

# SISTEMA INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

ABELMÍDIO DE SÁ RIBAS

Tenente Coronel PMPR

**RESUMO:** *O artigo analisa o Sistema de Segurança Pública sob a ótica profissional, popular e policial militar e apresenta propostas que visam a melhorá-lo ou proporcionar-lhe condições de funcionamento mais eficiente e eficaz, tomando dois contextos: um referente ao desenvolvimento da sociedade, outro relativo ao campo da Segurança Pública propriamente dito.*

A realidade sócio-político-econômica vivenciada pela sociedade brasileira está a indicar, no atual momento histórico, um período recessivo caracterizado por crise nos múltiplos setores de atividade humana. Nesse contexto, o rol de aspirações e necessidades sociais cresce, em descompasso com a capacidade do Estado, no âmbito de suas atribuições básicas, em satisfazer essas aspirações. Dentre as funções essenciais do Estado, trataremos, com especial enfoque, a Segurança Pública, cuja importância para o cidadão vem crescendo de forma acentuada. É notório o resultado de pesquisas de opinião, realizadas por órgãos técnicos imparciais, que colocam a Segurança Pública entre as três primeiras aspirações sociais e, não raro, a colocam em primeiro lugar, superando de maneira surpreendente aspirações na área de habitação, saúde, educação, etc.

Sendo assim, conclui-se que a comunidade, hoje, classifica a Segurança Pública como uma necessidade tão importante quanto a satisfação de necessidades básicas indispensáveis à sua sobrevivência. Por outro lado, representa também a constatação de que, sob a visão popular, o problema de Segurança Pública é grave em nosso País. Assim, este trabalho procura proporcionar uma visão clara e objetiva do que se poderia denominar Sistema Institucional de Segurança Pública, envolvendo concepções doutrinárias, detalhamento dos órgãos componentes do Sistema, uma análise funcional e perspectiva de melhorar o sistema existente, tendo sempre como objetivo maior a adequada prestação do serviço público compatível com os interesses e aspirações da Sociedade.

## 1 SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança Pública numa visão macro, entendida como objetivo perseguido pelo Sistema Institucional de Segurança Pública, face a sua subjetividade, apresenta concepção diversificada entre os estudiosos. Assim, o legislador expressa o conceito legal:

*“Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”*

De uma maneira geral, essa concepção expressa pela Constituição Federal de 1988, título V "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas", em seu capítulo III "Da Segurança Pública" é repetida, quase sempre de forma integral, pelas Constituições dos Estados-Membros, inclusive a Constituição do Estado do Paraná em seu título II "Da Administração Pública", capítulo IV "Da Segurança Pública", art. 46.

Também vamos encontrar posições diversificadas entre os estudiosos ao expressar o conceito doutrinário:

*"Segurança pública é o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelo Código Penal e pela lei de contravenções."*  
(Mário Pessoa).

*"Segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade".*

(Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto).

Prosseguindo, no contexto dos profissionais que militam nos trabalhos de Segurança Pública, há o conceito técnico-profissional:

*"Segurança pública é a garantia que o Estado-União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios proporcionam à Nação a fim de assegurar a ordem pública contra violações de toda espécie, que não tenham conotação ideológica".*

Verifica-se que, em face da diversidade de entendimento, é extremamente delicado falar sobre Segurança Pública, não só pela complexidade do tema, mas também pela inter-relação que possui com o conceito de Ordem Pública, qual seja:

*"Ordem Pública é o conjunto de regras formais, coativas que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais em todos os níveis e estabelecer um clima de convivência harmoniosa e pacífica".*

Portanto, a Ordem Pública possui um caráter maior de abrangência, pois para preservá-la é necessário assegurar a Tranqüilidade Pública, a Segurança Pública e a Salubridade Pública. Já a Segurança Pública é parte do "estado de Ordem Pública", dizendo respeito, com mais precisão, à ausência de desordens, de atos de violência contra as pessoas e seus bens e ao próprio Estado.

Aqui é que se situa o Sistema Institucional de Segurança Pública, encarregado das ações destinadas a promover a Segurança Pública, sejam elas de natureza policial preventiva ou repressiva típica, jurídico-penais, judiciais e de política penitenciária.

