhece como imprescindível ao conceito e à existência mesma do Estado-nação, com sua dupla face - a **independência** no plano externo e a **supremacia** da ordem jurídica do Estado no plano interno - instaura a dicotomia da **segurança nacional: segurança externa e segurança interna**. Cabe ao Estado, criatura da Nação, prover as condições de garantia que permitam a esta subsistir, manter sua identidade, e evoluir. Essa garantia - que nunca é absoluta - se dá em face de manifestações antagônicas que, com ou sem uso de força, provindas do exterior ou nascidas no âmbito interno, atentem ou busquem atingir, fazendo dano ou trazendo perigo à soberania, aqueles objetivos maiores que a nacionalidade busca preservar ou alcançar plenamente.

Reconhecem-se as condições de segurança interna quando o Estado e a sociedade são capazes de superar quaisquer antagonismos endógenos (ou exógenos com efeitos internos) a esses objetivos, valores-fim, que, certamente, estão acolhidos, expressa ou tacitamente, na legislação maior do Estado, definindo sua ordem política. Tais ameaças à ordem política podem ter, como vimos, diversa origem; possuir ou combinar variada causalidade ou natureza - política, econômica, psicossocial ou militar; incorporar variada forma de manifestação - corrupção, subversão, condutas criminosas, eclosões de violência em diversos graus e modos; estar dotadas

* Versão atualizada de texto-base de exposição oral em painel realizada em 11/4/95, em São Paulo, sob os auspícios do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares

de diversa intensidade dolosa - seja decorrente de um querer direto quanto ao dano ou perigo, seja um querer indireto, caracterizado pela assunção do risco do resultado lesivo àqueles objetivos maiores da Nação-estado. Assim, a criminalidade comum, notadamente a macro-criminalidade organizada, pode ferir a esfera da segurança interna 'stricto sensu' - e ser objeto de ações de defesa interna - se e quando, ainda que não o queiram diretamente, ponham em risco tais objetivos.

No plano interno, constituindo, contudo, uma esfera conceitual, e de ação prática, que não se confunde com aquela da segurança interna 'stricto sensu', identifica-se o âmbito da **segurança pública** que se vincula à manutenção da **ordem pública**, que não é senão "a concretização, em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela ordem jurídica", no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Situação de paz social, de convivência pacífica e harmoniosa, de preservação da lei e dos bens jurídicos por ela tutelados, a ordem pública está condicionada à manutenção de uma situação de segurança pública, em que, sob a responsabilidade e ação precípua do Estado, as violações à lei e à ordem sejam prevenidas e minimizadas e, ante a violação, o estado anterior de ordem seja rapidamente restaurado, e o transgressor punido e reeducado para o convívio social.

O que caracteriza as transgressões à ordem pública, que são objeto das preocupações dos órgãos voltados para a segurança pública, é que, mesmo quando se tipificam criminalmente, não são dotadas de dolo lesivo à ordem política, ou seja, não pretendem ferir nem anuementar a preservação dos macro-objetivos da Nação-estado. Quando o fazem, sob forma direta ou eventual, deslocam-se para o âmbito da segurança interna, pondo em risco a própria ordem política. Ninguém mais pode duvidar de que, por exemplo, a atuação dos narcotraficantes na Colômbia, tenha de há muito ultrapassado os limites da segurança pública e constitua questão de segurança nacional, interna.

Todas as precedentes considerações, de natureza teórica, necessitam, para ter aplicação prática em Estado democrático, da interface da Lei. É necessário, pois, examinarmos em que medida, e como, o ordenamento jurídico brasileiro as acolheu e resolveu.

2. Segurança interna e segurança pública na Constituição de 88

Apesar da enorme má-vontade com que o constituinte de 88 apreciou a questão da segurança nacional, tentando mesmo banir a expressão do texto constitucional, seja pelo emprego inadequado do termo defesa,

seja pela substituição do adjetivo **nacional** por locuções como 'do Estado', 'da Pátria', e 'das instituições democráticas', todas, por esta ou aquela razão, insuficientes, ainda assim, o termo aparece incólume no art. 173, que trata da possibilidade da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, e no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e, sem dúvida, o conceito - por sua força e abrangência - transparece em mais de uma expressão perifrástica com que o constituinte tentou obviá-lo. Deste modo, lá está ele no art. 91, que trata da definição do Conselho de Defesa Nacional como órgão de consulta do Presidente da República "nos assuntos relacionados com a soberania nacional". Que assuntos seriam esses senão os pertinentes à segurança nacional, externa ou internamente considerada ?

Nem podia deixar de ser tal presença persistente, dada a universalidade do conceito e a inevitabilidade de seu emprego na legislação de qualquer Nação-estado que tenha - como temos - a soberania como valor indisponível, isto é, do qual não se possa abrir mão. Em decorrência, lá estão, visíveis e diferenciados, os campos da segurança interna e da segurança pública.

