

Segurança Pública (*)

MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO (**)

Numa ótica tradicionalista, a função maior do Estado é prestar segurança (do latim *secure*, significa “sem medo”) aos seus cidadãos, garantindo-lhes a sua incolumidade física e moral, reflexo de uma convivência pacífica e harmoniosa entre os indivíduos.

Com o surgimento do chamado Estado de Direito, o poder de polícia sofreu limitações, mas ressurgiu a concepção de segurança preocupada com todos os campos da vida humana, em níveis nacional e internacional.

Moldou-se, pois, um novo conceito de ordem pública. Dentre as várias correntes, firmou-se como consenso “ausência de perturbação e disposição harmoniosa das relações sociais”.

Em outras palavras, segurança pública seria a garantia dada pelo Estado de uma convivência social isenta de ameaça de violência, permitindo a todos o gozo dos seus direitos assegurados pela Constituição, por meio do exercício do poder de polícia.

Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação terminológica no que tange à responsabilidade pela segurança pública. Consoante o *caput* do art. 144 da Carta Magna, é dever e responsabilidade de todos.

Isto significa que todos os cidadãos brasileiros são responsáveis pela segurança de toda a sociedade. Portanto, mais do que uma atitude cidadã, zelar pela integridade física e moral dos indivíduos, bem como pela manutenção da ordem pública, é um dever constitucional.

As tensões sociais e a dinâmica da violência e do crime condicionam-se por fatores imponderáveis, por vezes incapazes de se prever.

Imprescindível, portanto, para esse combate, o planejamento de uma política de segurança pública com prevenção primária e uma repressão qualificada.

A avaliação do papel de cada um, não só do Poder Público, mas, também, da sociedade civil, dentro dessa política, há que levar em conta que a violência é

(*) Palestra proferida no “Auditório da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro” sobre o tema Segurança Pública, em 9 de março de 2003.

uma questão de todos, merecendo, assim, a reflexão de cada um no sentido de cooperar com o esforço geral.

Qualquer política deve ter por visos eficiência, direitos humanos, transparência na ação policial e combate à corrupção.

Uma política de segurança pública em uma concepção ampliada envolveria a articulação de medidas do sistema de justiça criminal, na esfera do Judiciário e do Ministério Público, medidas da Polícia, especificamente, e medidas pontuais de prevenção primária.

A violência precisa ser analisada dentro de um contexto psicossociocultural, suas consequências não podem ser dissociadas desses campos.

A resposta ao crime, concordamos, não é a soma do Direito Penal com a força. É, inclusive, equivocada a visão de que o Ministério Público se preocupa apenas com as capturas de presos, com a questão da execução penal ou com o crime consumado.

Sabemos que a violência campeia, não só porque nos faltam leis mais apropriadas, complexos são os fatores determinantes, mas não resumimos as questões a pequenas assertivas de que a “polícia prende e a justiça solta”, não avaliamos o desempenho da Polícia apenas pela quantidade de inquéritos realizados e de infratores levados ao tribunal. Sobre ela refletimos e atuamos e, em particular, nós, do Ministério Público, nesse contexto, traçamos também políticas sociais, defendendo, dentre outros, a tutela da infância e juventude e os direitos coletivos em geral.

O controle externo da atividade policial, na realidade, pode ser entendido como controle da própria Segurança Pública e impõe ao Ministério Público a participação na formulação da Política de Segurança Pública juntamente com os órgãos estatais com atribuição para tanto.

Constitucionalmente, é o Ministério Público uma instituição permanente e essencial à prestação jurisdicional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Hoje, notadamente agentes de modificação social, não podemos prescindir da participação em uma política de segurança pública, relegando essa missão apenas para órgãos governamentais.

Consigna a Constituição Federal 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 do patrimônio, cumprindo exercê-la, dentre outras, a Polícia Civil e a Polícia Militar. Tendo o Ministério Público a atribuição constitucional do controle externo da atividade policial, tem, por igual, o dever de zelar pelo correto e efetivo exercício da segurança pública, seja fiscalizando seu cumprimento, seja participando ou, mesmo, recomendando políticas públicas na área.

Consta, inclusive, do Projeto de Segurança — único para o país — a necessidade de se aperfeiçoar a atribuição do Ministério Público para o exercício

do controle externo da atividade policial, estabelecendo-se diretrizes para a condução dos trabalhos dos policiais.

Nesse sentido, em uma estrutura pioneira, possui o Ministério Público de nosso Estado as chamadas Centrais de Inquéritos, órgãos que, por força da Resolução GPGJ 786/97 e do Provimento da CGJ – TJERJ n.º 33 / 2000, possuem atribuição para a tramitação direta de Inquéritos Policiais entre as Promotorias de Investigação Penal e a Polícia Civil.

Mesmo aqueles que resistem à idéia das Centrais de Inquéritos – e não são poucos aqueles que, em última análise, fazem dela uma questão de quantidade e índices de inquéritos policiais – já reconhecem a qualidade do trabalho de investigação que vem sendo realizado junto à Polícia Civil.

