

Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública

Uma análise sistêmica

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Professor de Direito Público e
Ciência Política

"Nunca se fala em dever de liberdade!"...
"Nunca se pensa na responsabilidade para com a liberdade."... "O cumprimento do dever de construir a liberdade é o único fundamento eficaz e legítimo e que possibilita no mundo a implantação efetiva do direito de liberdade."

EDUARDO PRADO DE MENDONÇA

("A Construção da Liberdade")

"Liberdade para buscar a verdade"

("Pacem in terris") JOÃO XXIII

"Definitivamente, uma existência humana-mente valiosa não é possível nem em absoluta liberdade nem na ordem absoluta."

AGUSTIN GORDILLO

("La Administración Paralela")

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Metodologia sistêmica.* 3. *Ordem no sistema.* 4. *Ordem pública.* 5. *Segurança pública.* 6. *A segurança pública como sistema.*

1. INTRODUÇÃO

O tema

Os debates constitucionais e o agravamento dos problemas de violência urbana alçaram a considerável destaque os conceitos de ordem e segurança públicas. Embora tendo surgido na crista de uma crise, a reapreciação teórica da ordem pública se tem mostrado profícua e imaginativa.

O repisado tratamento pela imprensa, as dezenas de painéis e entrevistas pela televisão, o reexame oficial do problema, empreendido pelos Poderes Públicos da União e dos Estados, produziram mesmo, no campo do direito administrativo, uma resposta original, com a publicação de um primeiro livro especializado: o *Direito Administrativo da Ordem Pública*, no final do ano de 1986 ⁽¹⁾.

Essa obra, de autoria de ALVARO LAZZARINI, CAIO TÁCITO, HELY LOPES MEIRELLES, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR e SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA, para a qual também contribuí, com o artigo "Direito Administrativo da Segurança Pública" ⁽²⁾, teve, além do inegável pioneirismo, o mérito de revelar, na multiplicidade de conceitos e enfoques, sobre os temas *Ordem e Segurança Públicas*, uma até então insuspeitada indefinição doutrinária que, ao contrário, não ocorreu com o tratamento do outro importante tema no mesmo livro versado: o *Poder de Polícia*.

Enquanto que a extensa e profunda base doutrinária, nacional e estrangeira, da temática do *Poder de Polícia* e da *polícia*, como organização e função, nos deram um quadro rico de enfoques mas bastante coerente e homogêneo, a escassa e contraditória doutrina da *Ordem* e da *Segurança Públicas*, revelando a "heterogeneidade dos modos de ver e situar a matéria, no que cada qual ajunta, à erudição especializada, os reflexos da vivência pessoal dos problemas da dinâmica administrativa", como observou o Mestre MIGUEL SEABRA FAGUNDES, nosso prefaciador ⁽³⁾, causam perplexidade e, em face das circunstâncias, frustração.

A busca de bases coerentes, que tenham condições de lograr um razoável consenso, à semelhança do que ocorre com os grandes lineamentos do direito administrativo, tornou-se, assim, uma provocante área de pesquisa, eventualmente recompensada pelos aspectos práticos, que dela poderão defluir, nessa quadra da vida nacional, em que é alta a demanda por definições e soluções de temas políticos e jurídicos cruciais, com vistas aos processos constituintes e pós-constituintes, que polarizarão as atenções de políticos e juristas por alguns anos ainda, mesmo depois de promulgada a nova Carta.

Com essa motivação, concordando com BERTALANFFY, e a partir de SOROKIN ⁽⁴⁾, que "a ciência social é a ciência dos sistemas sociais" ⁽⁵⁾ e, por essa razão, como ficam esclarecidos muitos aspectos relacionais, à luz da "Teoria Geral dos Sistemas", propus-me a utilizar alguns instrumentos

(1) Rio de Janeiro, Forense, em segunda edição, 1986/1987.

(2) *Op. cit.*, pp. 109 a 146.

(3) *Op. cit.*, Prefácio, p. XII.

(4) A referência é à obra de PIOTR A. SOROKIN, *Contemporary Sociological Theories*, New York, Harper Torchbooks, 1964.

(5) LUDWIG VON BERTALANFFY, *Teoria Geral dos Sistemas*, Petrópolis, Vozes, 1973, p. 259.

metodológicos sistêmicos para captar e situar esses fugidios conceitos de ordem e segurança públicas, ensaiando uma tentativa de sistematização da matéria na enciclopédia juspolítica.

A sociedade como sistema

Iniciaremos concebendo o *grande sistema da sociedade*, ou a “mega-máquina”, como a chamou LEWIS MUMFORD⁽⁶⁾, que é, na verdade, um *polissistema do poder*, desdobrável em incontáveis sistemas que se escalam, que se superpõem e que se imbricam, de mil maneiras, no todo social.

Mas esse *polissistema social* tem a sua própria *organização*, dos elementos integrantes que o constituem, o que leva, necessariamente, a perquirir sobre a *ordem* com que nela se dispõem. Temos, assim, a *organização* e a *ordem social*, como seus aspectos mais importantes.

Os sistemas inscritos no *polissistema social*, que são inumeráveis, tantos quantos identifiquemos e os estudemos, caracterizar-se-ão, por sua vez, por sua organização e ordem próprias, surgindo, destacadamente, a *organização* e a *ordem políticas*, referidas ao *sistema político* da sociedade, e a *organização* e a *ordem jurídicas*, referidas a seu *sistema jurídico*.

O mesmo método serve para estudar quaisquer sistemas sociais que se deseje: econômico, familiar, religioso, acadêmico etc., destacando-se, em cada um, respectivamente, a *organização econômica, familiar, religiosa, acadêmica* etc., seguindo uma *ordem*, ainda respectivamente, econômica, familiar, religiosa, acadêmica etc.

Sistema de convivência pública

Para convergirmos ao tema de nosso estudo, deve-se partir, também, de um sistema social específico: o *sistema da convivência pública*, que será conceituado substantivamente para que se possa analisar sua *organização* e sua *ordem* características e, a partir daí, chegar-se à *segurança pública*, como conceito adjetivo.

Destacando, posteriormente, essa segurança pública, como um sistema, em si próprio, proponho-me a identificar seus *subsistemas*, particularmente o *policial*, dedicando-lhe uma breve menção para encerrar o ensaio.

Acredito que esta revisão, iluminando e definindo articulações entre esses conceitos, abrirá, aos colegas, novos ângulos de pesquisa e, aos iniciantes, um instrumento de aprendizagem coerente e metódico que, parece-me, lhes tem faltado.

Esse último desiderato, que me é o mais caro, gostaria, sinceramente, de tê-lo atingido, em benefício de uma dedicada e zelosa juventude que faz da segurança pública sua digna profissão.

(6) LEWIS MUMFORD, *The Myth of the Machine*, Londres, Secker and Warburg, 1973, I, p. 261.

2. METODOLOGIA SISTÊMICA

Método

Quando nos debruçamos sobre um fenômeno ou sobre um conjunto de fenômenos, sejam físicos ou sociais, não podemos deixar de nos maravilhar com a intrincada *organização* que qualquer um deles apresenta.