## 2 O SISTEMA INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

*“Sistema é um conjunto de partes relacionadas entre si para atingir determinado objetivo. As partes do sistema são os elementos ou órgãos componentes, também chamados de Subsistemas”.*<sup>1</sup>

Funciona um sistema se todos os órgãos ou elementos que o compõem estão relacionados entre si através de uma rede de comunicações que proporciona uma integração ao todo.

Dessa forma, numa visão mais abrangente, considera-se mais adequado entender o Sistema Institucional de Segurança Pública como *“um conjunto de órgãos ou Subsistemas que, atuando de forma integrada e harmônica, visa proporcionar adequado grau de segurança pública à Sociedade”*. Esse Sistema por sua vez envolveria a realização de atividades desdobrados no Ciclo de Polícia e no Ciclo de Persecução Criminal.<sup>2</sup>

O primeiro deles (Ciclo de Polícia), segundo a concepção do Desembargador Álvaro Lazzarini, é composto de três fases, quais sejam:

- 1ª - situação de Ordem Pública normal;
- 2ª - momento da quebra da Ordem Pública e sua restauração;
- 3ª - fase investigatória.

Durante esse primeiro ciclo realizam-se praticamente de maneira plena os atos típicos de Polícia, muito embora haja eventual surgimento de atos próprios da fase processual.

Já o Ciclo de Persecução Criminal, diretamente inter-relacionado com o anterior e dando-lhe continuidade, apresenta as seguintes fases:

- 1ª - momento da quebra da Ordem Pública, ocorrendo o ilícito penal;
- 2ª - fase investigatória;
- 3ª - fase processual;
- 4ª - fase das penas.

Durante esse ciclo, que é o mais longo no tempo, realizam-se atividades de repressão imediata (incluídas as ações de Polícia Ostensiva), em seguida, as atividades de Polícia Judiciária (Fase Investigatória), as atividades próprias do Ministério Público (Fase Processual), respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa e, finalmente, as atividades de prestação jurisdicional (Fase Processual e da Pena), onde se efetiva a repressão.

## 3 ÓRGÃOS DO SISTEMA

Pelo exposto anteriormente, claro está que os órgãos, atuando no contexto do Sistema, são órgãos públicos, na medida em que todos eles, respeitadas as peculiaridades e respectivas competências, visam a exercer o Poder-Dever do Estado e garantir, de uma maneira ampla, a segurança do cida-

dão. Tanto é assim que sob a ótica do Direito Administrativo a concepção é a seguinte:

*“Órgãos públicos são centros de competência para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”.*<sup>3</sup>

Integram o Sistema os órgãos policiais (Polícia Militar e Civil nos Estados-Membros), os órgãos do Ministério Público, os órgãos judiciais e, modernamente, entende-se que podem ser acrescentados a esses os órgãos penitenciários.

A Constituição Federal, ao definir através de que órgãos seria exercida a Segurança Pública, dispõe:

*“Art. 144 - A segurança pública.... é exercida.... através dos seguintes órgãos:*

*I - polícia federal;*

*II - polícia rodoviária federal;*

*III - polícia ferroviária federal;*

*IV - polícias civis;*

*V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”.*

Muito embora a Constituição Federal não elenque os órgãos do Ministério Público, judiciais e penitenciários como encarregados de exercer a Segurança Pública, a direta e efetiva participação desses órgãos, conforme já demonstrado, os coloca de forma inquestionável como partícipes desse processo que visa a garantir a segurança da comunidade.

No entanto, insere, de forma curiosa, órgãos que por sua natureza não deveriam estar no contexto da Segurança Pública, tais como Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Guardas Municipais. Isso, aliás, foi alvo de estudo que evidencia a incoerência de se manterem estruturas sobrepostas (no caso da Polícia Rodoviária Federal) e limitadas às atribuições de fiscalização, quando a estrutura policial dos Estados-Membros pode atuar cumprindo as mesmas atribuições, acrescentadas do poder de polícia ostensiva e de preservação da Ordem Pública. No que tange à Polícia Ferroviária Federal, órgão de atuação restrita na competência e com limitação inclusive físico-territorial, não há forma de caracterizá-la como um órgão de Segurança Pública.

No caso da primeira (Polícia Rodoviária Federal), coerente seria atribuir às Polícias Militares a responsabilidade sobre todas as rodovias existentes no território estadual; quanto à segunda (Polícia Ferroviária Federal), por ocasião da revisão constitucional, seria oportuno retirá-la do capítulo da Segurança Pública.

