ASPECTOS TEÓRICOS DO CAMPO DE ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

David Gaspar Ribeiro de Faria[1]

RESUMO: O presente artigo aborda o tratamento dado ao campo de estudos Segurança Pública, tanto no Brasil como no mundo, tratado até então, via de regra, mais pela imprensa e pela literatura romanceada do que pela literatura acadêmica, o que passa a ser um dos fatores capazes de explicar o não tratamento científico dado ao referido tema ao longo da história. Todavia, em razão de fatos novos, mudanças vêm ocorrendo neste sentido, e, como exemplo disso, é feita uma revisão, ainda que breve, mais no sentido de se exemplificar e de se esclarecer quanto às tendências do desenvolvimento do fenômeno do que quanto a se esgotar o assunto, ora em franco andamento.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia. Polícia e sociedade. Polícia comparada. Segurança pública. Pesquisa sobre segurança pública.

Um itinerário teórico para o campo de investigação sobre Segurança Pública deve necessariamente conter a literatura existente sobre segurança pública, o conceito de *segurança pública*, o papel da polícia na sociedade contemporânea, as instituições e as organizações voltadas ao trabalho de policiamento, as categorias de policiamento através do enfoque polícia comparada, os interesses coletivos e os valores da instituição policial, a cultura profissional no campo da segurança pública, a relação existente entre segurança pública e defesa civil, as tendências contemporâneas nos sistemas de segurança pública e a segurança pública em nível de mundo e em nível de sociedade. Entretanto, quanto à literatura existente, contrariamente ao que acontece em outras áreas, o campo da *segurança pública*, no qual o tema *polícia* se insere, foi pouco explorado até o século 20, razão pela qual pouca literatura do ponto de vista científico existiu até um certo tempo atrás, seja em números relativos seja em números absolutos. Prefaciando a obra *Polícia - Mito e Realidade*, já dizia Bauer que:

> A polícia é geralmente pouco conhecida. Poucos se dignam de estudá-la, embora sejam raros os que não se achem nela o que criticar, com fundamento ou sem ele. O fenômeno é praticamente universal, embora noutros países já se tenham feito estudos aprofundados e objetivo em torno do trabalho policial, para determinar-lhes, sobretudo, as deficiências e necessidades. A própria bibliografia sobre temas

[1] Psicólogo, psicodramatista, mestre e doutor em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IPUSP), coronel da reserva e professor do Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Policia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). O presente trabalho é oriundo de sua tese de doutoramento "*O profissional de segurança pública - papel social e identidade profissional*", defendida no IPUSP, em 2006. E-mail: david.gaspar.psi@gmail.com

> policiais é escassa, mormente quando se trata de enfoques mais gerais sobre o problema com que se defrontam a organização e seus integrantes. Limita-se mesmo a alguns livros de texto, especialmente em nosso país, para uso restrito nas escolas de formação profissional, estas também recentes.(BAUER, 1975, p. 9).

Na mesma linha de raciocínio, Cathala diz que:

> A Polícia é um organismo muito mal conhecido no sentido de que se ignoram, geralmente, a exata natureza de sua missão, suas possibilidades reais de ação e a extrema dificuldade em desempenhá-la. Tal ignorância não deixa de ser algo paradoxal, porquanto não existe serviço público que tenha, igual a ela, tantos contactos com o conjunto da população. Com efeito, por um lado, numerosíssimas pessoas, entre querelantes e testemunhas, dirigem-se diariamente às dependências policiais para expor seus casos e prestar toda sorte de informações e indicações sobre os fatos mais diversos. Muitos vão também dar cumprimento a múltiplas formalidades exigidas pelo mundo moderno. Por outro, os policiais, contrariamente à imensa maioria dos servidores públicos, imiscuem-se a todo o momento na vida particular das pessoas, na rua como em muitos outros lugares, seja por ocasião de suas freqüentes intervenções em situações determinadas, seja quando com sua simples presença procuram prevenir as ações ilícitas e assegurar a paz social. Relações assim tão constantes e estreitas deveriam logicamente, assim nos quer parecer, dar uma idéia nítida e objetiva, da polícia. Tal não acontece, porém. (CATHALA, 1975, p. 17).