Diante dessa complexidade, que deve enfrentar a cada passo, no caminho do conhecimento, o homem desenvolveu um *método* (do grego, caminho para chegar a um fim), partindo do geral para o particular, do complexo para o simples, do todo para suas partes, reduzindo a realidade observada à sua expressão mais simples (análise), para buscar entender a integridade pela compreensão dos elementos integrados (síntese).

A ciência clássica procurava, assim, o *objeto* isolado, positivo e irreduzível, a partir do qual ser-se-ia capaz de formular *leis objetivas* e, com elas, construir o edifício do conhecimento científico, claro, espaçoso e bem distribuído.

Objetividade

A *objetividade* destacava o fenômeno em estudo da realidade cultural do observador; o *isolamento*, destrinchava-o das estruturas a que está relacionado; a *positivação*, caracterizava-o sempre por seus elementos e propriedades afirmativas, e a *irreduzibilidade*, fazia partir a cadeia relacional de um objeto indecomponível, indivisível, insecável, permanentemente buscado em todos os ramos da gnose.

Por isso é que, na síntese de EDGAR MORIN, “a ciência clássica fundou-se sob o signo da *objetividade*, isto é, dum universo constituído por *objetos* isolados (num espaço neutro) submetido a leis objetivamente universais” (7).

O século XIX viu a máxima expressão desse método redutivo-dedutivo-objetivo, beneficiando-se, todas as ciências, de suas inúmeras vantagens. Às ciências naturais a objetividade deu azo à especialização e proporcionou a revolução tecnológica. As ciências sociais não poderiam deixar de se contagiar pelo êxito das naturais, esgalhando-se, também, em múltiplas especializações e procurando o caminho das aplicações práticas. Ambas, todavia, tinham se tornado corpos de conhecimento *objetivo*, de partes *isoladas* do universo fenomênico.

O cosmo parecia coerente e simples, formado de corpos celestes, de átomos, de células e de instituições: o todo se explicava pelas partes.

(7) EDGAR MORIN, *La Méthode. 1 — La Nature de la Nature*, Paris, Ed. du Seuil, 1977, (trad. portuguesa das Publicações Europa-América, p. 93).

Revolução metodológica

A revolução científica do século XX foi, antes de tudo, uma revolução metodológica. Já no seu início, aquela construção cosmogônica, marmórea, coerente e enxuta, começou a apresentar rachaduras; algo de terrível acontecera no plano da observação: o átomo era *um conjunto de partículas* e por isso... não era mais a-tomo (indivisível)!

A unidade irredutível da matéria, tomada como referencial necessário para qualquer estado, propriedade ou movimento, havia sido cindida. Descobriu-se que, em vez de ser um objeto isolado, positivo e irredutível, o átomo era um *sistema*, constituído por partículas de propriedades opostas, positivas e *negativas*, polidivisível e, ainda por cima, *instável*, pois várias daquelas partículas transformavam-se, transmutavam-se, e erravam, ora com causa, ora ao acaso.

As descobertas na física atômica não poderiam deixar de repercutir em cadeia sobre todo o conhecimento. Sucederam-se as revisões epistemológicas e metodológicas para adequá-lo à nova visão do universo: não mais existia o objeto irredutível, mas o sistema; não mais existia o objeto positivo, mas um sistema, ao mesmo tempo, afirmativo e negativo, ordenado e desordenado, auto-organizador e autodestruidor, sobreexistindo não *apesar* dos contrários mas *em razão* deles ⁽⁸⁾.

T. S. KUHN, o teórico das revoluções científicas, definiu-as pelo surgimento de novos "paradigmas" conceituais que proporcionam novos ângulos de abordagem dos mesmos problemas; tratava-se, portanto, fundamentalmente, de uma *revolução metodológica*.

A vantagem da abordagem sistêmica estava na possibilidade de "reconstruir" a realidade ao mesmo tempo que se analisava. Se só existem sistemas, nada mais lógico que estudar como se identificam, como se situam, como se articulam, como se aglomeram, como se integram, como se decompõem etc.

A tal ponto esse conceito revolucionou a visão simplificada e inassistêmica do cosmos novecentista, objetivo e bem-comportado, constituído de "blocos" irredutíveis, que ARTHUR KOESTLER, para explicá-lo, desenvolveu a idéia do *holon* (do grego, *hólos*, inteiro, integral, completo): uma arquitetura intercambiante de sistemas interagentes em que cada um deles poderia ser, ao mesmo tempo, a parte e o todo.

Estavam lançadas as bases para os enfoques sistêmicos nas ciências sociais, destacando-se, nesse esforço, TALCOTT PARSONS ⁽⁹⁾, na sociolo-

(8) "A ordem que se rasga e se transforma, a onipresença da desordem, o aparecimento da organização, suscitam exigências fundamentais: toda a teoria deve trazer agora a marca da desordem e da desintegração, toda a teoria deve relativizar a desordem, toda a teoria deve nuclear o conceito de organização". In EDGAR MORIN, *op. cit.*, p. 79.

(9) *The Social System*, Glencoe, Free Press, III, 1951.

gia, e DAVID EASTON⁽¹⁰⁾, na ciência política, aos quais muito ficamos devendo na descoberta do novo cosmos convivente.

3. ORDEM NO SISTEMA

Conceito de sistema

Por volta da década de cinquenta, LUDWIG VON BERTALANFFY, Professor da Universidade de Alberta, no Canadá, propôs uma "Teoria dos Sistemas", conceituando-os como "um complexo de elementos em interação"⁽¹¹⁾.

Esse conceito ficaria, entretanto, incompleto, se não lhe agregasse um outro elemento, já observado por FERDINAND DE SAUSSURE, em 1931, no seu *Curso de Lingüística Geral*⁽¹²⁾: a *organização*, isto é, o *caráter regular e estável das interações dentro de um dado sistema*.

Organização

A partir dessa nova chegada conceptual "podemos conceber o sistema como unidade global *organizada* de inter-relações entre elementos, ações ou indivíduos"⁽¹³⁾ ou, mais analiticamente: *um sistema é um conjunto de elementos que se inter-relacionam de maneira regular e estável*.

A idéia de organização, com sua regularidade e estabilidade, enriqueceu, assim, a concepção sistêmica, ao mesmo tempo que, ela própria, também se enriquecia, para servir a todos os ramos do conhecimento, em termos de coerência e univocidade.

É certo que as ciências sociais, desde seus primórdios, se apoiaram no conceito organizacional mas, até o advento da Teoria Geral dos Sistemas, faltavam-lhes os outros dados, que proporcionam a visão da sociedade como um *plurissistema*. Enquanto a sociologia buscou seu "átomo social", para isolá-lo e descrevê-lo; enquanto o direito buscou a "norma pura", para isolá-la e descrevê-la, o objetivismo e o positivismo metodológico foram hegemônicos.

Mas toda organização necessita de um princípio de disposição dos elementos e de inter-relações do sistema, de modo que ela venha a produzir os resultados a que se propõe.

(10) *A Framework for Political Analysis*, N. Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1965.

