

TEORIA GERAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

*Kleber Luis da Costa Leitão**

*Hilton Teixeira dos Reis***

RESUMO — *Este trabalho apresenta, pela primeira vez, a proposta de colocar, no rol das ciências, os conhecimentos aglutinados pela Segurança Pública, tratada até aqui, no entendimento dos autores, como objeto de estudo, e não como estudo em si mesma. Para tanto, seguiu-se o caminho epistemológico tradicional: tecer o objeto de estudo, o método de investigação e a função dessa nova ciência.*

PALAVRAS-CHAVE: *Segurança Pública. Direito penal. Epistemologia. Sociologia.*

INTRODUÇÃO

Este trabalho nasceu da verificação de uma lacuna insuspeitada na epistemologia das ciências sociais aplicadas, normalmente vista como uma bem-estruturada cadeia de ciências com contornos próprios, definidos e assaz discutidos. Ao verificarmos a falta de enquadramento epistemológico da Segurança Pública, figurando ali como caudatária de outras ciências, desfigurando-se como tal, ou ali, como atividade técnica, sem neces-

*Prof. Auxiliar (DCIS/UEFS). Mestre em Sociologia (UFBA). Advogado. Bacharel em Segurança Pública pela APMB (Bahia). Professor da Faculdade Dois de Julho e das Academias de Polícia Militar e de Polícia Civil da Bahia. Pesquisador junto ao CNPq. E-mail: kleberlei@uefs.br

**Capitão da Polícia Militar do Estado da Bahia (Bacharel em Segurança Pública). Mestrando em Desenvolvimento Regional (UNIFACS-BA). E-mail: hiltonreis@yahoo.com.br

Universidade Estadual de Feira de Santana – Dep. de CIS. Tel./Fax (75) 3224-8049 - BR 116 – KM 03, Campus - Feira de Santana/BA – CEP 44031-460. E-mail: cis@uefs.br

sidade de estofo científico próprio, urgiu a interferência, mostrou-se para nós a pesquisa desse tema como de funda relevância, quando não, inevitável.

A inquietação que nos trouxe à presente empreitada tem como pano de fundo as experiências mútuas e mutantes na senda da Segurança Pública. Somos ambos oriundos da Academia de Polícia Militar do Bonfim, na Bahia, onde nos graduamos (?) em 1991. Embora seja um curso reconhecido pelo MEC como de graduação plena¹, não pudemos e não podemos, ainda agora, caracterizar a tal graduação. Graduado, bacharel – mas em quê?

Existe um “bacharel em Segurança Pública”? A resposta, por enquanto, é: não. Como bem apontou WEBER (*apud* DIAS; ANDRADE, 1992, p. 92): “Só quando se estuda um novo problema com o auxílio de um novo método e se descobrem verdades que nos abrem novos e importantes horizontes, é que nasce uma nova ciência”.

Este trabalho pretende dar início ao debate científico em torno da segurança pública, sabendo que, se é limitado por um lado, devido exatamente ao pioneirismo, parece-nos de importância sobrelevada, em face dos caminhos que poderão ser percorridos a partir de então.

1 CONSIDERAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS

Os mais abalizados teóricos da epistemologia ensinam que um conjunto de conhecimentos adredemente coligidos deve, para ser considerado ciência, reunir, pelo menos, três características: objeto de estudo próprio, método de investigação definido e função específica².

Ora, se se fala em objeto de estudo, há que se falar em realidade; portanto, fenomenologia. Não estamos a tratar de meras especulações, mas de intervenções no mundo concreto. Não estamos no rol das lucubrações filosóficas, que tanto nos alimentam a alma, mas no rol das coisas que são cruas, a existência humana.

Por que Segurança Pública? A quem será que se destina? Estuda o quê?

