
AS BASES CIENTÍFICAS DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS PERSPECTIVAS DOGMÁTICA E ZETÉTICA

*Sebastião Augusto de Camargo Pujol*¹

1. Introdução

A segurança pública é um dos temas mais discutidos na atualidade política. Essa temática preenche as manchetes dos principais periódicos de circulação regional e nacional. Não há filme premiado que não contenha crônica de violência e insegurança pública.

O Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE) e a Confederação Nacional de Indústria (CNI) divulgaram em 12 de fevereiro de 2014 o resultado de pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos e administrativos, apontando que as deficiências dos serviços de saúde, segurança e educação constituem os principais problemas do país.

Quase metade da população brasileira (49%) entende que melhorar os serviços de saúde deve ser prioridade para o governo federal em 2014, ano de eleição do novo presidente da República. Em seguida, aparece o combate à violência e à criminalidade (31%) e a melhora da qualidade da educação (28%).²

Apesar de a segurança pública constituir um dos temas de maior relevância política o que se vê, na verdade, é um debate irracional e emocional como por exemplo nas propostas de estabelecimento da pena de morte e o retrocesso do limite mínimo de imputabilidade penal de 18 (dezoito) para 16 (dezesseis) anos como solução para o problema da criminalidade. Os defensores dessas propostas esquecem-se de que essas proposições contrariam o texto constitucional por violação das denominadas cláusulas pétreas.

É que a Constituição da República de 1988 estabelece no artigo 60, § 4.º, inciso IV, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e

¹ Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (1991), pós-graduado em Gestão de Segurança Pública e Privada (2005), mestre em Direito pela PUC-SP (2011) e professor do Centro Universitário Padre Anchieta (UniAnchieta) desde 2007.

² Resultado da pesquisa disponível no site <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Brasileiro-elege-saude-seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014.aspx>. Acesso em 06 jul. 2014

garantias individuais. E no artigo 5.º, inciso XLVII determina-se que não haverá pena de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do artigo 84, inciso XIX. Alfim, a Carta Magna define no artigo 228 que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos sujeitos às normas da legislação especial.

E mais ainda. O Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA), que é uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 19 de janeiro de 1982, na cidade do Rio de Janeiro, divulgou o Mapa da Violência no Brasil em 2014³, apresentando um panorama da evolução da violência dirigida contra os jovens no período compreendido entre 1980 e 2012, analisando dados das estatísticas criminais de Estados, capitais e municípios, vinculados a homicídios, suicídios e acidentes de transporte.

O marco inicial dessa pesquisa em 1980 se deu porque somente a partir do ano de 1979 o Ministério da Saúde passou a divulgar as informações do Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), a partir das certidões de registro de óbito exigíveis para fins de sepultamento nos termos da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973).

O principal dado estatístico da evolução da mortalidade violenta *de 1980 a 2012* impressiona pelos quantitativos implicados, posto que nesse período morreram no Brasil :

- *1.202.245 pessoas vítimas de homicídio.*
- *1.041.335 vítimas de acidentes de transporte.*
- *216.211 suicidaram-se.*
- *As três causas somadas totalizam 2.459.791 vítimas.*

As considerações acima alinhavadas estão a desvelar a importância da temática da segurança pública na atualidade política. O assunto comporta vários ângulos de análise, podendo ser focado sob o aspecto científico, jurídico, político, filosófico ou sociológico. No presente caso optou-se pelo aspecto científico-filosófico, visto que a filosofia pode constituir-se num enfrentamento da realidade pelo pensamento crítico, notadamente pela perspectiva zetética.

³ Disponível no site http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf. Acesso em 08 jul. 2014.

2. As perspectivas zetética e dogmática da investigação científica

O jurista e filósofo alemão Theodor Viehweg - cujo pensamento foi difundido no Brasil por Tercio Sampaio Ferraz Junior⁴ – esclareceu que toda investigação científica encontra-se sempre às voltas com perguntas e respostas. Tem-se, pois, duas possibilidades de investigação de um problema : concentrando-se no aspecto da pergunta ou no aspecto da resposta. No primeiro caso tem-se um investigação zetética e no segundo caso uma investigação dogmática. Ao desenvolver essas reflexões Theodor Viehweg idealizou a *Tópica* como técnica do pensamento orientado para o problema.