Quem explora com intensidade o tema *segurança pública*, bem como o tema *policia*, no País, é a imprensa escrita, falada e televisada, já sendo explorada também pela internet. A literatura, que sempre explorou o tema através de romances policiais, embora, ao fazê-lo, não tenha deixado de enfocar aspectos culturais que retratam um determinado cenário histórico-social, ainda assim o fez apenas enquanto forma de entretenimento; idem quanto ao cinema e a televisão. Como tal tema tem sido pouco enfocado pela Comunidade Acadêmica nas monografias, dissertações e teses defendidas, bem como nas bibliografias e nas disciplinas dos currículos dos cursos de Psicologia, Sociologia, Administração, Direito, Ciência Política, Saúde Pública etc, não são muitos os trabalhos científicos rigorosos e fundamentados dirigidos especificamente à questão profissional em termos de recursos humanos voltados à área de Segurança Pública ou particular. A falta de hábito associada à ausência de tradição acadêmica nesse campo, no Brasil, ao lado de outros fatores, dentre estes alguns de origem ideológica e política, apresentam-se como indicadores possíveis do que possa vir a ser a causa da atenção universitária se voltar mais para as outras áreas e passar ao largo desse tema. Os próprios estudos de História do Brasil também costumam ignorar o tema *Segurança Pública*, os quais não costumam fazer parte dos currículos convencionais, ficando tal abordagem a cargo de poucos pesquisadores interessados, que atuam de forma independente e isolada, mesmo no âmbito da própria Comunidade Acadêmica. E embora os temas *violência* e *segurança* possam ser considerados como *faces de uma mesma moeda*, por serem

complementares, é mais o primeiro que tem sido objeto de estudo. O fenômeno, inclusive, é abordado quase que somente nas dimensões sociológica e jurídica sem se examinar o aspecto psicológico, suas causas e seus efeitos sobre a pessoa investida no papel do agente profissional de segurança pública. Os órgãos, governamentais ou não, que mais tem se destacado pela qualidade de sua produção acadêmica e pela associação a outros órgãos congêneres, costumam dirigir o foco de seu estudo mais comumente sobre o fenômeno da violência em si, suas causas e seus efeitos, porém não exatamente num contexto específico sobre Segurança Pública, onde haveria campo para se estudar o dia a dia das organizações e dos sujeitos investidos no papel de profissional de segurança pública; ou seja, a abordagem do contexto em que os mesmos atuam não integra as linhas de pesquisa dos referidos órgãos.

Às supracitadas causas do desinteresse acadêmico por questões de Segurança Pública até um passado recente misturava-se à pouca procura pela área de estudos sobre o tema, o que se complementava com a pequena oferta de obras sobre o assunto, isso tudo associado à visível e notória insensibilidade dos altos dirigentes dos órgãos que normalmente desempenham funções dessa natureza em nível de direção, isso por desconhecerem a temática em toda a sua extensão e por estarem mais preocupados em lidar com a questão política de tal área do que pelos seus aspectos científicos. Outrossim, os papéis de direção dos citados órgãos sempre foram costumeiramente preenchidos mais em função de critério político do que em função de critério técnico, e, na maioria das vezes, por indivíduos que não fizeram carreira na área em foco. Empossado, o dirigente nomeado por tais critérios passava a dirigir o órgão embasado por critérios também políticos, de acordo com sua visão pessoal dos fatos, e nem sempre em suas prioridades se encontrava o alcance ao Bem-comum dimensionado por critérios de natureza científica com vistas à sua consecução.

