

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA NACIONAL

Ricardo Rodrigues Freire

Há no Brasil o costume de se dizer “Ano Novo, vida nova!”. Mas isso não parece ser um pensamento próprio do nosso povo. As Nações Unidas, quando da virada do século passado para o atual, também pensaram de maneira semelhante e realizaram a conhecida “Cúpula do Milênio”.

Essa Cúpula obteve como resultado de seus inúmeros debates o delineamento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, com o foco nas expectativas de que a humanidade pudesse desfrutar de uma “vida nova” neste “novo século”. Embutida nesses objetivos está contida a ideia de que a Paz e a Justiça deveriam caracterizar as sociedades do século XXI.

Focando o olhar para o tema da tão almejada Paz, podemos nos valer do conceito apregoadado pelo renomado acadêmico norueguês Johan Galtung de que a Paz é resultado da inexistência de violência pessoal e estrutural. Além disso, esse pensador defende a ideia de que a violência estrutural tem fortes ligações com a injustiça social.

Dito isto, convidamos o leitor a refletir sobre este assunto. Temos, de fato, aqui no Brasil, uma sociedade livre de violências decorrentes de ações pessoais ou estruturais?

Acredito que hajaquase unanimidade quanto à resposta negativa.

Notemos que, desde a experiência do fenômeno da industrialização (décadas de 1950 a 1970), a sociedade brasileira urbanizou-se num curto espaço de tempo. Em consequência, nossas cidades se tornaram *locus* do crescimento desordenado e dos contenciosos próprios das grandes aglomerações demográficas.

A desordenada urbe brasileira não escapou – tal como aconteceu de maneira geral em todo o mundo – do flagelo do tráfico das drogas ilícitas e de todos os problemas dele decorrentes – dentre eles a violência.

Retornando à Cúpula do Milênio, nela foram desenvolvidos estudos que apontaram as ameaças que preocupariam o mundo nas próximas décadas. Num rol que incluía as guerras civis e interestatais, constavam a delinquência organizada, os genocídios, o terrorismo, as graves enfermidades infecciosas, a pobreza, a degradação do meio ambiente e a proliferação de armas de destruição em massa (químicas, biológicas, radiológicas e nucleares).

Segundo afirma o Professor Reginaldo Mattar Nasser, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a dita delinquência organizada passou a ser vista como ameaça à sociedade mundial (e também à nossa) a partir da década de 1990, uma vez que se organizou contando com o auxílio da “globalização”. O fenômeno globalizante teria, nas palavras do Professor Nasser, emprestado sofisticação aos grupos criminosos, os quais passaram a valer-se de meios de telefonia móvel, internet, transações eletrônicas de moeda, dentre outras tecnologias, para a prática delituosa. Assim, os grupos criminosos passaram a adotar “estruturas de oportunidade” para se aproveitar dos “vazios legais” existentes nos Estados nacionais. Mas o mais terrível de tudo isso é que a delinquência organizada internacionalizou-se e a criminalidade passou a ter um espectro transnacional.

Dessa maneira, a paz e a tranquilidade, que caracterizaram a América do Sul num passado recente, desapareceram.

Os grandes produtores e traficantes de drogas passaram a ter “relações promíscuas” com grupos paramilitares, traficantes de pessoas, contrabando de armas e praticantes de outros ilícitos no continente. Como resultado disso, o crime transnacional passou a se configurar, como disse o referido professor, em “ameaça significativa e crescente para a segurança nacional e internacional dos países, com implicações para a segurança pública, a saúde, as instituições democráticas e a estabilidade econômica ao redor do mundo”.

Uma das consequências de todo esse imbróglio foi o crescente aumento das taxas de mortes violentas nos países sul e centro-americanos. No Brasil, por força de suas dimensões continentais e de seu grande contingente populacional, essas taxas se mostraram cada vez mais alarmantes. Já faz algum tempo que a população brasileira vem sendo bombardeada pela mídia nacional e internacional com números assustadores, os quais relatam a ocorrência de mais mortes violentas no Brasil do que em países que enfrentam (ou enfrentaram) guerras sanguinárias e cruéis.

Outra consequência de tudo isso foi a falência de diversos órgãos estaduais ligados à segurança pública.

Por razões diversas, os aparatos policiais das unidades da federação não têm conseguido sucesso no enfrentamento ao crime organizado. Esse insucesso, aliado a problemas de gestão do sistema por parte dos poderes executivos estaduais, também gerou ondas de greve nos órgãos de segurança pública, rebeliões no sistema penitenciário, dentre outras crises, fatos esses que culminaram com o emprego quase que rotineiro das forças armadas em atividades normalmente desempenhadas pelas polícias, atividades essas constitucionalmente denominadas de operações de garantia da lei e da ordem, ou GLO.

O clímax dessa prática deu-se no corrente ano, no estado do Rio de Janeiro, quando, pela primeira vez na história da Nova República, o governo federal interveio num ente federado. Com isso, além das operações de GLO que já estavam em curso no Rio de Janeiro, um oficial-general do Exército Brasileiro foi designado interventor na segurança pública do estado.