O crescente número de medidas cautelares enviadas ao Judiciário nos leva a auferir a qualidade das investigações.

Assim, entendo que, resguardadas as atribuições dos policiais e do Ministério Público dentro de um trabalho de integração, os modelos Centrais de Inquéritos seriam ideais para constar de planos de Segurança Pública.

A segurança pública, repise-se, é um dos interesses difusos cuja proteção está afeta ao Ministério Público.

Afirma o Promotor de Justiça Dr. BRUNO FEROLA ¹ que “*A missão Constitucional Ministerial de defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, passa, por certo, por uma atuação verdadeiramente eficaz relativamente ao controle da criminalidade, trazendo-a para níveis toleráveis*”.

Os aspectos da atual criminalidade demonstram que nós não poderemos combatê-la com uma única postura processual.

Insta que todos nós participemos de planos integrados de segurança pública. Um plano de segurança pública que deve encerrar sempre um processo que se inicia com a preparação de uma verdadeira política de segurança até sua implementação na rotina de uma sociedade.

Vivemos em uma sociedade onde as fronteiras já não mais existem e, com elas, maior intercâmbio de dinheiro, armas e drogas, tornando o crime transnacional.

Urge a coesão, ainda que cada um de nós, instituições, exerça papéis diferentes, porém, sempre dentro de um mesmo contexto.

Só poderemos falar, portanto, em segurança pública, paz social e harmonia com a integração de órgãos estatais e destes com a sociedade civil organizada.

Em recentes encontros de trabalhos sobre o tema “Segurança”, observamos que três termos tornaram-se rotineiros nas explanações de especialistas de todo o mundo e, ao nosso ver, revelam a tríade necessária à objetivação dos mecanismos de enfrentamento da criminalidade.

¹ *Globalização, Hegemonia e Periferismo e o novo Ministério Público*, Ed. Lumen Juris, 1ª edição, p. 122, 2000.

PARCERIA - CONHECIMENTO - VONTADE POLÍTICA

As parcerias atualmente se revelam nos grupos de "força-tarefa" denominados pelos norte-americanos como "task-force", grupos para efetivo combate às organizações criminosas.

Concebidos para uma gestão integrada entre os diversos órgãos de persecução detentores de atribuições variadas na área penal, reúnem-se e passam a trabalhar em unidades de atuações com um único direcionamento voltado para o desmantelamento das estruturas criminosas.

Deve ser, na realidade, um grupo harmonioso e direcionado para o objetivo comum de luta contra a criminalidade, atuando sempre contra grupos criminosos que abalam localizadamente a ordem pública.

Força tarefa, parceria, gestão integrada são denominações a forças conjuntas, uma reunião de um grupo de trabalho que possui diretrizes preestabelecidas e organizadas, assim como os crimes organizados que ela deve pontualmente combater.

Quando se constata, dentro de uma determinada região, um problema de criminalidade que abala a segurança, juntam-se os esforços entre órgãos para enfrentamento estratégico.

Alguns exemplos possuímos em nosso Estado, em que, através de gestões integradas entre Polícias Estaduais, Polícia Federal, Ministério Público e Poder Judiciário, estruturas de narcotráficos foram desmontadas com prisões, combate à lavagem de dinheiro e profícuas ações penais.

Da mesma forma, com casual referência, os especialistas citam o conhecimento.

O conhecimento como a mais fidedigna tradução da inteligência, sem a qual não há como se avançar na conquista da segurança pública.

A inteligência, como instrumento estatal para obtenção e proteção do conhecimento, proporcionando a avaliação da criminalidade, do crime e do criminoso, é imprescindível às organizações voltadas à Ordem Pública.

É o manter-se informado, antecipar-se aos fatos e situações, evitar os fatos inesperados, uma necessidade daquele que decide.

A inteligência de SUN TZU em seu livro *A Arte da Guerra*, a inteligência de Moisés, o líder dos judeus contida na Bíblia quando enviou doze espias para constatar o que havia na terra de Canaã.

Consignam ainda os especialistas, e com acerto, a necessidade do conhecimento que une tecnologia e informação para formulação de políticas e gerenciamento estratégico, estabelecendo programas conjuntos de diagnósticos e planejamentos de políticas de segurança pública baseados em sistema de informação.

Parece-nos imprescindível a implementação de uma estrutura organizacional estatal (no Rio de Janeiro, temos a SSI) com a qual, adequando-se tecnologias avançadas e métodos, teremos a adoção de medidas conducentes à produção de conhecimento sobre a criminalidade.

Dentro do contexto da integração do conhecimento, verifica-se como sendo de suma importância a articulação, de forma integrada, dos diversos atores que compõem o nosso sistema criminal.