As preocupações com vistas à figura do profissional de segurança pública sempre foram, via-de-regra, ignoradas, quando se trata de dizer que existe sofrimento físico e psíquico entre trabalhadores profissionais em organizações policiais gerenciadas pela administração pública, com reflexos na própria atividade policial. E já existem indicadores que demonstram que o fenômeno é análogo entre trabalhadores no setor de segurança gerenciado por organizações pertencentes às entidades de caráter privado, da administração das empresas do ramo. Simbolicamente, é como se o silêncio reinante acerca da relação organizações de trabalho no campo da Segurança Pública e Psicologia Organizacional e do Trabalho dissesse que esta relação não existe. Mas, como tal relação existe, a leitura dos fatos

sinaliza que pouco se tem feito para se buscar incrementar e operacionalizar tal relação. Por outro lado, os poucos estudos limitavam-se aos efeitos meramente visíveis e observáveis superficialmente, sem um aprofundamento ao aspecto sistêmico da questão. Isso, evidentemente, sem se levar em conta as abordagens de fundo político ideológico ou partidário, que sempre jogando com a meia-verdade, uma forma de mentira difícil de ser apurada, mais confundem a opinião pública do que a esclarecem. Tais distorções, feitas ora por dolo ora por culpa, confundem o público e se afastam cada vez mais de interesses que realmente conduzam ao Bem comum. Assim, cumpre citar Romano (1989, p. 23), a qual textualmente diz que "embora se tenha dedicado bastante atenção ao stress do policial no cumprimento da lei em outros países, no Brasil pouco ou nada tem se feito a esse respeito".

Verifica-se, pois, que no Brasil os estudos acadêmicos voltados às organizações e aos sujeitos que militam na área de segurança pública vêm sendo muito mais fruto de iniciativas pessoais que procuram se ajustar às linhas de pesquisa previamente existentes nas universidades do que do estabelecimento de linhas de pesquisa criadas e voltadas exclusivamente para o tema em foco. Comparativamente a outros campos de pesquisa, foram localizadas, proporcionalmente, poucas referências quanto a trabalhos, principalmente na ótica da Psicologia Social, apenas como exemplo, que tratem do papel do profissional de segurança pública, tanto na prevenção da Ordem Pública quanto no restabelecimento dessa mesma ordem violada em razão de ilícitos penais ou de catástrofes, ao menos no Brasil, e até onde tem sido possível localizar. Trabalhos acadêmicos dessa natureza, à época do presente estudo, ainda não se achavam totalmente integrados à rede interativa eletrônica de busca, portanto ainda não indexados nas bases de dados, da mesma forma que o acesso aos mesmos não eram tão facilitados como os de outros temas já consagrados pelas ciências psicossociais, em geral. E, à medida em que as bibliotecas acadêmicas forem disponibilizando os seus dados, aumentará, em contrapartida, as possibilidades em se obter mais informações nesse campo. Ainda assim, pode se observar que os temas desenvolvidos também não chegam a ser muitos, ou que, pelo menos, poucas referências costumam ser encontradas quanto a trabalhos que tratem do papel das organizações e do profissional de segurança pública, quer na prevenção da Ordem Pública, quer no restabelecimento desta mesma ordem violada em razão de ilícitos penais ou de catástrofes. Comparando-se com outros temas, pode se observar que não são muitas as referências bibliográficas que buscam retratar, especificamente, o papel do *profissional de segurança pública* sob o enfoque profissional em termos de *recursos humanos*, e decresce ainda mais o número de referências quanto ao enfoque psicológico do

sujeito investido no referido papel, principalmente quando este se acha inserido em organizações de trabalho e no que diz respeito ao seu sofrimento físico e psíquico.

Com a exacerbação do crime organizado e com a resposta a este através da criação do Plano Nacional de Segurança Pública (2000), bem como com a implementação do Policiamento Comunitário, passou a ocorrer um aumento de publicações a partir desse ano, sendo que, todavia, diversas obras abordando temas sociais ligados ao binômio *violência-segurança* continuam tratando mais de causas e efeitos sociais, e, muito menos sobre o papel das organizações e dos sujeitos que enfrentam tal realidade. As fontes existentes sobre estes últimos mais encontradas são as monografias desenvolvidas no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores (CAES) da Policia Militar do Estado de São Paulo e nos correspondentes centros correlatos de outros estados da Federação, como, por exemplo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Ceará e Goiás, que entre outros temas abordam a questão psicológica nas Policias Militares, enfocando tanto policiais quanto bombeiros, trabalhos estes que buscam explorar a questão, delineando-a e a analisando em suas características, bem como buscando correlacionar causas e efeitos. Esse fenômeno é explicado por Selltiz, Jahode, Deutsch e Cook, quando argumentam em seu trabalho *Método de Pesquisa em Ciências Sociais*, que "organizações profissionais, grupos de pesquisa e organizações particulares são fontes de informações sobre pesquisas não publicadas, sobre seus campos específicos". (1965, p. 65).