Da mesma forma, no que tange às Guardas Municipais, diz a previsão do § 8º, do art. 144 da Constituição Federal:

*"Art. 144 - .....*

*§8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei".*

Ora, em face das limitações impostas pelo próprio texto constitucional, novamente se verifica menção, no conteúdo do capítulo que se refere aos órgãos de Segurança Pública, a um órgão que a rigor não pode ser classificado como tal. A esse respeito, o ilustre Professor Diógenes Gasparini, ao tratar da responsabilidade do Poder Público Municipal na Segurança Pública, assim se reporta:

*"Na nossa longa vivência no trato dos assuntos municipais, adquirida no decorrer de mais de vinte anos, cuidando dos mais variados temas de interesse local, aprendemos, e estamos convictos disso, que aos Municípios não cabe cuidar da Segurança Pública de maneira direta, ou seja, praticando polícia"<sup>14</sup>.*

Analisando o aspecto econômico que reveste a atividade policial, o mesmo estudioso afirma *"não caber ao Município destinar recursos visando atividades policiais voltados à ordem pública, mas sim, empregar as verbas orçamentárias na melhoria das condições sociais da população, contribuindo, dessa forma, para que haja considerável decréscimo no índice da criminalidade, vez que ela é um fato social, transcendendo o quadro repressivo-policial"*.

Por essas e outras razões é que seria aconselhável, por ocasião da revisão constitucional, transferir o § 8º do art. 144 para o título III, capítulo IV, quando trata da competência dos Municípios, conforme entende o eminente Professor Diógenes Gasparini e outros dedicados estudiosos da questão municipalista.

Tratando de cada um de per si, quanto às respectivas competências e acompanhando a própria seqüência estabelecida pelos Ciclos já explicados, verifica-se, no que tange inicialmente à Polícia Militar:

*"Art. 144-.....*

*§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil".*

Referindo-se à Polícia Civil, a Constituição Federal no mesmo art. 144, § 4º, define que:

*"Art. 144-.....*

*§4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares".*

Em se tratando da Polícia Federal, a Constituição Federal estabelece:

*"Art. 144-.....*

*§ 1º - A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturada em carreira, destina-se a:*

*I - apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;*

*II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;*

*III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;*

*IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União".*

No que diz respeito ao Ministério Público, a Constituição Federal no art. 129 estabelece:

*"Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:*

*I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;*

....

*VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;*

*VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais".*

Investido de novas e importantes funções pela Carta Constitucional 88 (há quem o considere um quarto poder), o Ministério Público as tem sedimentadas no texto da Lei nº 8.625/93, fortalecendo seu papel de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>5</sup>.

Considerando-se, no entanto, a inter-relação de atividades no âmbito do Sistema, transcreveram-se do texto constitucional somente aquelas funções do Ministério Público que mais diretamente dizem respeito ao sistema considerado.

Cumpre destacar a previsão do inciso VII, do art. 129, ao estabelecer o exercício do controle externo da atividade policial, que gerou diversas interpretações e preocupações decorrentes em alguns órgãos de Segurança Pública. Esse fato, ao longo dos últimos quatro anos - da promulgação da Constituição Federal/88 até recentemente - resultou em oposição de forma radical

e corporativa a esse “controle externo” da atividade policial, para afinal sedimentar-se com o advento da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público).

Os órgãos do Judiciário, numa visão simples e objetiva, exercem o Poder Estatal de “dizer o direito”, buscando disciplinar as relações entre os indivíduos e a dirimir os conflitos em geral. Encarregado da prestação jurisdicional, cumpre a função do Estado mediante a qual substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. A jurisdição como função do Estado é, a um só tempo, *Poder, Função e Atividade*. Na obra *Teoria Geral do Processo* define-se que como *Poder*, a jurisdição

*“é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões; como Função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo; e como Atividade é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe compete”.*<sup>6</sup>

Tendo em vista a inter-relação existente entre o sistema institucional aqui assinalado, além da prestação jurisdicional afeta às varas criminais, cumpre destacar, como avanço significativo, a previsão constitucional para a criação de Juizados Especiais, conforme preceitua o Art. 98 da Constituição Federal/88:

*“Art. 98 - A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:*

*I - juizados especiais providos por juízes togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turnos de juízes de primeiro grau.”*

A criação desses juizados especiais é uma expectativa, não só dos profissionais que atuam na área de Segurança Pública, mas da comunidade em geral, na medida em que tornará mais efetiva e rápida a prestação jurisdicional, podendo ainda contribuir de forma significativa na diminuição do grau de impunidade que grassa no País.