(11) *Teoria Geral dos Sistemas*, op. cit., p. 84. O original, *General System Theory*, foi publicado pela Ed. Braziller, Inc., N. York, 1968, mas o autor versou o tema, pela primeira vez, no artigo "The Theory of Open Systems", publicado no *General System Yearbook*, de 1956.

(12) *Cours de Linguistique Générale*, Genebra, Ed. Payot, 1931.

(13) EDGAR MORIN, op. cit., pp. 99/100.

Ordem

A *ordem* é, pois, esse pré-requisito funcional da organização. *Qualquer organização* não se estabelece, natural ou artificialmente, senão para desempenhar determinada função.

A expressão *pré-requisito funcional* é consagrada, na literatura sociológica, no sentido de "condição básica indispensável para o funcionamento de uma sociedade, concebida como um sistema social" (14).

Em outros termos, *a ordem é a disposição interna que viabiliza uma organização*.

É claro que, se se trata de um sistema natural, a organização se refere a elementos integrantes físicos, químicos ou biológicos e a *ordem* deve ser descrita a partir da constatação da regularidade e da estabilidade dessas inter-relações.

Por outro lado, se se trata de um sistema social, a organização se refere a elementos integrantes sociológicos, psicológicos, econômicos e políticos e a *ordem* deve ser descrita a partir da constatação da regularidade e da estabilidade das inter-relações que apresentam.

Os sistemas sociais, à diferença da concepção clássica, ocupam-se também da *desordem*, como dado essencial, que deve ser levado em consideração e estudado tanto quanto a ordem.

Em ambos esses casos, as ciências são *descritivas*: expõem os sistemas, sua organização e seus princípios de ordem.

Ordem normativa

As ciências naturais se esgotam no estudo dos *sistemas reais*, o estudo do *ser*; todavia, as ciências sociais, além de tratarem dos *sistemas reais*, ocupam-se, também, dos *sistemas ideais*, do *dever-ser*, concebidos como uma superior conformação da sociedade. O sistema ideal tampouco nega a *desordem*, admite-a, mas pretende apresentar melhor resposta dialética, em termos de *funcionalidade*.

Nos sistemas do *dever-ser*, a organização, para operar de acordo com a concepção idealizada, deverá contar com pré-requisitos funcionais alterados; "melhorados", segundo quem os imagine, como sendo uma *superior disposição*, voltados ao aperfeiçoamento do plurissistema da sociedade. A ordem, neste caso, resulta de uma disposição que se *pretende impor* à organização da sociedade: é uma *ordem normativa*.

As ciências sociais desdobram-se, destarte, em dois ramos: o *descritivo*, em que a ordem existente é objeto de constatação e de descrição, e o *normativo*, em que a ordem é objeto de imposição, mediante normas de conduta.

(14) JOSÉ A. GARMENDIA, in *Dicionário de Ciências Sociais*, Rio, FGV, 1986, p. 986.

Ordem social

Em consequência, quando se fala da *ordem* do polissistema da sociedade, a ordem social no seu sentido mais lato, há uma ambigüidade a ser sempre e preliminarmente esclarecida: tanto pode ela referir-se aos pressupostos funcionais *reais* observáveis numa organização social — a *ordem social descritiva*, como pode dizer respeito aos pressupostos funcionais *ideais*, impostos à organização social — a *ordem social normativa*.

Não existe, portanto, fenômeno social, sistema social, ou organização social que prescindia do conceito de ordem⁽¹⁵⁾, fato que leva, a muitos, a confundi-la com os próprios fenômenos, sistema ou organização sociais⁽¹⁶⁾.

Ora, como uma sociedade apresenta incontáveis sistemas em seu plurissistema, ter-se-ão tantas organizações e ordens sistêmicas específicas quantos sejam os sistemas que resolvamos identificar, destacar, analisar e, depois, voltar a inserir no todo, para saber como o influencia e como é por ele influenciado (*inputs e outputs*).

O plurissistema social passa a ser o meio no qual se insere e do qual se identificam e se destacam, para estudo, todos os sistemas sociais, como o econômico, o político, o psicológico, o familiar, o religioso, o educacional etc. E cada um deles ganhará, por seu turno, e respectivamente, uma *expressão descritiva* e uma *expressão normativa*.

Ordem política

Se queremos identificar um *sistema político*, deveremos buscar seu referencial nos fenômenos da *direção da sociedade*: são os *fenômenos do poder*, que *direta ou indiretamente* importam na condução de todo o grupo social⁽¹⁷⁾.

Os fenômenos do poder apresentam elementos interagentes segundo padrões estáveis e regulares: concentração do poder difuso, destinação do poder na sociedade, atribuição do poder do Estado, distribuição do poder no Estado, exercício do poder pelo Estado, contenção do poder do Estado e detenção do poder do Estado. Podemos, pois, falar de um *sistema político* e,

(15) "Le phénomène social implique nécessairement le concept d'ordre"; JEAN SUSINI "Structure et organisation de la Police Française" in *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* n.º 2, Paris, Sirey, 1976, p. 504.

(16) "On a même prétendu que la Sociologie scientifique s'est avant tout intéressée à l'ordre, comme structure même de la réalité". *Ibidem*. Evidentemente, uma concepção ultrapassada, na medida em que, como vimos, a *desordem também faz parte* dos sistemas, real ou ideal: do real, porque ela existe, e do ideal, porque *deve ser tomada em conta*, para que o ideal seja possível e não se confunda com o utópico, que é o ideal impossível.

(17) A esse respeito, remeto o leitor aos conceitos cratologicamente orientados, de ciência política, recentemente por mim expostos no artigo "Metodologia Constitucional", in *Revista de Informação Legislativa*, a. 23, nº 91 jul./set. 1986, Brasília, Senado Federal, Item 3, pp. 78 a 89.

assim, de uma *organização política*, que não prescinde de seu respectivo pré-requisito funcional: a *ordem política*.

Observe-se que se abriram referências, ao arrolarem-se os fenômenos do poder, ao *Estado* — uma constante regularmente *observável* nas sociedades políticas contemporâneas — de modo que não teria sentido excluí-lo: *as condições de inter-relação social, no universo do poder, visando à direção da sociedade, que se objetiva com a ordem política, referem-se, direta ou indiretamente, ao Estado e a seu poder.*

Sob essas considerações, a ordem política pode ser enunciada como *um aspecto de ordem social que diz respeito à disciplina dos fenômenos do poder no Estado e em relação a ele.*

Do mesmo modo como qualquer ordem social, a ordem política tanto pode ser entendida como a descrição de uma *situação*, de uma sociedade política, como um *modelo normativo* para que aquela situação venha a existir.

A ordem política pode ser, portanto, *descritiva*, e interessar, predominantemente, ao estudo da *ciência política*, como ser *normativa*, e interessar, preferentemente, ao *direito político*.