Interessante lembrar que, no bojo de todo o recorte histórico ora relatado, deu-se um intenso debate na mídia e no meio acadêmico nacional sobre o que estava acontecendo em nossa sociedade. Num desses debates, muito bem me recordo, o Professor Márcio Rocha, do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, foi explícito em dizer para uma grande plateia que o Estado brasileiro estava sendo fragorosamente subjugado pelas ações do crime organizado. Por meio de fatos e números, o acadêmico demonstrou o quanto estava sendo ineficiente o País em suas ações para solucionar tão grave problema.

Outra reflexão interessante, que ouvi de mais de um estudioso, relata a inversão da lógica contida no parágrafo 6º, do artigo 144 da Carta Magna brasileira, uma vez que, devido ao seu emprego rotineiro no socorro às polícias militares, as forças armadas assumiram o papel de reserva dessas polícias, ao avesso do que prescreve o texto constitucional.

Também, muito se debateu a respeito da forma de encarar a criminalidade por parte do Estado brasileiro. Passou-se a enfrentar o problema sob a ótica bélica, como se uma guerra fosse. E, “em se tratando de guerra, o remédio é acionar as forças armadas!”. “Se é guerra, o opositor é inimigo!”. Há algo de errado em se pensar assim? Uma resposta “de bate-pronto” apontaria tais ideias como óbvias e ululantes. Porém, tal concepção é mesmo razoável? As forças armadas, no mundo inteiro, desde suas origens, possuem outra finalidade. A Constituição Federal brasileira, não por menos, cita a defesa da pátria como missão precípua das forças armadas.

Decorre dessa mesma lógica desprovida de acurada reflexão o fato de que passamos a encarar alguns de nossos irmãos compatriotas como inimigos. Isso é plausível? Dispensaremos ao brasileiro transgressor da lei o tratamento de “prisioneiro de guerra”? Encararemos com normalidade a sua pronta eliminação, já que é inimigo? Aplicados os preceitos do pensador germânico Carl Schmitt sobre as relações “amigo-inimigo”, tal ideia poderá ter como grave e indesejável corolário a cizânia da sociedade nacional: o ódio decorrente do discurso do “nós contra eles”.

Outro fenômeno que presenciamos foi a massiva presença de arsenais próprios da guerra convencional sendo empregados por policiais e meliantes, naquilo que foi denominado de “banalização do uso do fuzil”. Fruto disso, os embates tornaram-se cada vez mais violentos e muitas vidas inocentes foram ceifadas pelas chamadas “balas perdidas”. Nada de imprevisível nisso, pois um fuzil de assalto possui um alcance útil muito maior que o das armas de porte (revólveres e pistolas) que são (ou eram... ou deveriam ser...) a dotação normal dos agentes policiais.

Ainda no contexto dos debates acadêmicos sobre o crime organizado transnacional, assistimos, num seminário internacional realizado no âmbito da Associação de Colégios de Defesa Ibero-Americanos, organizado pela Escola Superior de Guerra e institutos congêneres do Chile, El Salvador, Espanha e Portugal, a apresentação de estudos que classificam uma facção criminosa brasileira como “grupo terrorista”. Isso é explicável pela metodologia aplicada em algumas pesquisas, as quais rotulam como terroristas as ações

que envolvem explosões, queima de meios de transporte público, assassinatos em massa, dentre outras. Assim, uma pesquisa quantitativa, sem filtragens qualitativas, apontaráo Brasil como palco do terrorismo, posto que o *modus operandi* da criminalidade brasileira engloba as citadas ações.

Bem, mas qual é o futuro deste triste cenário?

O Brasil, país continente, uma das maiores economias mundiais, potência regional sul-americana, se renderá à criminalidade e se transformará num “estado falido” – aquele que não consegue mais controlar a violência e onde a anarquia põe em risco a vida dos cidadãos, como descreveram Gerald Helman e Steven Ratner, nos idos de 1992? Ou seremos envolvidos numa “guerra civil molecular”, segundo as perspectivas do ensaísta alemão Hans Magnus Enzensberger? Espera-se, obviamente, que não.

Assim, reagindo para evitar a nefasta previsão, o Estado brasileiro criou o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, desvinculando o problema da esfera do Ministério da Justiça. Além disso, o Poder Legislativo acaba de aprovar o projeto de lei que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social(PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no País. Esse diploma legal foi devidamente sancionado (com alguns vetos) pelo Presidente da República e entrará em vigor no mês de julho de 2018.

Mas, o que muda com mais essa lei? Será mais uma daquelas que “não pegam”? Que reflexos ela terá sobre a Defesa Nacional?

Começemos pelas duas primeiras dúvidas: a novidade da norma legal e sua aderência. Primeiramente, trata-se de documento elaborado de forma bastante ortodoxa e realista. Define objetivos políticos (o que fazer) e estratégias para sua consecução (como fazer). Aborda, também, a origem das fontes de recursos para realização das ações previstas e, o mais importante, estipula metas para aferição de resultados. Pois, como diz a regra de ouro da boa administração: “Quem não mede não gerencia!”.