Aos órgãos penitenciários cumpre, uma vez definida a pena, agir como instrumento materializador do Ciclo de Polícia e do Ciclo da Persecução Criminal de forma que o agente da prática delituosa não só cumpra a sanção penal

que lhe foi imposta, mas também que se prepare para o provável retorno ao convívio social (ressocialização do apenado).

De modo geral, os órgãos penitenciários orientam suas atividades com base, além da legislação própria, nos mandamentos constitucionais expressos no título II (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), conforme transcrito a seguir:

*"Art. 5º-.....*

*.....*

*XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;*

*XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;*

*L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação".*

Com maior detalhamento, a Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal) define o objetivo de efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.<sup>7</sup>

## **4 ANÁLISE FUNCIONAL DO SISTEMA**

### **4.1 ÓTICA PROFISSIONAL**

Os profissionais que atuam nas diferentes instituições componentes do Sistema, profundos conhecedores dos aspectos positivos e negativos que as revestem, de modo geral possuem a seguinte avaliação quanto ao funcionamento das mesmas:

- em regra, as instituições (e seus órgãos) apresentam desempenho eficiente, mas nem sempre eficaz;
- todas as instituições, sem exceção, apresentam deficiências no que tange a recursos humanos, financeiros e materiais para a consecução de suas múltiplas atividades;
- entre algumas delas, persistem conflitos, normalmente de competência, que, não raro, as colocam em situação de oposição, além dos naturais prejuízos decorrentes na prestação dos serviços.

Concluindo-se a análise sob a ótica profissional, pode-se dizer que, submetidas às restrições e dificuldades especificadas, todas essas instituições empenham-se visando a bem cumprir a função social a que se destinam.



## 4.2 ÓTICA POPULAR

As múltiplas pesquisas de opinião pública não deixam margens a dúvida. O cidadão acha que o Sistema Institucional de Segurança Pública não funciona pelas seguintes razões:

- atribuir-se aos órgãos policiais a responsabilidade pela não contenção da criminalidade, pelo empirismo com que se realiza o trabalho investigatório, por atos de violência e arbitrariedade e, até mesmo, de eventual convivência com a prática delituosa, ensejando-se a corrupção;

- no que se refere aos órgãos do Ministério Público, a grande maioria da população não conhece suas atribuições, pouco socorrendo-se dele e também atribuindo-lhe ineficácia de atuação no Ciclo da Persecução Criminal;

- atribuírem-se aos órgãos judiciais as qualificações de excessiva lentidão na aplicação da justiça, de propiciar a extinção da punibilidade pela prescrição, tudo com a conseqüente sedimentação da impunidade que revolta o País.

Os órgãos penitenciários (estabelecimentos penais em especial) são encarados como locais de privilégio ao agente da prática delituosa, na medida em que asseguram a este determinadas condições (assistência material, jurídica, educacional, social, religiosa, à saúde, etc.), que o Estado não consegue garantir ao cidadão de bem. Na sua visão simplista, o homem do povo “olha” esses estabelecimentos como algo benéfico, ao invés de representarem uma “punição” da sociedade pelos ilícitos praticados e até mesmo com uma “Universidade do Crime”, pois, longe de ressocializar, especializa e torna mais perigosos os criminosos comuns.