Etimologicamente, *zetética* origina-se do grego *zetein* que significa indagar, perquirir e *dogmática* vem do grego *dokein* que tem o significado de ensinar, doutrinar. Toda investigação científica completa deve abranger aspectos zetéticos e dogmáticos. As questões zetéticas têm uma função especulativa inequívoca e são próprias do método filosófico de pensamento. As questões dogmáticas têm função diretiva explícita e são próprias da ciência jurídica.

Enquanto o enfoque dogmático parte da inegabilidade dos pontos de partida das normas jurídicas tendo em vista a questão da decidibilidade jurídica, o zetético parte da problematização dos fenômenos jurídicos com o escopo de atingir a maior aproximação possível da realidade social, eis que o Direito foi edificado para incidir na realidade social e não para coincidir com ela.

O método positivista do estudo do Direito é inegavelmente preponderante e isso proporciona maior segurança jurídica. Todavia a excessiva ênfase sobre o papel do direito positivo impede a necessária elasticidade para acompanhar a velocidade das mudanças sociais que tornaram a sociedade cada vez mais complexa.

Feito esse esclarecimento científico preliminar passaremos à reflexão da segurança pública sob as perspectivas dogmática e zetética. Vejamos.

3. A base científica da segurança pública sob a perspectiva dogmática : o juspositivismo (o pensamento sistemático)

⁴ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

O positivismo jurídico é uma teoria explicativa do fenômeno jurídico dedicada aos problemas de definição e de interpretação dos sistemas jurídicos. A postulação mais extremada do positivismo jurídico é aquela que foi defendida por Thomas Hobbes no século XVII para quem não existia outro critério do justo e do injusto fora da lei positiva, ou seja, fora do comando do soberano.

O citado filósofo deixou vasta bibliografia sendo que uma de suas últimas obras, intitulada *Diálogo entre um filósofo e um estudioso do direito comum da Inglaterra* representa uma defesa explícita ao positivismo jurídico. Nesse opúsculo o filósofo – que é o próprio Thomas Hobbes – combate o *Common Law* e o jurisconsulto – que é um discípulo de *Sir Edward Coke* - a defende.

Na concepção juspositivista do citado filósofo “[...] não é a sapiência mas sim a autoridade que cria a lei ... Direito é o que aquele ou aqueles que detêm o poder soberano ordenam aos seus súditos, proclamando em público e em claras palavras que coisas eles podem fazer e quais não podem (...)”. Na perspectiva de Thomas Hobbes no estado da natureza os homens buscam a satisfação unilateral de suas necessidades, agindo de forma egoísta e agressiva instalando-se a guerra de todos contra todos. E assim é que surge o pacto social ou contrato social em que os súditos transferem parte de seus direitos ao soberano que passa a deter o monopólio do uso da força.

Por outro lado, o positivismo jurídico pode ser considerado um movimento de cultura jurídica que balizou a formação da denominada filosofia dos juristas do século XX que teve o seu momento culminante na *Teoria Pura do Direito* de Hans Kelsen. Dentre as possíveis tipologias do juspositivismo adota-se neste trabalho a perspectiva do saudoso jurista italiano Norberto Bobbio, a saber : 1) o positivismo jurídico como *método* para o estudo do direito; 2) o positivismo jurídico como *teoria* do direito (positivismo em sentido amplo a contemplar a teoria coativa do direito, a teoria legislativa do direito e a teoria imperativa do direito); 3) o positivismo jurídico como *ideologia* do direito (positivismo moderado a considerar a ordem, a igualdade formal e a certeza como os valores próprios do direito).

Seguindo essa perspectiva juspositivista a segurança pública pode ser examinada pelo arquétipo constitucional. A doutrina constitucional raramente se debruça sobre o tema da segurança pública. Do ângulo individual a segurança é um direito fundamental vinculado à

tranquilidade de espírito. É o que reza o artigo 5.º, *caput*, da CF/1988. Do ângulo coletivo ou comunitário segurança é condição do bem comum e consiste na paz e tranquilidade da ordem. A razão de ser do Estado é a segurança da comunidade.

O constitucionalista José Afonso da Silva⁵ anota que a expressão “segurança pública” utilizada no texto constitucional tem o significado de manutenção da ordem pública interna em contraposição a “segurança nacional” que se refere às condições básicas de defesa do Estado. E ordem pública seria uma situação de pacífica convivência social isenta de ameaça de violência.