Pensamos que estuda o controle social. Objeto de estudo da sociologia, o controle social pode ser admitido como objeto de estudo da ciência da Segurança Pública porque não há outro desiderato a ser alcançado senão esse, na estrutura social moderna. O contrato social de Rousseau não propugnou senão isso: abstenham-se da liberdade imoderada e o Estado lhes dará segurança. Mas o estudo da Segurança Pública tem tido, entre nós, um enfoque exógeno, como se pode inferir em Loche e outros (1999, p.82):

[...] apenas recentemente começaram a surgir pesquisas acadêmicas enfocando problemas de funcionamento das instituições jurídico-policiais. Até metade da década de 70, pouquíssimos pesquisadores da área de Sociologia aventuravam-se a desbravar o campo das práticas policiais.

Observe-se como a Segurança Pública era encarada: como objeto de pesquisa, não como corpo de conhecimentos apto a engendrar pesquisas para o seu aperfeiçoamento.

Faltou dizer como a segurança seria oferecida, e pulularam os regimes de todo feitio: ora democráticos, ora autocráticos, ora nazistas, ora liberais, ora câmaras de gás, ora bombas atômicas... O controle social nunca se efetivou entre nós, senão empiricamente. Esse o problema que tentaremos resolver, com toda a pretensão que tivermos e com o atendimento às exigências formais que pudermos³.

E o que falar do método de investigação, que entre nós sempre foi o empírico-indutivo, como se a investigação de uma realidade complexa pudesse ser levada a efeito a partir da observação individual para daí serem criadas inferências gerais?

Não seria justamente o contrário? Perceber os arredores para interferir no individual? Conferir as movimentações para agir nos movimentos?

Temos tido um projeto de Segurança Pública muito mais pública do que de segurança. A ostensividade da Polícia Militar é um aparato do Estado, não do cidadão. A Polícia Civil é um espetáculo (às vezes bom, noutras nem tanto) para a cidadania eleitoral. E não há se temer em falar isso, embora a regra – sem cientificidade – dite que hierarquia e disciplina são pilares inexcedíveis. Realmente são, mas sob que limites? – Ou limites não há?

Não está havendo, porque não somos encarados como cientistas, mas como técnicos. Nada contra os técnicos, mas há limites entre o pesquisador e o operador, entre aquele que dissemina o conhecimento, fazendo a interlocução nos parâmetros especializados, e aqueles outros que usam tais informações para o funcionamento prático do sistema.

Demais disso, temos a função, último pressuposto da ciência. Se não há função, é deblateração contra o inimigo⁴, tergiversação sobre movimentos sociais, caudal de rio seco em estuário nenhum.

A função existe, e é de controle social (da criminalidade, como já o dissemos), mas, em que termos?

É o que pretendemos discutir.

2 A EPISTEMOLOGIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

O objeto de estudo: **O CONTROLE SOCIAL**, partilhado com a sociologia, a criminologia e a psicologia. Não se fala, aqui, do controle social geral, mas de um especificamente considerado: **o controle social da criminalidade**. Mais além, verificaremos que o controle social é um conceito já apreendido e disseminado pela sociologia, que contribui sobejamente para a construção do nosso objeto de estudo.

De aí se vê o caráter interdisciplinar da Segurança Pública: dialoga com outras vertentes do pensamento, sem perder autonomia; muito pelo contrário, colhendo saberes alheios para se robustecer.

O método de investigação: **DEDUTIVO**, partindo obrigatoriamente para uma compreensão ampla da sociedade em que

os serviços serão prestados, sendo indispensáveis, nesse então, o concurso da sociologia, da antropologia, da economia e da história para o seu alicerce, sem perder a sua característica autônoma.

A função: **PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA**, consoante os ditames constitucionais vigentes, insculpidos no art. 144 da Lei Maior, que carece de doutrina a regulá-lo e regê-lo. Fato é que o estudo do controle social pode e deve contribuir para as interferências práticas dos cientistas da Segurança Pública.