## 4.3 ÓTICA POLICIAL MILITAR

As impressões que serão expostas a seguir por certo poderão ser utilizadas, no todo ou em parte, pelos profissionais atuantes no âmbito dos demais órgãos componentes do Sistema Institucional de Segurança Pública, adaptadas às suas respectivas peculiaridades. No entanto, por questões de ordem ética, as manifestações contidas na seqüência referem-se, exclusivamente, à visão do autor e, eventualmente, à Instituição Policial Militar à qual pertence. De fato, na ótica policial militar o Sistema Institucional de Segurança Pública não funciona tão bem como deveria devido às causas externas e internas que apresentam os seguintes aspectos:

## 5 CAUSAS EXTERNAS

a) A conjuntura social apresenta uma *“tendência preocupante para a inversão dos valores ético-morais vigentes e até preconizada por determinadas lideranças políticas e empresariais conforme fartamente divulgado pela imprensa*

(vide exemplo: "somos todos sonegadores!"), com o conseqüente reflexo no enfraquecimento das bases estruturais da família, célula-mater da nossa Sociedade".<sup>8</sup>

b) As instâncias informais (religião, família, moral, escola, clubes, etc.) estão enfraquecidas para cumprir com eficácia o relevante papel de "filtro" dos conflitos sociais e de instrumento de controle da criminalidade. Aliás, na concepção do eminente Dr. Francisco de Assis Toledo, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, as instâncias formais, (órgãos públicos diversos), especialmente os que compõem o Sistema Institucional de Segurança Pública, passam a sofrer crescente solicitação para que, suprindo a ausência ou insuficiência daqueles "filtros" retentores, tenham que solucionar um número cada vez maior de litígios, em todas as áreas.<sup>9</sup>

c) Os órgãos componentes do Sistema Institucional de Segurança Pública ficam com o ônus de atuar somente sobre os efeitos da criminalidade, não lhes cabendo atuar sobre os fenômenos sociais que causam e estimulam seu crescimento.

*"Não é difícil, mesmo ao leigo, perceber que a propensão para a prática delituosa reduzirá substancialmente se houver, ao nível político, a definição e implementação de:*

- Política Educacional, que assegure a todos o acesso à escola;
- Política Habitacional, que permita acesso à moradia digna;
- Política de Assistência e Integração da Criança e do Adolescente;
- Política de Alimentação, que possibilite um nível mínimo de nutrição à população de baixa renda;
- Política de Saúde, capaz de assegurar a mínima higidez ao cidadão;
- Política de Distribuição de Renda, atendendo aos princípios da justiça social;
- Política de Desenvolvimento, visando assegurar ou ao menos se aproximar das condições de pleno emprego; e
- Política Agrária, que assegure adequada distribuição e acesso à propriedade rural produtiva".<sup>10</sup>

d) A ausência ou ineficácia das políticas públicas mencionadas anteriormente têm como conseqüência direta um aumento da criminalidade, em proporções geométricas, enquanto a capacidade de resposta dos mecanismos formais apresenta crescimento em proporção aritmética ou então sequer apresenta crescimento. Significa dizer que, persistindo esse quadro, a capacidade de resposta dos mecanismos formais de controle social será "sepultada" por uma "avalanche" de solicitações para agir. No caso específico da Polícia Militar do Paraná, o volume de solicitações continua crescendo, agravado pelo fato de que um número significativo (45% aproximadamente) se refere a ativi-

dades de assistência social, desviando os escassos recursos destinados à atividade-fim. Acresça-se ainda que, apesar do esforço em bem atender, persiste um número preocupante de solicitações às quais não se pode dar atendimento (demanda reprimida) por absoluta insuficiência de recursos.

e) Baixo nível de investimentos financeiro-orçamentários em Segurança Pública (4.5% e 6% a.a.). Essa alocação de recursos, que já é baixa, apresenta decréscimo em relação ao percentual de períodos anteriores, com o agravante de destinar-se, quase que exclusivamente, às despesas de pessoal, encargos sociais e despesas correntes. Significa dizer que muito pouco ou quase nada se tem feito no sentido de alocar recursos para investimentos, considerada a importância atribuída à Segurança Pública.

f) A legislação penal, processual penal e normas decorrentes encontram-se desatualizadas e não mais plenamente compatíveis com a realidade histórico-social do País.