Ordem jurídica

Aparece aqui a idéia do direito como uma ciência que se ocupa da norma jurídica e de sua atuação na sociedade. Se existe uma ordem normativa genérica, para todo o plurissistema, e ordens normativas específicas, para cada um dos sistemas sociais identificáveis, pode-se conceber, também, esse sistema específico que, erguido no plano do dever-ser, envolveria todos os elementos normativos, suas inter-relações, sua organização e sua própria ordem: um sistema jurídico, abrangendo os fenômenos jurídicos, a organização jurídica e a ordem jurídica.

Como o poder está em toda parte mas, de maneira especial, concentrado no Estado, impõe-se que o plano normativo considere esse seu papel no sistema jurídico, em especial, no que concerne à *formulação e imposição da ordem jurídica*, que se haja imaginado como a melhor para todo o polissistema social, e, ao mesmo tempo, disponha sobre o relacionamento dessa ordem com os poderes privados remanescentes na sociedade, não atribuídos ao Estado, que poderão ou se submeter a essa ordem ou contrariá-la, no exercício de sua liberdade.

À idéia *valorativa*, de fundo moral, o direito acrescenta a impositividade, mediante o poder do Estado, para fazer, da norma social, uma *norma jurídica*.

Assim, a *ordem jurídica* pode ser tomada no seu sentido descritivo ou material, como o *resultado* da observância social às normas jurídicas, mas é, principalmente, no sentido normativo ou formal, como *conjunto de princípios e normas impositivas vigentes numa sociedade, que é comumente entendida e referida.*

4. ORDEM PÚBLICA

Sistema de convivência pública

Para situar-se a Ordem Pública, *crux* deste ensaio, é necessário voltarmos ao plurissistema social para nele identificar-se mais um sistema específico.

Todas as modalidades de expressão do poder que não foram conceituadas e atribuídas ao Estado remanescem e continuam a coexistir diluídas na sociedade. A *convivência*, polifacética e cambiante, coalesce em sistemas diversos, organizações diversas e outras diversas *ordens* respectivas dentro do polissistema. Uma dessas modalidades de convivência é muito importante, porque diz respeito às relações que, entre si, travam os indivíduos, independentemente do Estado e de outras instituições a que pertençam⁽¹⁸⁾: o que releva é a *interação individual pública*, permanente ou ocasional, nas diferentes circunstâncias de espaço e de tempo.

São as relações nas ruas, nas praças, no trabalho, nas fábricas, nos escritórios, nos salões, nas salas de aula, nos estabelecimentos abertos ao público, nos locais de diversões, nas lojas, nas estradas, nas praias, nos sítios de lazer etc., enfim, onde quer que mais de uma pessoa se congreguem, onde quer que ocorra uma *convivência pública*.

Há, pois, um sistema de *convivência pública*, caracterizável nas agregações humanas, seja qual for sua dimensão, seja qual for o seu propósito, deliberadas ou fortuitas, permanentes ou ocasionais. Ora, para que todos possam exercer tranqüilamente a sua respectiva liberdade individual, em tais circunstâncias, é necessário que, nessa convivência, se estabeleça uma nova *organização mínima* em que se observe, *obrigatoriamente*, uma *ordem ética mínima*. Chegamos, assim, à conclusão de que o sistema de convivência pública pressupõe também a sua ordem — a *ordem pública*.

Ordem pública

Na acepção sistêmica, a ordem pública é o pré-requisito de funcionamento do *sistema de convivência pública*. Não só ele contém no polissistema social como é imprescindível a seu funcionamento, uma vez que viver em sociedade importa, necessariamente, em conviver publicamente.

É necessário dispor-se a convivência pública de tal forma que o homem, em qualquer relação em que se encontre, *possa gozar de sua liberdade inata*, agir sem ser perturbado, participar de quaisquer sistemas sociais que deseje (econômico, familiar, lúdico, acadêmico etc.), sem outros impedimentos e restrições que não os necessários para que essa convivência se mantenha sempre possível, sem outra obrigação que de observar a normatividade que lhe é imposta pela *ordem jurídica* constituída para todo o polissistema e admitida como o mínimo necessário para assegurar, na convivência, a paz e harmonia indispensáveis.

(18) Só o homem convive; o Estado e as demais instituições coexistem, mas não convivem. Daí não serem objeto do sistema de convivência pública.

A essa disposição da convivência pública, pré-requisito de funcionamento do respectivo sistema, é que se denomina de *ordem pública*.

É por essa razão que JEAN SUSINI, emérito Professor da Universidade de Montreal, chama a ordem pública de *condição de liberdade* (19). Com efeito, acentua, “a liberdade não seria possível, não por causa do Estado, mas pela impossibilidade da convivência.”

A *noção de ordem pública*, precisamente porque a convivência pública é polifacética e cambiante, não poderia deixar de ser, também, muito extensa e variável. É por isso que WALINE a qualificou de “vaga e ampla” (20). Também, pelo mesmo motivo, são tão díspares os conceitos e os enfoques dos autores que dela tratam (21).

Tudo se resolve, porém, com a distinção metodológica entre o que vem a ser sua aceção descritiva ou *material* e sua aceção normativa ou *formal* (22).

Acepções material e formal da ordem pública

No *sentido material*, ou descritivo, a ordem pública é uma *situação de fato*, ocorrente numa sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um.

No *sentido formal*, ou normativo, a ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende *devam* ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um.

Acepção material de ordem pública

A aceção material de ordem pública, como *situação*, modelo real, resultado da observação, é a mais antiga. Já a encontramos em Roma, confundida com o conceito de *mores*, os costumes do povo romano, e, no direito intermédio, vinha a ser os “bons costumes” dos legistas e glosadores. Modernamente, LOUIS ROLLAND, que acolheu a aceção, desdobrou o seu conteúdo em três aspectos: “tranqüilidade pública, segurança pública

(19) JEAN SUSINI, *op. cit.*, p. 504.

(20) MARCEL WALINE, *Droit Administratif*, Paris, 1965, 9ª ed. p. 642.

(21) A respeito, leia-se a pesquisa de ALVARO LAZZARINI no artigo “Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça”, na coletânea *Direito Administrativo da Ordem Pública*, *op. cit.*, pp. 5 a 15.

(22) Distinção semelhante, das duas aceções da ordem pública, nos oferece GIUSEPPE DE VERGOTTINI, um dos ilustres colaboradores do *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 1983, v. pp. 741 e 742.

e salubridade pública" (23) e, posteriormente, o monografista PAUL BERNARD, da mesma forma, distinguiu: "ausência de perturbação, paz pública e disposição harmoniosa da convivência" (24).

Entre nós, o conceito material é o encontrado no dicionarista jurídico DE PLÁCIDO E SILVA: "a situação e o estado de legalidade normal" que "não se confunde com a ordem jurídica embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada" (25). O reparo que me permito fazer, a esse conceito, está na expressão restritiva quanto à observância da "legalidade normal"; entendo que o referencial é bem mais amplo — a ordem *jurídica*, como, acertadamente, depois vem mencionado.

Como expusemos alhures, a ordem jurídica, em suas atuais dimensões doutrinárias, ultrapassa a antiga idéia de *conjunto de normas*. Assimilarse a ordem jurídica à ordem legal positiva, ou à "legalidade normal", não é errado mas insuficiente. A ordem jurídica engloba outros elementos que lhe são essenciais e que a tornam não só mais ampla como qualitativamente distinta da legalidade positiva. Isto ocorre porque, como tão bem expôs SANTI ROMANO, o "direito não se esgota nas normas, senão que estas são o produto da vontade que as fixa" (26).