Com efeito, no artigo 144 o constituinte proclama que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. No § 7º do artigo 144 determina-se que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil a segurança pública é atribuição precípua dos Estados-membros. Todavia, dela participa, também, em primeiro plano, a União, através da Polícia Federal, que atua na defesa contra determinadas infrações penais de alçada federal, nos termos do artigo 144, § 1.º, CF/1988 (ordem política e social, drogas etc).

4. A base científica da segurança pública sob a perspectiva zetética : a sociedade de risco no pós-modernismo (a tópica jurídica ou o pensamento por problemas)

Como se sabe vivemos a época da sociedade pós-industrial, marcada pela constante expansão dos riscos do convívio social. Daí a denominação de sociedade de risco marcada pela razão instrumental em busca da eficiência e da satisfação dos desejos.

No campo da segurança pública o que se percebe é o surgimento de novas formas de macro-criminalidade avolumando-se as modalidades de crimes contra os interesses difusos, tais como crimes contra o meio ambiente praticados por pessoas jurídicas, delitos contra a

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ordem econômica, organizações criminais transnacionais, lavagem de dinheiro, narcotráfico internacional, tráfico de pessoas, pedofilia, tráfico de órgãos, crimes tipificado na lei de biossegurança, tais como utilização ilícita de embrião humano, praticar engenharia genética em célula germinal humana, zigoto humano ou embrião humano, realizar clonagem humana e liberar ou descartar organismos geneticamente modificados (OGM) no meio ambiente.

É o fenômeno da globalização que impôs novos padrões coletivos de vida com incertezas e indeterminações quanto ao futuro, com ampliação da proteção penal aos bens jurídicos supra-individuais, bem como antecipação da tutela penal para os crimes de perigo abstrato.

Nesse contexto vale pôr de resalto, com Arthur Kaufmann, o surgimento de uma nova ramificação da filosofia do direito, a dizer, a *filosofia do direito da pós-modernidade*, a se preocupar com os novos problemas da vida do homem, tais como a paz, alimento suficiente para todos, *vida segura*, problemas de energia nuclear, a biotecnologia, a genética humana etc.⁶

Nessa realidade polissêmica dos modos de ser contemporâneos destacam-se as questões de segurança pública e do sistema penal que merecem o devido exame sob o ângulo zetético, englobando a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes e funcionários e da execução penal.

A necessidade dessa perspectiva zetética de análise da segurança pública teve o seu embrião em artigo publicado por Heleno Cláudio Fragoso na década de 80 intitulado “*Ciência e experiência do direito penal*”⁷, oportunidade em que foi examinada a crise com que se defrontava o Direito Penal com suas discrepâncias e incongruências entre a ciência e a experiência penal.

É que se elaborou um belo sistema científico de direito penal, com institutos penais sólidos ligados à teoria da norma penal, à teoria do crime e à teoria da pena. Nada obstante, indaga-se: tal sistema serve para quê? Encarcerar aquele indivíduo infrator da lei penal e conduzi-lo ao ambiente pernicioso do sistema penitenciário falido?

⁶ KAUFMANN, Arthur. *La filosofía del derecho en la posmodernidad*. Bogotá-Colômbia: Editorial Temis S.A., 2007.

⁷ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Ciência e Experiência do Direito Penal*. In: *Lições de direito penal: parte geral* (apêndice). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

São essas indagações que configuram a perspectiva zetética da segurança pública e que levaram o Governo Federal a criar a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão do Ministério da Justiça que tem como atribuições definir, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Segurança Pública, incluindo os programas de prevenção e controle da violência e da criminalidade. Dentre suas atribuições constam a realização e o fomento de estudos e pesquisas que abordem o conhecimento mais aprofundado de determinadas práticas delituosas geradoras de insegurança e vitimização e de boas práticas sobre prevenção e a redução da violência, o desenvolvimento de novas tecnologias e técnicas de aprimoramento da gestão da política de segurança pública, dentre outros assuntos.

Com efeito, no Governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso foi editada a Medida Provisória n. 813, de 1.º de janeiro de 1995, criando a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – *SEPLANSEG*. Mais tarde tal medida provisória foi convertida na Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. E a *SEPLANSEG* foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública – *SENASP* através do Decreto Federal n. 2.315 de 04 de setembro de 1997.