Passando para o componente técnico embutido no texto da lei, observa-se o atendimento de antigo anseio daqueles que labutam na segurança pública no Brasil: a integração dos atores. Tal medida se apresenta neste momento pela criação do SUSP. Esse sistema pretende integrar a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias civis e militares, os corpos de bombeiros militares, as guardas municipais, os órgãos do sistema penitenciário, os institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, as secretarias nacional de segurança pública, estaduais de segurança pública ou congêneres, nacional de proteção e defesa civil, nacional de política sobre drogas, os agentes de trânsito e a guarda portuária, fazendo com que todos esses atores ajam, nas esferas de suas respectivas atribuições legais, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica (incluindo o compartilhamento de informações com o Sistema Brasileiro de Inteligência), sob a coordenação centralizada do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Outro velho anseio dos especialistas no tema, também atendido pela nova legislação, é a integração dos bancos de dados de interesse da segurança pública. Há a intenção de que isso se realize com a criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP). Esse novo sistema terá por finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: (i) segurança pública e defesa social; (ii) sistema prisional e execução penal; (iii) rastreabilidade de armas e munições; (iv) banco de dados de perfil genético e digitais; e (v) enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.

Além disso, há uma visão importante no conteúdo legal ao abordar as ações no campo da educação. Ao prever atividades educacionais relacionadas à segurança pública para os próprios integrantes do SUSP e para o sistema de ensino nacional, a norma legal empresta perspectivas de futuro promissor na sociedade, em decorrência de sua aplicação ao longo dos anos e permeando gerações. Nela constam prescrições para “a difusão da cidadania, dos direitos humanos e da educação para a paz, bem como a articulação do conhecimento prático dos profissionais de segurança pública e defesa social com os conhecimentos acadêmicos”.

No que diz respeito ao financiamento das atividades, a nova legislação pretende disciplinar a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) por meio de norma específica. Além disso, as loterias destinarão recursos para o FNSP, tal como já ocorre com a educação e a saúde.

Bem, passando ao mito de que no Brasil há leis “que pegam” e outras que “não pegam”, vê-se na legislação em foco um ponto positivo: a referência decenal. Com isso, como a unidade temporal da norma transcende o período de um só governo, espera-se que a PNSP passe para a esfera dos temas de Estado e não se restrinja aos de Governo. Isso, por si só, já será um grande feito, posto que conferirá à temática da segurança pública uma certa imunidade às flutuações próprias da política partidária.

Todavia, devido à complexidade do País e à polarização que tem marcado a sociedade nacional nos últimos tempos, imagina-se que a aderência desta lei dependerá, sobremaneira, do espírito cívico e da vontade política daqueles que forem eleitos no próximo sufrágio.

Caminhando para a última questão, passemos aos reflexos de tudo isso sobre a Defesa Nacional. Não podemos perder de vista que, conforme consta na retórica oficial brasileira, a Defesa Nacional consiste no “conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Portanto, é fundamental que as forças armadas brasileiras dediquem-se às atividades inerentes à defesa do território contra ameaças exógenas, por mais remotas que elas pareçam a olhares ingênuos, uma vez que o preço da segurança é a eterna vigilância.

O desvio de finalidade das Forças Armadas para as ações intestinas, por certo, deteriora a sua preparação para a missão principal e precípua, uma vez que consome tempo e recursos, além de desgastá-lo com as atividades cotidianas da segurança pública e respectivas mazelas.

Não se deve confundir o papel das instituições. Desde as origens do Estado, vislumbrava-se a diferença entre aquela força pública que se destinava à proteção extramuros daquela que atuava intramuros. Engels, ao escrever sobre as origens da família, do Estado e da propriedade privada, já asseverava a necessidade de um agente público voltado para a segurança interior, em especial para a “manutenção da obediência dos escravos”, desde a Grécia antiga. As instituições policiais têm sua gênese nas priscas eras e são fundamentais para a manutenção da ordem e da paz social.

Já as Forças Armadas, por sua vez, são a “*ultima ratio regis*” – última razão dos reis.

Portanto, crê-se que, ao tornar corriqueiro o emprego do braço armado da nação na segurança pública, o Brasil emprega sua reserva derradeira e corre o risco de não possuir alternativas diante de possível insucesso. Mais do que isso, arrisca-se a cair num equívoco que pode ser traduzido pela metáfora do uso impróprio de ferramentas: “Para apertar um parafuso utilizam-se, por exemplo, chaves de fenda. Para fixação de pregos, empregam-se martelos. No momento em que tentamos fixar um parafuso com um martelo, certamente danificaremos a superfície de fixação e espanaremos a cabeça do parafuso! Se tentarmos fixar um prego com uma chave de fenda, é muito provável que danificaremos a ferramenta e, talvez, entortaremos o prego...”

Quem tem ouvidos, ouça!

O autor: Ricardo Rodrigues Freire é oficial da reserva do Exército Brasileiro, doutorando no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) e, atualmente, assessor do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

Seu comentário é muito bem-vindo!

Envie-o para “cee18@esg.br”