Bayley (1985/2001), Brodeur (2002) e Balestrieri (2003) também mencionam a preocupação das instituições policiais sobre temas de seu interesse como a própria reforma da polícia, desenvolvida inclusive pelos seus próprios componentes, do que se depreende que são as próprias instituições policiais que, até recentemente, tiveram a preocupação de pesquisar sobre a sua realidade social e profissional. Em seus cursos policiais militares, os oficiais-alunos elaboram monografias como requisito parcial à conclusão de seus respectivos cursos, sendo que esse tipo de produção de conhecimento, que no Estado de São Paulo se iniciou no ano de 1983, vem buscando ajustar-se ao rigor científico universitário. Se por um lado essa produção é ainda recente, se comparada à da esfera acadêmica tradicional, por outro já há trabalhos relevantes, pois reúne um acervo capaz de fornecer subsídios a trabalhos, estudos e pesquisas sobre Segurança Pública e Defesa Civil.

Porém, esse acervo das organizações policiais e de bombeiros congêneres, tal como já vem ocorrendo na área acadêmica, inclusive com o auxílio das agências de fomento à

pesquisa, a indexação eletrônica aberta aos sistemas abertos de busca de dados à época deste presente estudo, nas instituições policiais ainda não havia se consolidado. O próprio discernimento referente à escassez de fontes acadêmicas em território brasileiro até a um passado próximo se devia à percepção individual de cada pesquisador interessado, que insistia, cada um a seu modo, junto à comunidade universitária, pela exploração do tema em foco. Por muito tempo, a fundamentação teórica existente era trazida de fontes do exterior, mas quase sempre de vertente sociológica ou jurídica, e ainda assim, poucas foram as obras significativas em que isso ocorreu. Da mesma forma que as organizações produziam as suas monografias sobre sua problemática técnica, organizacional e institucional, é necessário dizer que existem periódicos produzidos pelas organizações policiais, mas que são veiculados apenas nos meios policiais e jurídicos e de forma não generalizada, não tendo penetrabilidade em áreas estritamente acadêmicas, por razões expostas por Bayley (1985/2001, p. 15-9). Tais trabalhos, por não se enquadrar no modelo acadêmico, não preenchiam antigamente os requisitos necessários ao intercâmbio com os órgãos universitários e com as publicações mantidas por esses.

Em 2001 iniciou-se, no Brasil, uma mudança na literatura sobre o tema tratado, com a publicação de uma coletânea elaborada nos Estados Unidos acerca da questão policial, a qual, traduzida para o português, intitulou-se *Polícia e Sociedade*, sendo esta promoção uma iniciativa do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, sob a coordenação da Professora Doutora Nancy Cardia, e da Fundação Ford, por intermédio de uma parceria com a editora da referida universidade (EDUSP)[2]. Destinada aos profissionais da segurança pública, é também de interesse a todos os pesquisadores do tema e para a sociedade que deseja participar informada do debate de políticas públicas de segurança. Prevista para um total de doze volumes, tem em David H. Bayley o seu editor responsável, assim como autor, organizador e coordenador da série. No prefácio do primeiro volume, *Padrões de Policiamento - Uma Análise Comparativa Internacional* - é dito que tal obra é [...] "o coroamento de quase vinte anos de pesquisa pessoal sobre instituições nacionais de polícia". (BAYLEY 1985/2001, p.15). A sua linha de pesquisa busca examinar a polícia no mundo moderno, descrevendo e tentando explicar as variações nos padrões de operação e atuação policiais; a análise parte do exame das relações e da interação entre polícia e sociedade. O seu objetivo é o de definir proposições gerais sobre o funcionamento da polícia baseado na comparação de informações históricas e contemporâneas de diversas organizações

