

TEORIA INTRODUTÓRIA À POLICIOLOGIA

Coronel PM Amauri Meireles

Coronel PM Lúcio Emílio do Espírito Santo

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO. II - DESAFIOS DO PRESENTE. III - TEORIA POLICIOLOGICA. 1. O Problema do Conhecimento 2. Questão do Nome. 3. Classificação. 4. O Problema Metodológico. 5. Delimitação do Objeto. 6. Polícia e Poder de Polícia. 7. O Problema da Distribuição do Poder de Polícia. 8. Relação da Policiologia com outras Ciências. IV CONCLUSÃO.

I. INTRODUÇÃO

A nossa paixão por aprender é a ferramenta da sobrevivência.

Françoise Sagan

Cada período histórico vivido pela Polícia Militar encerra um desafio. Não é preciso que o forjemos nem é necessário que o provoquemos, por mais que nos agrade o gosto da aventura. O desafio vem até nós, coloca-se à nossa frente e lança o seu brado de guerra: *decifra-me ou te devoro*. Barra-nos o caminho. É impossível fugir à luta. É impossível recuar.

O nosso tempo, fértil em crises, rico em transformações aceleradas, exige que não sejamos apenas autoridades *de* polícia, mas também autoridades *em* polícia. Ou seja, o profissional de segurança pública, até então executor de uma atividade cujos fundamentos científicos e doutrinários vinham de fora ou não vinham de lugar algum, deve agora assumir o papel de cientista de polícia, de policiólogo. Propõe-se-lhe conhecer a atividade que exerce e sistematizar esses conhecimentos. As razões mais profundas do poder de polícia, a essência da instituição policial, particularmente, a militar, o que faz, por que, para que, quem e como faz, devem ser objeto de cuidadosa análise. Sem a solução dos problemas que tal investigação enseja, ou pelo menos uma tentativa de solução, é impossível levar adiante a nossa importante missão de criar junto da sociedade o ambiente de segurança, hoje, aspiração máxima de nosso povo.

O trabalho que ora apresentamos é um esforço no sentido de dar mais um passo, galgar mais um degrau na escala que leva a um conhecimento mais amplo de nossa Corporação. Não tem a pretensão de resolver os problemas que coloca. É tarefa superior às nossas forças. Tenciona apenas dar vazão à nossa paixão por aprender.

Aprender, com nossos companheiros que, travando contato com o tema, por certo, discutirão e o enriquecerão com críticas e sugestões.

Aprender, por mais opostos que sejam os caminhos, não é uma paixão gratuita e sem sentido. Ela é a única maneira de sobreviver, de transpor os obstáculos que o destino humano encontra no seu caminhar rumo ao infinito.

II - DESAFIOS DO PRESENTE

“Por mais opostos que sejam os caminhos, um dia, por certo, os homens haverão de se encontrar, porque a terra é redonda.”

As sociedades vêm passando, ao longo dos dois últimos séculos, por enormes transformações, em razão de constantes e sucessivos impactos, decorrentes do que se chamou a Revolução Industrial, fenômeno que tem por núcleo o conhecimento racional, prático, objetivo daquilo que nos rodeia. E, há quase duas décadas, estamos assistindo a uma excepcional aceleração dessas modificações, o que se convencionou chamar de nova revolução industrial e, até, recebeu denominação específica: informatização da sociedade. Num exercício de futurologia, alguns chegam a admitir que a sociedade do amanhã, caso não haja correção na trajetória, poderá subdividir-se em três classes: os informatizados, que, dominando a tecnologia, poderão dominar a sociedade; os usuários, que, de forma diversificada e heterogênea, gozarão dos benefícios; a terceira classe, a dos novos analfabetos, que estarão à margem desse desenvolvimento tecnológico. Sem dúvida, é uma previsão pessimista, e para que o quadro não se apresente negro, como se afigura à primeira vista, duas providências importantes devem merecer prioridade e, sobretudo, devem evoluir juntas: a educação e a pesquisa científica. A primeira, para preparar toda a sociedade e não apenas parte, visando capacitá-la a:

- Debater a influência deste moderno fenômeno nos hábitos, no modo de vida;
- Debater e estabelecer a forma de usufruir desta tecnologia;
- Debater, estabelecer e conduzir as transformações político-econômico-sociais que desejamos, e não as que nos forem impostas, sob o pretexto de haver risco de perdermos o bonde do progresso ou progresso do bonde, como queiram.