## 6 CAUSAS INTERNAS

a) Existência de exacerbado corporativismo institucional. Raramente se percebe disposição, dos profissionais atuantes no Sistema, de buscarem juntos, de maneira objetiva e imparcial, solução para os problemas que o Sistema Institucional de Segurança Pública apresenta. Em vinte e dois anos de carreira, a primeira iniciativa que testemunhei nesse sentido foi a realização do I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade, promovido pela Comissão de Defesa Nacional, Câmara Federal. E mesmo nesse evento, realizado em oito fases, nas principais capitais do País, algumas instituições, embora convidadas, sequer dignaram-se a enviar representantes.

b) Não existe real e efetiva integração entre os diferentes órgãos que atuam no âmbito do Sistema. É compreensível que existam posições conflitantes entre os órgãos do Sistema em face de seus objetivos específicos; no entanto, jamais essas posições podem colocar essas instituições na condição de "adversárias", pois, no âmbito do Sistema, possuem o objetivo maior que é a satisfação do interesse público.

c) Os poucos recursos orçamentários existentes apresentam direcionamento nem sempre correto; não no que se refere à honestidade na sua aplicação, mas sim quanto à coerência e à racionalidade da aplicação feita. A título de exemplo, cabem as indagações:

- parece racional a aquisição de elevado número de viaturas caracterizadas ostensivamente para o órgão encarregado das atividades de polícia judiciária?

- parece racional a aquisição de equipamento destinado à investigação ou a atividades burocrático-cartoriais, para o órgão encarregado do policiamento ostensivo?

d) Dificuldades para acompanhar e adaptar o desenvolvimento tecnológico às atividades de Segurança Pública no sentido de melhorar o desempenho operacional dos órgãos que atuam na área. O crime organizado, por não possuir limitações geográficas, financeiras, administrativas, etc., usa da tecnologia disponível no mercado (especialmente armamento e equipamentos de comunicações) que, normalmente, coloca as instituições policiais, com menor poder de fogo, em condições de inferioridade.

## 7 A DICOTOMIA DO SUBSISTEMA POLICIAL

Pelas informações expressas até aqui, neste trabalho, observa-se que somente no âmbito do Subsistema Policial, nos Estados-Membros, existe uma dicotomia representada pela existência de duas organizações policiais com missões constitucionais distintas, mas em tudo harmônicas, pois uma é seqüência da outra.

No entanto, a realidade mostra um quadro que nem sempre reflete essa concepção expressa no texto constitucional. Aliás, o legislador, provavelmente antevendo esse aspecto dicotômico do Subsistema Policial, estabeleceu previsão constitucional para o necessário detalhamento da competência legal de cada órgão encarregado de exercer as atividades de Segurança Pública, ao prever no art. 144 § 7º, da Constituição Federal:

*"Art. 144-.....*

*§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira e garantir a eficácia de suas atividades".*

Até o momento não existe lei disciplinando a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, como decorrência da Constituição Federal/88, no que se refere às Polícias Militares e Cíveis. Existe legislação anterior, recepcionada pela Constituição Federal/88, regulamentando a organização e funcionamento das Polícias Militares.

Atualmente existem projetos de lei na Câmara Federal visando a disciplinar os aspectos mencionados, tanto para as Polícias Militares quanto para as Cíveis. Alguns desses projetos são o testemunho mais eloqüente do conflito de competência latente entre essas organizações, pois, não raro, apresentam propósito deliberado de abarcar competência alheia ou de obter supremacia sobre a outra instituição.

É evidente que essa atitude, desprovida de seriedade e de ética profissional, depõe contra a instituição policial que a adota, uma vez que não visa à pretendida integração institucional e, muito menos, ao interesse público. Visa,

isto sim, a satisfazer interesses de caráter corporativista e outros menos confessáveis, mas por isso mesmo de todo condenáveis.

## 8 PROPOSTAS

Considerados todos os aspectos que revestem o Sistema Institucional de Segurança Pública e, em especial, a análise funcional do dito sistema, sob as três óticas - Profissional, Popular e Policial Militar - necessário se faz tentar contribuir, apontando algumas propostas que, em última análise, visam a melhorar ou proporcionar condições para que o Sistema possa funcionar melhor. Para tanto considerar-se-ão dois contextos distintos: um referente ao desenvolvimento da sociedade, e outro relativo ao campo da Segurança Pública. No campo do desenvolvimento estarão expressas as propostas relacionadas com as causas externas que influem no funcionamento do Sistema, enquanto no campo da Segurança serão expressas as propostas relativas às causas internas. Dessa forma elencam-se no campo do desenvolvimento as seguintes propostas:

- restabelecer e manter os valores ético-morais;
- fortalecer o sistema educacional como agente gerador de melhor opção de vida à população;
- anular ou minimizar o índice de marginalização da criança e do adolescente;
- atualizar a legislação penal, processual penal e normas decorrentes, adequando-as à realidade e priorizando penas de natureza econômica e de prestação de serviço;
- estabelecimento de políticas públicas que atendam adequadamente às necessidades sociais (habitação, alimentação, saúde, distribuição de renda, emprego, etc.) mencionadas no item sobre Ótica Policial Militar, na alínea "c";
- revitalizar as instituições de controle informal da sociedade, com especial atenção para a família;
- conscientizar a sociedade para a indispensável participação na busca de soluções para a criminalidade, considerando-se a segurança pública como um direito e responsabilidade de todos.