Isso posto, impende transferir os parâmetros epistemológicos para a Segurança Pública, na tentativa de conformá-la segundo esses critérios mais hodiernamente aceitos. Não se trata de tentativa de amoldá-la graciosamente no rol científico, mas de desenvolver uma cultura de seriedade no trato de assunto tão relevante.

3 A TEORIA GERAL COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE

A procura por uma **teoria geral** é desiderato de todo corpo de conhecimento que se pretenda inscrito no rol das ciências. Se delineada, cacifa-se para as discussões de alto nível, aquelas que resultam em propostas efetivas para a vida em sociedade, separando-se das meras lucubrações diletantes.

É preciso, primeiramente, apontar as fontes da ciência à qual nos referimos. Nesse particular, podemos identificar a Constituição Federal com fonte basilar de todo o sistema de Segurança Pública. O art. 144 explicita a criação do sistema, mas não o conforma, o que nos remete à necessidade de criação da base epistemológica. Para tanto, somos ainda caudatários do Direito Administrativo, que nos empresta conceitos bem estruturados, como os princípios da administração pública – lembrando que a Segurança Pública é exclusiva do Estado, e indelegável – e o poder de polícia, que não há se confundir com “o poder da polícia”, como o próprio Direito Administrativo bem pontua⁵.

Além dessas, surge a ciência política como fonte da Segurança Pública, pois que é a instância onde se discute à

exaustão a essência e interferências do poder, não na sua necessária acepção filosófica apenas, mas na prática social, com reflexos na vida cotidiana de vasto espectro.

Pode-se inferir daí a natureza epistemológica da novel ciência, o seu enquadramento científico: defendemos o argumento de que é uma **ciência sociojurídica**, da família das ciências sociais aplicadas.

Sua autonomia decorre do estudo do controle social para efeitos práticos, não experimentais ou submetidos tão-somente ao crivo da pesquisa – inoxidável, como sói ocorrer em toda ciência –, mas necessariamente prático, em ação. Em suma, falamos de uma *práxis* de Segurança Pública, a teoria retroalimentando (-se) da prática cotidiana, sem níveis estanques.

Por fim, há de se verificar o seu conteúdo profunda e obrigatoriamente interdisciplinar, evitando que se pense a Segurança Pública, detentora de poder sobre o elemento humano, tanto na coação quanto na coerção⁶, como instância autóctone. Com efeito, necessita a nossa disciplina de contribuições de outros ramos científicos para a sua completa existência e profícua aplicação. Dividimos essas contribuições em duas classes. As **ciências afins de primeiro grau** são aquelas com contribuições diretas para a formação e atuação da Segurança Pública, que são: **direito público**⁷, **sociologia** (a quem “pertence” o conceito de controle social⁸), a **criminologia** e a **criminalística**.

As duas últimas merecem um comentário pormenorizado. A criminologia, porque tem, no seu escopo de trabalho, o crime, o criminoso, a vítima e o controle social. Há, pois, uma interseção ululante entre a ciência da Segurança Pública e a Criminologia. Aqui se posta uma diferença que dá o contorno da nossa disciplina; enquanto a Segurança Pública atua no controle social, efetivando-o, a Criminologia cuida do adrede estudo teórico, informando as ações. Não pode a Segurança Pública dispensar esses conhecimentos, esses nortes oferecidos pela Criminologia⁹. Tampouco pode dispensar as técnicas oferecidas pela criminalística, que cuida do desvendamento do crime. Aqui, a segurança provém do oferecimento, à sociedade, da resolução de problemas que deveriam ser evitados pela Segu-

rança Pública, objetivo utópico de crime zero (Durkheim que nos valha), que entretanto deve ser tomado por parâmetro – mirar na lua e, no mínimo, acertar estrelas...