Quando a Constituição, no art. 144, dá à polícia federal a atribuição de "apurar infrações penais contra a ordem política e social" estamos nitidamente no campo da segurança interna, o que fica patente ao verificar-se que o elenco dos tipos que correspondem a tais infrações penais se insere na Lei de Segurança Nacional, em plena vigência legal (Lei n. 7170, de 14-12-1983). Da mesma forma, ao estabelecer, no art. 142, a destinação das FFAA, colocando-as como garantidoras dos poderes constitucionais, afirma sua responsabilidade na defesa das instituições democráticas, na posição de garantes contra quaisquer antagonismos que ameacem o regular funcionamento daqueles poderes. Mesmo a ação das FFAA em garantia "da lei e da ordem", quando acionadas por qualquer dos poderes constitucionais, dirige-se, na sua excepcionalidade, precipuamente - mas não exclusivamente - às ameaças à lei e à ordem de maior magnitude, assim compreendidos os processos disruptivos ou potencialmente disruptivos da ordem política nacional: subversão, rebelião, insurreição, guerra civil, guerra revolucionária, golpe de estado - matérias da segurança/defesa interna.

Tais processos, que, após perturbar, no seu nascedouro, a segurança pública, acabam por ferir a segurança interna do País, costumam reclamar, em última e decisiva instância, a ação das FFAA. O constituinte de 88 condicionou tal ação, na defesa da lei e da ordem, à iniciativa de um dos poderes, o que, se por um lado busca assegurar a preeminência da esfera política, por outro é potencialmente perigoso para a desejada harmonia entre os poderes constitucionais. A referida iniciativa poderá, ou não, ser acom-

panhada da decretação de uma das situações previstas no capítulo 1 do título V da Constituição: o **estado de defesa** ou o **estado de sítio**, ou, ainda, da **intervenção** federal nos estados-membros (art. 34 e segs. da Constituição). Em sentido inverso, a decretação do estado de defesa, a do estado de sítio, na hipótese prevista no inciso I do art. 137, e a da intervenção federal, não significam necessariamente o emprego das FFAA.

Diferentemente da segurança interna, de que - como vimos - a Constituição tratou sem nomear, quase que envergonhadamente, a segurança pública é tratada em capítulo específico, que se abre com um conceito e sua caracterização como "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos" (art. 144), nomeando-se, em seguida, os órgãos através dos quais o Estado deve cumprir seu dever: três polícias federais (polícia rodoviária, polícia ferroviária e a polícia federal propriamente dita) e as polícias estaduais, subdivididas em dois ramos: civil e militar, às vezes em três, com o acréscimo dos corpos de bombeiros militares.

Para a "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", como quer a Constituição, prevê-se o exercício de ações policiais, ostensivas ou não, que podemos classificar como: **preventivo-dissuasórias**, **repressivo-operativas** e **repressivo-investigatórias**, também chamadas de polícia judiciária.

Isto se faz a **nível federal** com as atividades da polícia federal, cujas atribuições cobrem todo o espectro, em relação a crimes de sua competência, nomeadamente crimes praticados em detrimentos de bens, serviços e interesses da União, crimes de conexão interestadual ou internacional, tráfico de entorpecentes, contrabando e descaminho. Ainda no âmbito federal, temos o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais levados a efeito pelas polícias respectivas, que cobrem os aspectos preventivo-dissuasório e repressivo-operativo nas suas áreas de atuação.

A **nível estadual**, às polícias militares cabe "a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública", compreendendo, pois, as ações preventivo-dissuasórias e repressivo-operativas. Às polícias civis "incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares", o que corresponde à atividade repressivo-investigatória. Aos corpos de bombeiros militares a Constituição prevê "a execução de atividades de defesa civil", além de outras que venham a ser fixadas em lei.

O quadro da legalidade constitucional para o exercício das atividades pertinentes à segurança pública é de grande complexidade, podendo-se, à simples análise do sistema de repartição de competência, admitir superposições, dificuldades de coordenação e lacunas graves no combate ao

crime e à criminalidade. Parece claro que o legislador constitucional, ao invés de buscar uma racionalização simplificadora, cedeu às pressões de cada corporação, logrando todas, afinal, garantir seu espaço, suas prerrogativas e sua presença no texto da Constituição. Permitiu a carta constitucional, ainda, o emprego das FFAA, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, em garantia da lei e da ordem, o que, sem a especificação de que lei ou de que ordem se trata, faculta admitir a interpretação mais abrangente, ou seja, a que inclui a ordem pública e diz respeito à segurança pública. A atuação das FFAA, em quadro competencial tão complexo, deve reservar-se aos casos de extrema necessidade, pois, contribuindo para as ações de natureza preventivo-dissuasória e repressivo-operativa, sua participação aumenta, por outro lado, as dificuldades de comando, coordenação e articulação dos órgãos envolvidos.