Entre nós, a acepção material de ordem pública é a adotada pelo cuidadoso monografista ÁLVARO LAZZARINI: "situação de legalidade e moralidade normal" (27), e pelo sempre claro HELY LOPES MEIRELLES: "situação de tranqüilidade e normalidade" (28). Ambos, como se lê, ultrapassam a mera legalidade e se aproximam, neste particular, do rico conceito de PAUL BERNARD.

É o sentido material, também, o que melhor se presta para dessumir um "conceito operativo" de ordem pública, tal como o fez a Polícia Mili-

(23) LOUIS ROLLAND, *Précis de Droit Administratif*, Paris, Daloz, 1947, 9ª ed., p. 399. A inserção da "segurança pública" como aspecto ou parte da ordem pública viria a causar grande confusão conceitual e terminológica.

(24) PAUL BERNARD, *La Notion d'Ordre Public en Droit Administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962, p. 252. Escrevendo quinze anos depois, embora tripartindo a ordem pública em componentes, como LOUIS ROLLAND, o monografista PAUL BERNARD substituiu "segurança pública", que não é uma *situação* mas uma *garantia de situação*, por "paz pública" e, também, acertadamente, retirou a "salubridade pública", que não é adequada a um conceito de natureza *convivencial*, substituindo-a pela "disposição harmoniosa da convivência" aperfeiçoando, sobremaneira, com isso, a apresentação do *conteúdo material* da ordem pública.

(25) DE PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, vol. III, Rio de Janeiro, Forense, 1963, p. 1.101.

(26) SANTI ROMANO, *El Ordenamiento Jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 88.

(27) ÁLVARO LAZZARINI, "Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça" in *Direito Administrativo da Ordem Pública*, *op. cit.*, p. 13.

(28) HELY LOPES MEIRELLES, "Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas atribuições", in *Direito Administrativo da Ordem Pública*, *op. cit.*, pp. 156/157.

tar do Rio de Janeiro, em documento de doutrina: "ordem pública é o estado de paz social que experimenta a população" (29).

Esta acepção é também a adotada pelo Professor catarinense e dicionarista de direito político, OSVALDO FERREIRA DE MELO: "Diz-se do estado de estabilidade e de segurança do organismo social obtido e mantido pelo Estado, através de seu poder de polícia" (30), com o qual discordamos na parte em que atribui *exclusivamente* ao Estado sua obtenção e manutenção, pois a ordem pública pode ser alcançada e até restabelecida espontaneamente, *sem* a intervenção do Estado por seu poder de polícia. A intervenção do Estado é *assecuratória* e, portanto, *post hoc*; a convivência pública precedeu historicamente ao Estado e tem, por isso, instituições sociais suasórias eficientes, embora insuficientes para superar os graus agudos de perturbação. Finalmente, é ao sentido material que me referi no conceito oferecido na obra coletiva, tantas vezes mencionada: *ordem pública, objeto da segurança pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade* (31).

Ao analisá-lo, encontramos, abrindo-o, a *vinculação causal operativa* com a segurança pública; a afirmação, central, de que se trata de uma *situação*; o conteúdo dessa situação, na referência à *paz e harmonia da convivência social*, e o fundamento, o parâmetro axiológico, contido nas *vigências éticas* da sociedade: seu direito, seus costumes e sua moral.

Acepção formal de ordem pública

A acepção formal de ordem pública, como conjunto de princípios, modelo ideal, resultado de uma concepção abstrata e de uma afirmação de vontade, também é importante e conta com excelentes expositores, tendo destinação prática bem distinta da que se dá à acepção material.

A ordem pública formal atuaria como um *conceito geral de direito*, um sistema abstrato de referência, não apenas da convivência pública mas da própria ordem jurídica. Um "sobredireito", como o chama PONTES DE MIRANDA (32), capaz de balizar os limites à manifestação da liberdade individual, de qualquer uma de que se trate, *vis à vis* o polissistema social.

Esse conjunto de princípios delinearía como que uma *fronteira* entre o campo do interesse individual, disponível, e o campo do interesse coletivo, indisponível, protegendo a este dos excessos e dos abusos anti-sociais das liberdades individuais.

(29) "Manual de Bases Doutrinárias" — *Boletim Reservado PM* n.º 68, de 15 de abril de 1982.

(30) OSVALDO FERREIRA DE MELO, *Dicionário de Direito Político*, Rio, Forense, 1978, p. 91.

(31) DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, "Direito Administrativo da Segurança Pública", in *Direito Administrativo da Ordem Pública*, *op. cit.*, p. 138.

(32) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, Rio de Janeiro, Forense, Tomo I, p. 124.

É nesse sentido formal de ordem pública que se fala em “leis de ordem pública” ou se adota como *limite* para a aplicação das “leis, atos, sentenças de outro país, bem como as disposições e convenções particulares” que, pelo artigo 17 da Lei de Introdução ao Código Civil, “não terão eficácia” se a ofenderem⁽³³⁾.

A exposição, quicá mais metódica, sobre esse sentido formal é a com que nos brinda JOSÉ ANTONIO DORAL, ilustre Mestre da Universidade de Navarra, em sua monografia *La noción de orden pública en el derecho civil español* (34), atendendo a tantos reclamos de precisão conceptual (ver nota 33). Com ela, o autor diferencia a posição clássica, que tem seu epígono no grande HENRY CAPITANT, na qual a noção de ordem pública é assimilada às “leis imperativas”, da posição moderna, que prefere denominar de “estrita”, que se refere ao “conjunto de princípios considerados essenciais ao bem comum, integrantes de toda a sociedade ou de um grupo social; em suma, os princípios fundamentais à vida social em seu conjunto” (35).

Mas é ÁLVARO LAZZARINI que nos aponta substancial ajuda, para exemplificar alguns conceitos formais de ordem pública, graças à pesquisa que nos proporcionou no *Direito Administrativo da Ordem Pública*, do qual fez a abertura e o mais alentado contributo.

Recorda-nos, o autor, a CALANDRELLI: “altas concepções morais, políticas, religiosas e econômicas que fundamentam a organização do Estado, dentro do equilíbrio normal da vida do indivíduo e da nação”; a SALVAT: “conjunto de princípios de ordem superior, política, econômica, moral e algumas vezes religiosa, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada a existência e a conservação da organização social estabilizada”; a DESPAGNET: “princípios jurídicos que, dadas certas idéias particulares, admitidas em determinado país, consideram-se ligados a seus interesses essenciais”; a FORTUNATO LAZZARO: “princípios fundamentais de cuja observância depende o bom andamento da vida social e que constituem os fundamentos de todo o ordenamento jurídico” e a GUILLERMO CABANELLAS: “conjunto de normas e instituições cujo objetivo consiste em manter em um país o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre os particulares” (36). E é do próprio

(33) Por esse motivo, por funcionar como um referencial próprio a cada país, a limitarem-se reciprocamente, gerando grande dificuldade na aplicação do direito internacional privado, CLÓVIS BEVILAQUA nos informava, no seu clássico *Código Civil Comentado*, que “o Instituto de Direito Internacional, há anos, fazia votos para que, em cada Estado, se definisse o que se deve entender por ordem pública” (*Revue de Droit International et Législation Comparée*, 1810, p. 334), Ed. Francisco Alves, 11ª ed., 1956, Vol. I, p. 131.