As ciências afins de segundo grau são, no nosso entendimento – sem esquecer que aqui se trata ainda de uma proposição, que necessita e agradece o debate –, o **urbanismo**, partindo da premissa de que a cidade é um fator criminógeno e que, portanto, o espaço urbano deve ser considerado para o enfrentamento de questões relacionadas à Segurança Pública. Assim também a **administração**, que orienta as ações, evitando o cadafalso da improvisação, com o qual nos temos havido há muitas décadas, no mínimo.

4 CONCLUSÕES

Esperamos ter iniciado a discussão. Pretendemos levar a idéia para as publicações, academias militares e civis, cursos de formação de guardas municipais, dialogar com as empresas de segurança particular, enfim, abrir os caminhos. Há lacunas na Segurança Pública, e pudemos identificar pelo menos uma seríssima: a falta de cientificidade numa estrutura que conta com milhares de profissionais, responsáveis, por determinação constitucional, por cuidar da manutenção da ordem instituída. Ora, sem o fator epistemológico, estarão esses profissionais se valendo do empirismo mais rasteiro, tendo as oportunidades e desperdiçando-as no esforço hercúleo e apenas voluntarioso de obter o controle social da criminalidade.

GENERAL THEORY OF PUBLIC SAFETY

ABSTRACT — *This work presents, for the first time, the purpose to put in scientific terms the knowledge gathered related to Public Safety. Public Safety has not been treated as an authentic science but only as an object of studies. This paper deals with the method of investigation and the function of this new science.*

KEY WORDS: *Public Safety. Criminal Law. Epistemology. Sociology.*

NOTAS

¹ Processo MEC 239.296/82, processo CFE 545/82, parecer CFE 519/82.

² A bibliografia pertinente aos contornos epistemológicos é abundante. Demo (1981) e Severino (2000) são dois exemplos, sem obliterar os demais.

³ No caso específico da Polícia Militar, alguns poucos teóricos se aventuraram na tentativa de conformação científica para sua atuação. Dois exemplos podem ser encontrados em GUEDES (1990) e, mais recentemente, em FEDERICO (1999). Este último trabalho é revelador, na medida em que se trata de uma interferência científica da Universidade Federal da Bahia, através da Escola de Administração, no trabalho até então desenvolvido pela corporação. É um marco histórico que revela a necessidade de mudança no modelo até então vigente de encarar a Segurança Pública, com viés marcadamente empírico.

⁴ Cf. JAKOBS; MELIÁ (2007), em que se discute o “direito penal do inimigo”, propondo uma desmistificação da isonomia do *jus puniendi* estatal.

⁵ Cf., por exemplo, MARINELA (2006, 150-8).

⁶ Coação é o momento estático, ostensivo, quando a presença estatal, representada pelos órgãos de Segurança Pública, munidos do poder de polícia, pretender inibir a ruptura da ordem pública; se tal ordem for rompida, mune-se a Segurança Publicada da coerção, a *vis reactiva*.

⁷ Cf. DINIZ (2006) e FERRAZ JR (1996) para ampliar a discussão sobre a dicotomia clássica entre direito público e privado, capital para a presente teoria.

⁸ O controle social é muito bem discutido, entre nós, por SABADELL

⁹ Referência obrigatória para a compreensão (inclusive epistemológica) da Criminologia é a obra de MOLINA; GOMES (2002).

REFERÊNCIAS

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1981.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra, 1992.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FEDERICO, Vicente. **Um caso de polícia** – reorganização, capacitação profissional e polícia comunitária na PM da Bahia. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 1999.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GUEDES, Edmundo. **O planejamento operacional em Polícia Militar**. Salvador: Bureau, 1990.

JACOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo** – noções e críticas. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LOCHE, Adriana et al. **Sociologia jurídica** – estudos de sociologia, direito e sociedade. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: JUSPODIVM, 2006.

MOLINA, Antonio García-Pablos. **Criminologia**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2002.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: RT, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed., rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

Recebido em: 26/05/2008

Aprovado em: 27/06/2008