Necessário se faz que Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional efetivamente se articulem e se sintam parte de um todo, que só se tornará verdadeiramente eficiente na medida em que cada um, de forma isolada, e todos, de forma integrada, exerçam suas respectivas competências não em clima de competição e/ou acusações mútuas, e sim cômicos de que ou nos organizamos e unimos esforços de forma organizada ou sucumbiremos diante do poder da criminalidade.

Uma iniciativa útil e objetiva neste sentido seria a implementação de um sistema único de controle padronizado, comum a todos os órgãos que compõem o sistema criminal, o que possibilitaria o acompanhamento dos registros efetuados pelas polícias, sua passagem pelo MP, Poder Judiciário e, se for o caso, pelo sistema prisional, tendo em vista a adoção de um número comum de controle. Sistema este que seria de grande valia para a detecção de falhas e acertos no processo, bem como a observação de forma clara dos gargalos existentes, adotando-se medidas saneadoras no sentido de que o sistema criminal efetivamente possa ser entendido como tal, ou seja, órgãos efetivamente articulados e integrados, compartilhando de informações de forma conjunta, com o objetivo de controlar a criminalidade.

Tal sistema de controle permitiria a elaboração de diagnósticos consistentes sobre a criminalidade, permitindo a avaliação sistemática e o planejamento de metas bem definidas, compartilhadas por todos os integrantes do sistema, o que seria de vital importância para a elaboração de uma política integrada de segurança pública que mereça efetivamente este nome, visto que não há política sem diagnóstico, sem informações qualificadas e consistentes.

Quando não se podem descrever com precisão as dinâmicas criminais, não é possível a elaboração de uma política global apta a permitir iniciativas preventivas e eficientes.

É da mesma forma nossa convicção: a necessidade do desenvolvimento de uma doutrina de inteligência referente à atividade policial e à luta contra o crime, a ser compartilhada por nós, órgãos responsáveis pela segurança pública.

Necessita a inteligência policial de conhecimento de campo dos meandros da criminalidade, depende de provas materiais, testemunhais e circunstanciais, assim como de evidências e informações objetivas capazes de incriminar os infratores.

De outra forma, como atuar na nossa cidade do Rio de Janeiro, situada entre a Baía de Guanabara e favelas — destinos do tráfico de drogas, respaldados pelo contrabando de armas?

Como detectar que os veículos roubados e não recuperados têm, como destino, o desmonte e adulteração para posterior comercialização?

“É a inteligência, ferramenta vital na busca e obtenção de dados para viabilizar de forma sistêmica a produção das provas capazes de resultar em condenações dos agentes criminosos. E também propiciar elementos para melhor elaborar planos, executar ações e missões, facilitando as decisões do administrador, obter o conhecimento da criminalidade por meio do seu “mapeamento”, permitindo a utilização deste pelos órgãos policiais, de modo a proporcionar ações eficientes e eficazes”.²

Por fim, a encerrar a tríade, a vontade política. O querer de todas as instituições comprometidas com a segurança pública. O empenho dos governos locais em realizar, de forma inteligente, as integrações para combate à criminalidade.

A necessidade do desenvolvimento de políticas públicas de engajamento, comprometendo todos aqueles que acreditam nas mudanças para elaboração de medidas eficazes com mudança de mentalidades.

Parcerias com a sociedade civil, escolas de segurança pública para formação dos policiais, adotar políticas públicas que garantam condições de educação, habitação e renda mínima, garantir, por intermédio da Defensoria Pública, a assistência judiciária, dentre outros.

Acreditamos que, apenas dessa forma, uma política de Segurança Pública será sinônimo de ordem, respeito à dignidade humana, uma das funções pelas quais se expressa o direito à vida.

A banalização da violência urbana amedronta a população brasileira; não se vive hoje sem medo. Há que se restabelecer um sentimento de segurança plena.

O caminhar da humanidade está numa encruzilhada, impondo-lhe alterações sérias nas políticas de segurança pública.

Conhecer e estudar o sistema segundo os três princípios antes enumerados constituem, ao meu ver, o primeiro passo no enfrentamento à violência.

² JORGE DA SILVA, Plano Estadual de Segurança Pública, 2003.

É preciso que nós, instituições públicas, tenhamos consciência da nossa atuação eficaz.

É preciso que se restaurem valores éticos e morais de preservação da dignidade do homem.

É nessa busca pela construção de uma nova consciência que se pretende dar ênfase à responsabilidade da sociedade pela Segurança Pública, como pugna a Constituição.

Sem isso, qualquer colocação casuística, qualquer ação, se tornará uma discussão estéril.

A constitucionalização dessas responsabilidades só deixará de ser a normatização de uma regra lógica quando se atribuir aos integrantes da comunidade a obrigação de velar por sua própria segurança.

Só assim, com a conjugação desses fatores, é que cremos que compreenderemos e venceremos a guerra contra a violência.

Diz a Constituição da Colômbia, país assolado pela violência e pelo narcotráfico: "A paz é um direito e um dever obrigatório".

(*) MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO é Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Coordenadora da 1ª Central de Inquéritos.