No que se refere ao campo da Segurança Pública, elencam-se as propostas a seguir expostas:

- integrar, especialmente no campo operacional e de informações, os órgãos que fazem parte do subsistema policial. Da mesma forma, essa integração deve-se estender a todos os órgãos que compõem o Sistema Institucional de Segurança Pública (órgãos policiais, do Ministério Público, judiciais e penitenciários). A esse respeito cumpre destacar fato divulgado sob o título "Juiz Defende Sintonia entre a Justiça e Polícia, contra o crime" quando se diz:

*"A justiça processa quem a polícia quer, avalia em longo despacho o juiz da 2ª vara Criminal de Curitiba, Olivar Conegian, reconhecendo também a falta de sintonia entre os organismos de segurança, o ministério público e a magistratura, em prejuízo às ações penais e ao cumprimento da lei e da ordem almejada pela sociedade";<sup>11</sup>*

- promover o aprimoramento técnico-profissional dos órgãos de Segurança Pública, com vistas a permitir, pelo menos, o indispensável acompanhamento das ações criminosas;

- compatibilizar a alocação de recursos orçamentários para a Segurança Pública, de acordo com o grau de importância a ela atribuída no contexto das necessidades fundamentais da população;

- melhorar os estabelecimentos prisionais quanto à sua capacidade ocupacional e, de forma especial, trabalho de ressocialização de apenado;

- diminuir o grau de impunidade através de rápida e eficaz prestação jurisdicional, acentuando a confiança do cidadão na Justiça.

## 9 CONCLUSÃO

Esta breve exposição a respeito do Sistema Institucional de Segurança Pública, envolvendo concepções doutrinárias, detalhamento dos órgãos componentes, análise funcional e, finalmente, as propostas elencadas permitem a inferência de algumas conclusões:

1ª - Do ponto de vista doutrinário, as diversificadas concepções a respeito de Segurança Pública são válidas na medida em que expressam a preocupação de estudiosos de diferentes áreas profissionais com o fenômeno da criminalidade. Considerando-se que a criminalidade é o principal problema de Segurança Pública, essa abordagem multidisciplinar é, de todo, útil e necessária.

2º - Os órgãos que, expressamente declarados pela Constituição Federal, ou não, compõem o Sistema Institucional de Segurança Pública precisam encontrar em conjunto e de forma harmônica soluções para as deficiências que o Sistema apresenta, sob pena de "assistirem" ao crescimento do descrédito popular nos mesmos.

3º - Conforme expresso no presente trabalho, é inconteste que o cidadão, em regra, não acredita na eficácia do Sistema. Na sua visão limitada da realidade e desconhecendo as dificuldades enfrentadas pelos órgãos que compõem o Sistema, o cidadão comum o avalia pelos estudos obtidos.

4º - Há na sociedade uma visão distorcida pela qual se associa o problema de criminalidade e segurança com os órgãos de natureza policial: "Se a

*criminalidade cresce é porque a polícia não funciona*". Embora absolutamente falsa, o fato é que essa concepção já se estende para os demais órgãos componentes do Sistema (Ministério Público, órgãos judiciais e penitenciários), sem considerar, sob a Ótica Popular, todas as variáveis existentes no contexto da Patologia Social que dão origem e estimulam a criminalidade.

Por derradeiro, cumpre destacar aspecto que, embora aparentemente simples, pode se constituir no mais importante deles para que se implementem melhorias no Sistema Institucional de Segurança Pública. É preciso que os profissionais atuantes no Sistema, independentemente do órgão a que pertençam, se disponham a "*desarmar espíritos*", desligar-se de propósitos corporativistas e esquecer intenções hegemônicas, para, daí sim, debruçarem-se de maneira técnica e imparcial sobre os múltiplos problemas que o Sistema apresenta, convencidos de que, assim agindo, estarão de fato cumprindo com suas responsabilidades funcionais, orientados não só para a busca da melhoria do Sistema, como também, e principalmente, pelo interesse público expresso pela sociedade brasileira à qual todos devem servir.