3. A formulação de “uma política nacional de segurança pública”

Levanta-se a necessidade no Brasil da formulação e implementação de uma política nacional de segurança pública.

A primeira questão a ser colocada é a do cabimento de uma **política nacional de segurança pública**. Sendo a responsabilidade maior pela segurança pública dos estados-membros, pode haver uma política de segurança pública nacional? Qual devera ser sua abrangência? Qual seu alcance?

A resposta estará numa política que estabeleça **uma ação concertante, cooperativa, entre União, estados federados e, mesmo, municípios**, visando a oferecer à população do País condições de garantia da ordem pública e de incolumidade das pessoas e do patrimônio. **As diretrizes dessa política**, a ser estabelecida mediante amplo acordo, estabelecerão objetivos operacionalizados em metas, programas e projetos de interesse comum, nas áreas de **desenvolvimento de recursos humanos, treinamento, doutrina de emprego, desenvolvimento organizacional e reequipamento material**, prevendo-se formas de financiamento e cooperação.

Naturalmente, um dos objetivos dessa política será o de prevenir e reprimir os diversos tipos de criminalidade, comum ou organizada. Claro que para atingir as causas profundas da criminalidade, mesmo as causas do crescimento e do aumento da intensidade da atividade criminal, a política de segurança pública sozinha é insuficiente. Para agir sobre elas são necessárias decerto **políticas de longo alcance, de natureza econômico-social** que devem compor, com a **política de segurança pública e a política criminal estatal, o quadro geral da resposta da sociedade à criminalidade**.

Na política de segurança pública, a ação dos órgãos que compõem o **aparato da segurança pública** não pode ser pensada sem a necessária conexão com a atuação dos demais órgãos que integram o que poderíamos denominar o **aparelho jurídico-repressivo estatal**: assim, o **Ministério Público**, federal e estadual, a **Justiça criminal**, federal e estadual, e o **sistema penitenciário**. Certamente as disfunções das diversas partes desse conjunto e as desarticulações entre elas constituem causas relevantes, senão da criminalidade, mas do crescimento e do aumento de intensidade da atividade criminal em todas as regiões do País.

A **Justiça criminal** tem sido acusada de lenta, formalista, discriminatória. Todos a queremos **ágil**, ou seja, nem tão lenta que se torne iníqua ou irrelevante, nem tão rápida que perca a segurança; **essencialista**, buscando a realização do justo e não o frio cumprimento da lei; **igualitária**, praticando a igualdade de todos perante a lei. Para tanto, em quase todas as comarcas há que se **aumentar o número de juizes** e há que **especializá-los**. Ser juiz criminal deveria ser uma opção de vida e não uma casualidade, como é hoje. O pessoal auxiliar também deve ser ampliado e treinado. A **informatização das varas criminais** constitui uma necessidade absoluta: é a única maneira de devolver a juizes assoberbados o controle dos cartórios. Para melhorar, o **Judiciário** – e, nele, a Justiça criminal - **necessita do Legislativo e do Executivo, porquanto**, além de uma autocrítica (que se centre numa mudança de mentalidade capaz de superar o distanciamento e o isolacionismo), **necessita basicamente de duas coisas: orçamento e legislação processual**. Orçamento apto a sustentar um programa consistente e permanente de modernização de equipamentos, ampliação, aperfeiçoamento constante e especialização de quadros. Legislação processual comprometida com a segurança jurídica, com a busca da verdade real, mas significativamente simplificadora, eliminadora de instâncias desnecessárias e procrastinadoras.

O **Ministério Público** - que saiu reforçado na Constituição de 88, quase como um 4º. Poder - ainda é **administrativamente muito frágil**. O promotor no Brasil costuma ser um homem isolado: não tem uma secretária, não tem um assistente. Além disso, por **falta de meios e de especialização**, ele fica a reboque da polícia judiciária, mero fiscal de formalidades processuais. Muito pouco do que poderia ser o exercício do controle externo da atividade policial, notadamente quanto à legalidade de suas ações, previsto no art. 129 da Constituição, tem sido praticado, à falta de adequada legislação que o regule. É preciso **aproximar o Ministério Público da atividade policial**, para que ele melhor a compreenda, fiscalize e apóie. Fique claro que fiscalizar, supervisionar não pode significar assumir o comando ou

a direção, sem a responsabilidade legal pelas decisões inerentes a tais encargos. O comando e a direção das atividades policiais devem caber às autoridades policiais, militares ou civis, no exercício legal dos respectivos cargos.