(34) JOSÉ ANTONIO DORAL, *La noción de orden pública en el derecho civil español*, Pamplona, Ed. Univ. Navarra, 1967.

(35) JOSÉ ANTONIO DORAL, *op. cit.*, p. 48.

(36) *Apud* ÁLVARO LAZZARINI, *op. cit.*, pp. 7 e 8.

monografista a observação-síntese que “todos, porém, compreendem e sentem que ela (ordem pública) se constitui dos princípios superiores que formam a base da vida jurídica e moral de cada povo” (87).

Entre nós, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR frisa a diferença entre as duas acepções de ordem pública na seguinte passagem da mesma obra coletiva: “Na França, por exemplo, predomina a idéia de *proteção imediata da ordem pública*, resolvendo-se, pois, a *ação policial*, em atividade administrativa assecuratória daquela ordem, no sentido de ordem exterior dos fatos, mais do que do direito, pois o conceito de *ordem pública*, referente aos limites da atividade jurídica dos indivíduos, é noção distinta. Esta *ordem pública*, por exemplo, existe sobre o direito privado, limitando a liberdade de contratar especialmente em certas esferas (trabalho, serviços públicos). Não é a esta ordem pública que se refere a *polícia administrativa*” (88).

Complementaridade

Em conclusão, saltam aos olhos as *diferenças* mas também a *complementaridade* entre as duas acepções. Elas se relacionam como um objeto e sua sombra, um ideal e sua realização: a acepção formal indica-nos o *dever ser*, o que se deseja ver realizado na sociedade e, em particular, no sistema de convivência pública, que aqui nos interessa; a acepção material mostra-nos o *ser*, o que se pôde realizar, o que de fato ocorre na convivência pública.

Interação

A ordem pública *formal* age como um molde para que a realidade rebelde se contenha em seus limites abstratos e, sob este aspecto, a ordem pública *material* é sua projeção imperfeita. Reciprocamente, a ordem pública *material*, realidade histórico-cultural, também se projeta sobre a *formal*, para informá-la das vigências espontâneas e das limitações pragmáticas. São, portanto, além de complementares, *interagentes*.

Em outras palavras: o sistema social da convivência pública apresenta uma ordem pública real — a *situação* — e uma ordem pública ideal — os *princípios superiores* de toda a sociedade, que se interagem e se complementam na dinâmica juspolítica.

5. SEGURANÇA PÚBLICA

Estabilidade do sistema de convivência pública

Sabendo-se o que se quer: a ordem pública, como pré-requisito do funcionamento do sistema de convivência social, pode-se passar comodamente ao capítulo de sua realização.

(87) ALVARO LAZZARINI, *op. cit.*, p. 7.

(88) JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro”, in *Direito Administrativo da Ordem Pública*, *op. cit.*, pp. 185/186.

Instituições e técnicas várias devem ser desenvolvidas e ativadas para *estabilizar e manter vigente* esse pré-requisito, a salvo das inevitáveis perturbações, de todo tipo, que possam comprometê-lo, evertê-lo ou subvertê-lo.

Ora, o sistema de convivência social, precisamente porque não gira em torno de instituições de linhas definidas, assume maior interesse para o polissistema da sociedade como um todo. Suas miríades de relações podem, facilmente, extravasar daquela situação normal, que PAUL BERNARD denominou de “disposição harmoniosa da convivência”, e descambar em *desordem*.

Homeostasia

Em termos de Teoria Geral dos Sistemas, o problema está, pois, em assegurar dinamicamente a “disposição harmoniosa”, que vem a ser o equilíbrio do sistema. Dá-se-lhe o nome de *homeostasia*: um conjunto de processos que devem atuar para manter a estabilidade do sistema pela prevalência de sua ordem, a despeito das perturbações de qualquer natureza (39).

Para NORBERT WIENER, pai da cibernética, a homeostasia nos seres vivos é um “conjunto de processo” destinado a contra-arrestar a corrupção e a degenerescência (40).

Como em todo o sistema, a par dos elementos positivos, que o sustentam, há os negativos, que forcem a sua destruição e as suas mudanças, a homeostasia é um processo permanente e contínuo; a batalha entrópica travada em cada sistema, e a cada momento de sua existência.

Com a homeostasia de um sistema, de qualquer um, evita-se a sua desorganização: *a perda do caráter regular e estável de suas interações*.

Realizar a homeostasia é, portanto, uma atividade permanente, contínua e conatural ao sistema.

Ora, se a *ordem é a disposição que viabiliza a organização*, tudo o que a reduz ou a elimina desorganiza o sistema.

Temos, em síntese, que a *homeostasia* de um sistema é, fundamentalmente, *a manutenção de sua ordem*.

Em conseqüência, *a homeostasia de um sistema da convivência pública consiste na manutenção da ordem pública*.

(39) O conceito de homeostasia, tomado pela Teoria Geral dos Sistemas, formado pelos radicais gregos *homeo*, semelhante, igual e *stasis*, parada, foi desenvolvido a partir da observação do processo de autoguarantia dos sistemas orgânicos (V.W.B. CANNON, in *Wisdom of the Body*, N. York, Ed. Norton, 1932).

(40) NORBERT WIENER, *Cybernetique et Société*, Union Générale d'Éditions, Paris, 1962, p. 260 (trad. franc. de *The Use of Human Beings; Cybernetics and Society*, N. York, Doubleday, 1950).

Segurança pública como conjunto de processos homeostáticos da ordem pública

Ao conjunto dos processos homeostáticos da ordem pública chamamos de segurança pública. Mas, ao inserir o vocábulo *segurança* nessa acepção, é útil examinar-se sua adequabilidade, tanto semântica como científica.

Com efeito, tenho que a escolha do termo “segurança” satisfaz essa dupla razão de ser: é etimologicamente certa e tradicionalmente empregada na linguagem técnica.

Segurança

A voz “segurança” significa o “estado ou qualidade do que é seguro” (41) e, por sua vez, “seguro” é o que está *livre de risco*; protegido, acatelado, *garantido* (42); vale dizer: “segurança é o estado do que está garantido”. Ou, por metonímia, *segurança é a própria garantia*.

Essa acepção encontra pleno reconhecimento e usança em ciências sociais, como se pode ler no verbete de DANIEL LERNER para “Segurança”, do recém-publicado *Dicionário de Ciências Sociais*: “segurança, na verdade, equivale a proteção, e pressupõe existência de *perigo* físico ou *garantia contra ele*, estendida, ainda, no mesmo verbete, a outras formas de perigo, não físicas, que perturbam a sociedade” (43).