[2] Editora da Universidade de São Paulo. Site: <www.edusp usp.br> Acesso em 16.fev.2008.

policiais, no que isso tudo se traduz no fortalecimento de uma área que vem se definindo, a do *estudo sobre polícia comparada*, sendo que três questões constantemente buscam respostas: como os sistemas policiais modernos se desenvolveram, quais são as tarefas que cabem à polícia e quão independentes são as forças policiais, enquanto atores sociais. Esses tópicos apresentam um roteiro que orienta a compreensão da evolução, da função, da política e da cultura de uma organização policial, assim como insiste em que o referido tema seja tratado sob um enfoque científico. (BAYLEY 1985/2001).

Podemos concluir que, ideologias à parte, a comunidade nacional e internacional como um todo vem se debruçando sobre essa temática, a Segurança Pública, diante da ameaça atual crescente da violência em todos os campos, tanto por parte do crime organizado quanto do crime desorganizado, frutos que são de uma cultura caracterizada por governantes muitas vezes despreparados, e que atuam de maneira inadequada, ora por culpa, ora por dolo. Por outro lado, não se deve esquecer que o mundo moderno, globalizado, bem como a tecnologia e a mudança dos costumes geram um cenário em constante mutação, de conflitos, de riscos e de stress, desafio que é a todos que se preocupam e que militam nessa área que busca constantemente o equilíbrio social. Assim sendo, é imperativo que se busquem e que se troquem informações diante dessa produção de conhecimentos bem como quanto à melhor maneira de se transformá-los em hábitos, quer através de encontros, simpósios, seminários e congressos e publicações na imprensa escrita e virtual, bem como através da mídia falada e televisada, a exemplo do que vem sendo realizado pela Revista Virtual LEVS[3], veículo do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança e do Grupo de Pesquisa e Gestão Urbana de Trabalho Organizado da Universidade Estadual Paulista (GUTO/UNESP)[4], disposto a discutir a questão da Segurança Pública em todas as suas dimensões. Cumpre dizer, ainda, da importância de apoios oficiais para tais empreendimentos que, neste caso, têm como órgãos financiadores a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a Financiadora Nacional de Estudos e Projetos (FINEP/MCT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCT), ambos do Ministério da Ciência e Tecnologia.

[3] Revista LEVS: Revista Virtual do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança. Site: <www.guto.marilia.unesp.br/revistalevs> Acesso em 16.fev.2008.
[4] GUTO/UNESP. Site: <www.guto.marilia.unesp.br. Acesso em 17.fev.2008.

REFERÊNCIAS

BALESTRERI, R. B. *Direitos humanos.* Coisa de polícia. 3. ed. Porto Alegre: CAPEC-Berthier, 2003.

BAUER, A. J. Prefácio. In: CATHALA, F. *Polícia - Mito e realidade*. Tradução de João Milanez da Cunha Lima. São Paulo: Mestre Jou, 1975.

BAYLEY, D. H. (1985). Criando uma teoria do policiamento. In: BAYLEY, D. *Padrões de policiamento*. Tradução René Alexandre Belmonte. Coletânea Polícia e Sociedade. v. 1. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Decreto federal nº 3.698, DF: 21 dez. 2000.

BRODEUR, J. P. (org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. Coletânea Polícia e Sociedade. v. 4. Coord. Nancy Cardia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

CATHALA, F. *Polícia* - Mito e realidade. Título original, "*Cette police si décriée*". Tradução João Milanez da Cunha Lima. São Paulo: Mestre Jou, 1995.

FARIA, D.G.R. *O profissional de segurança pública - papel social e identidade profissional.* São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) - Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

ROMANO, A.S.P.F. *Levantamento das fontes de stress ocupacional de soldados da policia militar e o nível de stress por elas criado.* Uma proposta de um programa de curso de controle do stress específico para a Policia Militar. Campinas, 1989. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

SELLTIZ, C; JAHODE, M; DEUTSCH, M; COOK, S.M. *Método de pesquisa em ciências sociais.* Tradução Inah de Oliveira Ribeiro. São Paulo: Herder, 1965.