O sistema penitenciário brasileiro, totalmente estadualizado, dado que não há estabelecimentos prisionais federais, sabidamente cumpre muito mal suas finalidades. Dentre as finalidades da pena, **cumpra mal a finalidade retributiva**, ou porque nele praticamente se impõem penas não previstas na lei ou porque se abre a privilégios, e **simplesmente não cumpre**, pela regra quase geral da ociosidade, **a da ressocialização**. Afinal, **também não defende a sociedade**, na medida em que **não logra evitar a reincidência** e, ao invés, funciona como uma escola de aperfeiçoamento do crime. Muito se tem que fazer para **reduzir a superlotação, a promiscuidade e a ociosidade** que grassam entre seus muros. E preciso **oferecer trabalho ao preso**, a todos os presos - e para isso deve-se buscar a **participação da iniciativa privada**. É necessário **recrutar, reforçar e aperfeiçoar o pessoal da administração penitenciária**, para que ela cumpra seu papel pedagógico e não reste frágil demais ante o poder das lideranças carcerárias.

É nesse quadro de carências que se tem que pensar a atuação do **aparelho policial** e, em conseqüência, as propostas para uma política nacional de segurança pública.

Como vimos, o sistema é extremamente complexo e só a nível federal temos três polícias, subordinadas a dois ministérios diferentes. A nível estadual, temos as polícias civis e as polícias militares que freqüentemente operam descoordenadamente, às vezes em regime de franca hostilidade. Essas **clivagens**, que são o produto de acomodações históricas, muitas vezes se agudizam em decorrência de **uma indesejável competição por uma maior porção de poder de polícia** a ser usado indevidamente como moeda de troca. Constituem elas **o mais grave problema da administração policial**, principalmente no nível estadual, de tal sorte que nenhuma política de segurança pública poderá ser bem sucedida se não enfrentar o problema e encontrar formas de estreita colaboração, tendente, talvez, a uma **futura unificação**.

Haverá decerto **óbices de natureza legislativa**, porquanto a própria Constituição de 88, sucumbindo aos 'lobbies' das corporações, realimenta o corporativismo e o conseqüente isolacionismo.

Outra vulnerabilidade de nosso aparelho policial, em geral, situa-se na qualidade dos **recursos humanos**. Selecionar melhor e treinar mais, constantemente e melhor. Será preciso **remunerar melhor** para atrair os melhores, mas é preciso, sobretudo **amparar o policial e sua família**. Ele tem que dispor de uma residência decente e segura de modo a ter certe-

za, no trabalho, de que sua família está protegida. Assim também em relação à assistência médica e à previdência. Uma política de segurança pública terá que estabelecer as bases para programas que atendam a tais necessidades.

O mais evidente está na **carência de equipamentos**, como viaturas, armas, aparelhos de telecomunicação, ou na necessidade de ampliação de quadros, mas há **outras vulnerabilidades** menos aparentes e igualmente importantes. **A falta de unidade de doutrina** para as diferentes ações policiais constitui um óbice para ações conjuntas entre corporações policiais diferentes e até mesmo entre unidades diferentes da mesma corporação. Outro aspecto é a **falta generalizada de serviços de inteligência policial** tecnicamente aparelhados e eficazes. É uma ilusão pensar que é possível combater com eficácia o crime organizado, frequentemente internacionalizado, sem uma adequada estrutura para captação e processamento de informações. A política nacional de segurança pública não pode deixar de contemplar a questão do **desenvolvimento doutrinário** e um **desenvolvimento organizacional que crie uma rede de inteligência policial no País**.

4. Conclusão

A despeito do regime federativo do Estado, parece-nos inteiramente constitucional e plausível a formulação e a implantação de uma política nacional de segurança pública. Evidentemente deve ela ser suficientemente flexível para atender a situações regionais bastante diferentes e deve contar com dispositivos de realimentação para fazer face a uma realidade rapidamente cambiante.

Sem dúvida, o governo Fernando Henrique Cardoso também o crê, tanto que, através do Decreto 1.796, de 24/01/96, criou, como órgão colegiado, na estrutura do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, que tem como competência:

- formular a Política Nacional de Segurança Pública;
- estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública;
- estimular a modernização de estruturas organizacionais das polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal;
- desenvolver estudos e ações visando a aumentar a eficiência dos serviços policiais, promovendo o intercâmbio de experiências;
- estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente;

promover a necessária integração entre os órgãos de segurança pública federais e estaduais.

Ocorre que, até o presente momento, não foi possível concluir a formulação da “Política Nacional de Segurança Pública”, de que decorrerá um “ Programa Nacional de Segurança Pública”, o que evidencia que é sempre mais fácil criar o órgão que criar a política.

Urge criá-la e implementá-la. Assim, ao programa decorrente. A questão da segurança pública ou da insegurança, notadamente nos grandes centros, afeta o próprio desenvolvimento do País. A realidade, na sua crueza, não espera: tem dinâmica própria e não costuma ser complacente com os que tardam.