Também outro dicionarista especializado, OSVALDO FERREIRA DE MELO, no verbete “segurança individual”, refere-se a *amparo e garantia contra um perigo* (44).

É claro que essa acepção de “garantia” não é a única. Encontramos, também, as de *estado* e de *função*.

Na acepção de *estado*, situação, a segurança se confunde com a ordem; a redundância torna supérfluo o termo e, da mesma forma, continuar-se-ia a necessitar de um vocábulo para exprimir o amparo e a garantia inerentes aos processos homeostáticos (45).

Discutida essa acepção, restaria a de *função*. Aqui, a colocação é ligeiramente mais complexa porque se trata de uma idéia parcialmente adequada à de *garantia*. Mas, embora uma *garantia* se expresse por uma *função*, ela necessita, também, de uma *estrutura* que a suporte.

(41) AURÉLIO BUARQUE DE HOLLANDA FERREIRA. *Novo Dicionário*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975, verbete “Segurança” — 2, p. 1.282.

(42) *Ibidem*, verbete “seguro”, p. 1.282 (n/grifos).

(43) *Dicionário de Ciências Sociais*, Rio, FGV, 1986, verbete “segurança”, B. 1, p. 1.104 (n/grifos).

(44) OSVALDO FERREIRA DE MELO, *op. cit.*, p. 116 (n/grifos).

(45) MARIO PESSOA, in *O Direito da Segurança Nacional*, São Paulo, Bibliex, p. 7, refere-se à segurança pública como “estado antidelitual”.

E DE PLÁCIDO E SILVA, em seu léxico jurídico, anota esse duplo conteúdo de segurança: “afastamento de perigo” (função), “por meio de organizações próprias” (estrutura) (46).

Preconceito semântico

Mas a outra razão que recomenda o uso do vocábulo *segurança*, com o significado de garantia da ordem, é a tradição de seu emprego. A este ponto vale uma observação contra preconceitos semânticos ultimamente postos em moda.

Não será pelo fato de um termo ter sido abusado ou mal empregado, em alguma circunstância, que deixa de ser bom. Sua prestabilidade se refere à precisão e à clareza que veicula a idéia. Não é o caso de “puni-lo” pelo abuso dos que o usaram indevidamente, ainda porque, se o fizéssemos, teríamos que rever todo nosso vocabulário político e cada mudança de governos e de regimes, como se sugere na fantasia de GEORGE ORWELL (47).

Deixe-se, ao contrário, a ciência intocada pelas flutuações, nem sempre coerentes, da conjuntura, ainda porque esta é breve e, aquela, permanente.

É no sentido de garantia de proteção que está vazada a “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, nos seus arts. 3.º — “todo indivíduo tem direito à *segurança* de sua pessoa”, e 7.º: “todos têm o direito de serem protegidos”.

Como necessidade básica do homem e dos grupos sociais, a *segurança* é um termo e um tema multidisciplinar por excelência: podemos enfocá-la pela filosofia, pela religião, pelas ciências naturais, pelas ciências sociais, pela doutrina política e até pela técnica de sua realização. A nenhum propósito aproveitaria bani-la de um desses setores do conhecimento, seja por preconceito ou mero espírito mudancista; ao contrário, é de toda a utilidade prosseguir garimpando no veio comum porque, assim, se encontrará essa grande jóia científica, que é a coerência.

Neste ensaio, situei a segurança como um fenômeno *juspolítico*, interessando-nos, é claro, muito mais o seu estudo científico que suas aplicações técnicas.

Defesa

Por outro lado, a dimensão enciclopédica da *segurança* extrema-a, também, da *defesa*, de conteúdo próximo, porém mais restrito, isso tanto sob o aspecto semântico como no sentido técnico e doutrinário especializado.

A acepção semântica de defesa é de *ato* (48), no que se difere da ordem (situação) e da segurança (garantia). Um ato pode *executar* uma garantia,

(46) DE PLÁCIDO E SILVA, *op. cit.*, verbete “Segurança Pública”, p. 1.417.

(47) “1984”.

(48) AURELIO BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA, *op. cit.*, verbete, “defesa” — 1, p. 426.

mas a garantia, ainda assim, pode existir sem que se expresse em nenhum ato.

A acepção técnica de defesa é, igualmente, de *ato*: “uma atividade desenvolvida para garantir a segurança”, como define GIUSEPPE DE VERGOTTINI, para a ciência política⁽⁴⁹⁾ ou um “ato diretamente ligado a determinado tipo de ameaça caracterizada e medida”, para a doutrina de ação política nacional da Escola Superior de Guerra⁽⁵⁰⁾, que a estuda em profundidade.

Como um ato isolado, ou como uma série de atos, a *defesa* é o deflagrar das potencialidades da segurança e estão, por isso, também, numa relação *de causa e efeito!*

Classificação de segurança

A segurança, sob o aspecto juspolítico, pode ser classificada sob dois critérios muito usuais: o primeiro, relativo à *oportunidade* da garantia adotada em relação ao perigo — e temos, de um lado, a *segurança preventiva*, que se antecipa ao perigo e, de outro, a *segurança repressiva*, que se propõe a reduzi-lo ou a eliminá-lo, e, o segundo critério, em face dos *valores garantidos* — e aqui identificamos cada sistema em que atua e as respectivas ordens que lhe cabe assegurar.

Referencial valorativo de segurança

Examinemos a segunda classificação. Deixando, desde logo, de lado os sistemas naturais, os físicos, os químicos e biológicos, atenhamo-nos aos *sistemas sociais*.

Na sociedade, tomada como polissistema, a garantia de sua existência estável é a manutenção da *ordem social*. A *segurança da sociedade* é, pois, a poligarantia da ordem social.

No sistema político, a garantia de sua existência estável é a manutenção da *ordem política*; a segurança política será sua *garantia específica*.

A mesma colocação pode-se fazer para definir a segurança econômica, a segurança familiar etc.

Segurança pública

No sistema de convivência pública, que nos interessa neste estudo, a *garantia de sua existência estável* é a manutenção da *ordem pública*, que demanda, por seu turno, a funcionalidade eficiente das garantias proporcionadas pela *segurança pública*.

Segurança pública, assim, não é “um aspecto da ordem pública”, como entendeu PAUL BERNARD⁽⁵¹⁾, mas sua *garantia*.

(49) “Sempre in senso strumentale si parla propriamente di Defesa con riferimento all'attività svolta per garantire la sicurezza” (o grifo é do próprio autor), in *Dizionario di Política*, op. cit., p. 320.

(50) *Manual Básico*, Rio, ESG, 1986, p. 223.

(51) PAUL BERNARD, op. cit., p. 13.

Tampouco, a *segurança pública* pode ser entendida como uma ordem pública mais reduzida, no que ousou discordar de ÁLVARO LAZZARINI quando afirma que "a noção de ordem pública é muito mais *ampla* e envolvente que a de segurança pública" (52).

Tenho que a relação entre *ordem pública* e *segurança pública* não é de todo para parte, nem de continente para conteúdo, mas de *efeito para causa*.