Na perspectiva zetética afirma-se : o maior inimigo do Estado Democrático de Direito é o crime organizado. Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁸ alerta que hoje em dia a segurança nacional é ameaçada antes de dentro que de fora. O problema de segurança pública é muito mais grave nas grandes aglomerações urbanas pelo incremento da criminalidade violenta.

Outra ilustração da perspectiva zetética de segurança pública deu-se pela criação, através da Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que constituiu verdadeiro marco das políticas públicas de segurança no Brasil, na medida em que passou a compreender a segurança pública como uma questão transversal a demandar a intervenção integrada de várias áreas do poder público no campo da prevenção e da repressão.

O caráter interdisciplinar e zetético do PRONASCI emerge das 17 (dezessete) diretrizes elencadas no artigo 3.º da Lei n. 11.530/2007, a saber : I - promoção dos direitos

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Segurança nacional e segurança pública no Brasil. In: *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2.º Edição, 2009.

humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; III - fortalecimento dos conselhos tutelares; IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci; XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família; XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e XVII - garantia da participação da sociedade civil

5. Conclusão

A investigação científica da segurança pública foi o tema escolhido para a presente reflexão porque a captação do fenômeno da violência constitui um dos eixos de compreensão de nossa época segundo a concepção do filósofo contemporâneo Éric Weil para quem a violência constituir-se-ia numa espécie de sombra que acompanha o ser humano. A própria

história da filosofia pode ser encarada sob a perspectiva da tentativa de superação da violência pela razão.

Por todo o exposto restou evidente que a segurança pública pode ser examinada cientificamente por dois pontos de vista diversos. O primeiro, tradicional, é o pensamento sistemático dogmático que supõe que todas as respostas encontram-se embutidas na atividade de subsunção dos fatos à norma de regência. Bem por isso, todas as indagações possíveis encontrariam respostas no artigo 144 da CF/1988 e leis infraconstitucionais. O segundo ponto de vista perfilha a tese do pensamento tópico, através do qual o intérprete do direito não se limita a compreender textos jurídicos integrantes do mundo do *dever ser*. Ao revés, o operador do direito deve também interpretar a realidade, problematizando-a em contraposição ao momento histórico e aos fatores reais de poder.

Assentadas esses dois arquétipos científico-filosóficos – pensamento sistemático e pensamento tópico-problemático – conclui-se com Claus Wilhelm Canaris e Judith Martins-Costa⁹ pela conjugação entre o pensamento tópico e o sistemático formando-se o *novo pensamento sistemático*, com interpenetração e múltipla complementação dos pensamentos sistemático (dogmático) e tópico (zetético).

Assim sendo, a segurança pública pode e deve ser refletida sob o ponto de vista dogmático com foco nas normas de regência, sobretudo aquelas contidas no texto constitucional. Todavia, há necessidade de que a segurança pública também seja examinada sob o crivo tópico-problemático (zetético). Juristas tradicionalmente positivistas como Norberto Bobbio, acompanhando as mudanças da sociedade pós-moderna, acabaram, com o tempo, flexibilizando seu pensamento dogmático-sistemático para uma postura tópica, levando em conta a função promocional do direito neste momento de metamorfose e passagem do Estado “garantista” para o Estado “dirigista”.

A ciência dogmática deve, destarte, aproveitar e incorporar a pesquisa zetética na segurança pública (sociológica, filosófica etc), fazendo com que o jurista saia de seu próprio casulo e passe a ter maior contato com os filósofos e cientistas sociais.

⁹ CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996; MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

Referências:

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. 4. ed. Bauru: Edipro, 2008.

_____. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone Editora, 2006.

_____. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri, SP: Manole, 2007.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Segurança nacional e segurança pública no Brasil. In: *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2.º Edição, 2009.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Ciência e Experiência do Direito Penal. In: *Lições de direito penal: parte geral (apêndice)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

KAUFMANN, Arthur. *La filosofía del derecho em la posmodernidad*. Bogotá-Colômbia: Editorial Temis S.A., 2007.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. *Sociedade de risco e Direito Penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais*. São Paulo: IBCCRIM. 2005.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

PERINE, Marcelo. *Filosofia e violência: sentido e intenção da filosofia de Éric Weil*. São Paulo: Loyola, 1987.

_____. *Ensaio de iniciação ao filosofar*. São Paulo: Loyola, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.