*"Uma sociedade em desenvolvimento não pode aceitar a ocorrência da tragédia. Deve preveni-las e não lamentá-las. Para isto a divulgação de Segurança é importante, mas a participação de todos é mais importante".*  
(JOHN F. KENNEDY)

**Abstract: Institutional system of public security.** *This paper analyzes the System of Public Security from the viewpoint of professional, popular and military-police aspects, and presents proposals aiming at improving the system or providing it with conditions for a more efficient and effective operation. Two contexts are considered in the proposal formulation: one, concerning the development of society; and the other, related to the field of public security proper.*

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) - CHIAVENATO, Ildalberto. *Iniciação à administração geral*. São Paulo: Mcgraw-Hil, 1989, p. 57.65. Atuação da Justiça Criminal.
- (2) - LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. *Revista O Alferes* (separata) nº 34. Belo Horizonte, 1992.
- (3) - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- (4) - GASPARINI, Diógenes. *Responsabilidade e poder público municipal na segurança pública em face da revisão da Constituição Federal*. Palestra

no I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade. DF, 1992.

- (5) - SÁ RIBAS, Abelmídio de. A defesa dos direitos do cidadão. *Jornal do Estado*. Curitiba-PR. 26 mar 93.
- (6) - CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo* 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- (7) - Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984. D.O.U. nº 135, de 13 de julho de 84, p. 10.
- (8) - SÁ RIBAS, Abelmídio de. Extinção da Polícia Militar? *Gazeta do Povo*, Curitiba-PR, 20 dez 92
- (9) - TOLEDO, Francisco de Assis. Conferência no I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade. São Paulo-SP, 06 out. 92.
- (10) - SÁ RIBAS, Abelmídio de. Extinção da Polícia Militar? *Gazeta do Povo*, Curitiba-PR, 20 dez 92.
- (11) - *Gazeta do Povo*. Juiz defende sintonia entre a Justiça e Polícia contra crime. Curitiba-PR.09 abr. 93.

## BIBLIOGRAFIA

- BRASIL Constituição. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.
- PARANÁ. Constituição. 1989. Constituição do Estado do Paraná.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar.
- COMANDANTES-GERAIS, PPMM - (PMPR - PMSC - BMRS), outubro de 1992. Encontro de Comandantes-Gerais das Polícias Militares.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- SILVA, Jorge. *Controle da criminalidade e Segurança Pública*. 2 ed, Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- POLETTI, Ronaldo. *Introdução ao direito*. Saraiva, 1991.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito administrativo da ordem pública*, 2 ed, Forense, 1987.
- VIOLÊNCIA URBANA. *Índice de Violência e Criminalidade*. PMPR. Agosto de 1992. 1º FÓRUM NACIONAL DE SEGURANÇA.
- LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da Polícia no Brasil. *Revista O ALFERES*, separata, volume 10, nº 34, julho a setembro de 1992.
- COMANDANTES-GERAIS PPMM. Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Encontro dos Comandantes-Gerais. Porto Alegre. Brigada Militar, 1991.
- LAZZARINI, Álvaro. Poder de Polícia e o Corpo de Bombeiros. *Revista O ALFERES*, volume 10, nº 35. Belo Horizonte, MG. 1992.



SÁ RIBAS, Abelmídio de. Extinção da Polícia Militar? *Gazeta do Povo*, Curitiba PR. Edição de 20 dez 1992.

CHIAVENATO, Idalberto. *Iniciação à administração geral*. São Paulo: McGraw-Hill. 1989.

GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do Poder Público Municipal em face da revisão da Constituição Federal. Palestra em Brasília D.F. 1992.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo et alii. *Teoria geral do processo*. 9 ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

CONEGLIAN, Oliver. Juiz defende sintonia entre a Justiça e a Polícia contra o crime. Curitiba - PR, *Gazeta do Povo*, Edição 03 de abril de 1993.

TOLEDO, Francisco de Assis. Conferência no I Fórum Nacional de Segurança Pública, Violência e Criminalidade. São Paulo. 06 out 1992.