Realmente: se as garantias proporcionadas pela segurança pública são eficientes e satisfatórias, tem-se *mantida* a ordem pública. Se as garantias proporcionadas pela segurança pública são deficientes ou insatisfatórias, tem-se *abalada*. Se as garantias proporcionadas pela segurança pública são insuficientes, está *sacrificada* a ordem pública. É, pois, como se vê, uma relação *causal*.

Conceito de segurança pública

Essa, também, é a razão pela qual, sinteticamente, definimos a *segurança pública* como a *garantia da ordem pública*, e expus ser esta o objeto daquela, no artigo inserto na coletânea *Direito Administrativo da Ordem Pública* (53).

Por isso, concluímos que *segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade*.

Em termos de funcionalidade homeostática, a segurança pública é o conjunto de *estruturas* e *funções* que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública.

Resta-nos, assim, terminar este ensaio, apresentando a própria segurança pública como um sistema social.

6. A SEGURANÇA PÚBLICA COMO SISTEMA

Sistema de segurança pública

Se a segurança pública compreende estrutura e funções para prática de atos para a garantia da ordem pública, ela é, *em si mesma*, um sistema, com seus elementos definidos, em inter-relação, com sua própria organização e com sua característica intrínseca; e aí temos o *sistema da segurança pública*.

Definidos os elementos do sistema, será fácil adentrar a *organização* de suas inter-relações a partir de cada caso, pois ela variará de país para país e de época para época. Existem, assim, incontáveis modalidades de organização da segurança pública.

(52) ÁLVARO LAZZARINI, *op. cit.*, p. 128, com o que o autor prossegue fiel a PAUL BERNARD, que fez, de uma, "aspecto" da outra (nota anterior). O grifo é nosso.

(53) *Op. cit.*, p. 128.

Subsistemas da segurança pública

A organização político-jurídica dos Estados, para atender às peculiaridades da segurança pública, se desdobra em *subsistemas* especializados, dando surgimento a, pelo menos, três *subsistemas da segurança pública* básicos: o *policial*, o *judicial* e o *penitenciário*.

O subsistema policial faz parte do Poder Executivo; o subsistema judicial, do Poder Judiciário, e o penitenciário, de ambos os Poderes.

Tocando a todos esses subsistemas, acionando-os, fiscalizando-os e dando-lhes coerência, o subsistema do *Ministério Público* cumpre um papel imprescindível.

De todos esses subsistemas, entretanto, é o *subsistema policial* o mais problemático: é o que está mais próximo das perturbações da ordem pública, é o que deve atuar *imediate, concreta e diretamente* em benefício dela e é o que, por isso, tem sua atuação preponderantemente *discricionária*, inesgotável em fórmulas casuísticas.

Direito administrativo da segurança pública

É por essa razão que o *direito administrativo da segurança pública*, ramo didático do qual venho cuidando desde a segunda edição, de 1974, do meu *Curso de Direito Administrativo* (54), continua a ser o de mais escasso tratamento doutrinário, em relação ao direito penal, processual penal e penitenciário, que regem os demais subsistemas aludidos.

O agente de segurança pública, ao qual cabe manter ou restabelecer a ordem pública, deve responder direta, imediata e discricionariamente a miríades de situações que dificilmente se enquadram nas tipificações e generalizações positivadas. No desempenho de suas atribuições cabe-lhe o exercício do *poder de polícia*, poder instrumental do Estado, não só para promover a garantia da ordem pública mas para preservar outros valores mínimos da convivência social, como o são a salubridade, o decoro e a estética, contra o exercício abusivo das liberdades e direitos individuais.

Assim, no *subsistema policial da segurança pública*, releva, como instituição central, a *Polícia de Segurança Pública*, à qual cabe *manter a ordem pública*, pelo que também pode ser chamada *Polícia de Manutenção da Ordem Pública*, como o preferem ALVARO LAZZARINI e HELY LOPES MEIRELLES (55).

A estrutura e as funções da *Polícia de Segurança Pública*, por sua vez, espelham a classificação quanto à oportunidade da atuação funcional: *polícia preventiva* e *polícia repressiva*.

(54) Rio de Janeiro, Forense, em destaque, nas edições posteriores na Seção II do Capítulo XV.

(55) Este último, desde 1976, na quarta edição de seu consagrado *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, E, ambos, nos próprios títulos de seus artigos no *Direito Administrativo da Ordem Pública* (op. cit. p. V).

Da mesma forma, surge a classificação funcional tradicional, entre *Polícia Judiciária* e *Polícia Administrativa*, ambas amplamente estudadas, pelo que reporto-me ao texto do meu artigo no *Direito Administrativo da Ordem Pública* ⁽⁵⁶⁾, para esclarecimentos complementares.

É na *Polícia Administrativa* que encontraremos as instituições que têm por objetivo a ação direta, imediata e discricionária da segurança pública (competência), para a manutenção da ordem pública (finalidade), mediante atos e procedimentos, formais ou informais (forma), diante de riscos àquela ordem (motivo) e para prevenir ou reprimir ações e processos que a perturbem (objeto), preenchendo, como se observa, os requisitos elementais do ato administrativo.

Balizada, assim, a atividade da *Polícia Administrativa da Segurança Pública*, relativamente aos requisitos da ação administrativa proposta pelo Estado em caso de perturbação de ordem pública, ou de sua ameaça, segundo a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto dessa ação, já estamos em condições de defini-la.

Polícia Administrativa da Segurança Pública é o ramo da Polícia Administrativa, inserida no sistema da segurança pública, que tem por atribuição a prática de atos de prevenção e de repressão, destinados a evitar, reduzir ou eliminar, direta, imediata e discricionariamente, as perturbações à ordem pública.

Essa importante contribuição cabe, no ordenamento constitucional brasileiro, como "missão primordial", na expressão de HELY LOPES MEIRELLES ⁽⁵⁷⁾, às *polícias militares*, por força do art. 13, § 4.º, da Carta de 1969.

Com essa derradeira lembrança e à guisa de conclusão para o presente ensaio, queremos sublinhar a necessidade de preservar e de aprimorar a solução institucional das polícias militares, consagrada em cento e setenta e oito anos ⁽⁵⁸⁾ de tradição nacional, que, por sua estabilidade e constante progresso, em tão longo período, merecem esse reconhecimento, pois o requisito para garantir estabilidade é ser estável, assim como, para proporcionar progresso, é progredir também.

Essas forças públicas estaduais, expressão preferível à atual, mercê de sua histórica e rica fé de ofício, constituem-se, ademais, num instrumento indispensável ao federalismo. Pensar em federação sem autonomia em termos de segurança pública é como pensar em soberania sem segurança nacional. As forças públicas cumprem, em termos de autonomia, em benefício dos Estados-Membros, um papel de segurança, tal como as Forças Armadas, em termos de soberania, em benefício da União.

(56) *Op. cit.*, pp. 121 a 124.

(57) HELY LOPES MEIRELLES, *op. cit.*, p. 154.

(58) A criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia na Cidade do Rio de Janeiro foi efetivada por Decreto de 13 de maio de 1809, de D. João VI, Príncipe Regente.