A segunda providência é a pesquisa científica, voltada para a evolução do conhecimento na área. As grandes transformações, para que tenham êxito, são respostas a anseios e pleitos vindos de baixo, isto é, têm sucesso quando, liberando-se do rótulo de supérfluo, preenchem necessidades reais, acasalando-se com o gosto popular, através da tríade:

facilidade de aquisição;

descomplicada utilização;

eficaz resultado.

A pesquisa científica, de maneira geral, age como fator multiplicador em amplitude e profundidade à medida que encontra respostas. Daí, a excepcional explosão na área econômica, considerável na área política e potencialmente grande na área social, à medida que os requisitos da ciência forem aplicados a conhecimento objetivo.

É numa parte da área social que pretendemos fixar-nos: segurança pública. Assim como nas demais áreas, aqui também o usuário está nos obrigando a pesquisar, a utilizar métodos cada vez mais eficientes, visando a alcançar a tríade já mencionada. De início, uma constatação: o povo é um conjunto de pessoas em carência permanente de segurança que, paradoxalmente, desconhece a responsabilidade social dos órgãos públicos encarregados de prestá-la, porque, em maioria, desconhece direitos e deveres. O que tende a ser uma sociedade informatizada é uma sociedade desinformada. No que nos diz respeito diretamente, é imperioso admitir-se que, como um todo,

não estamos plena e totalmente capacitados à antecipação no preenchimento de necessidade em segurança. O que, vistas as demais subáreas sociais, não é privilégio nosso. Contudo, assiste-se à evolução também acelerada da pesquisa científica na Polícia Militar (PM). Inserida no contexto social, na qualidade de integrante do Sistema de Defesa Social – encarregada de prover segurança ao pleno desenvolvimento do grupo social – não está imune a várias interrogações, primeiro passo para o conhecimento metódico de nossa atividade: o que é, o que faz e por que faz? Como, quando e onde surgiu? Por que e como aprimorar-se? Reflexo, por certo, de uma necessidade atual, que evolui rapidamente de poucas décadas até nossos dias, no sentido de, conhecendo-se a si próprio, seu papel, seu valor, segundo métodos científicos, auto-afirmar-se técnico-profissionalmente cumprindo sua destinação:

→Histórica, factível-abstrata, porque ligada a episódios que consolidaram a nacionalidade brasileira;

→Atual, caminhando para alcançar os objetivos de sua finalidade duradoura concreta, porque vinculada a anseios e/ou necessidade do grupo social definido, de que é parte integrante.

A nossa Corporação não existe; isolada, no mundo e tem raízes no solo comum das necessidades sociais de proteção, socorro e recondução, presentes tanto nos agrupamentos primitivos e rudimentares da pré-história, como nas sociedades ultra-modernas de nosso tempo. Por esta razão, é importante estabelecer a visão panorâmica da função policial e dos fenômenos que a têm como centro.

A oficialidade das Polícias Militares ainda não atinou para a importância de discutir-se permanente e exaustivamente a questão ou, antes disto, não atinou para a conveniência e a necessidade de capacitarmos-nos não só para discutir o tema, com propriedade, com isenção, na qualidade de verdadeiros, de autênticos sesquicentenários profissionais de segurança pública, quaisquer que tenham sido as denominações da atividade no passado, mas também como autênticos cientistas de polícia ou policiólogos.

A bem da verdade, um óbice: há tempos executamos inúmeras atividades policiais (ou outras denominações que tenham tido) e, por falha que deve ser prontamente corrigida, verifica-se não haver documentos que explicitem, que tratem de forma objetiva, sistemática, coerente, referidos assuntos. Constata-se, então, a existência de entendimentos diversificados e comportamentos heterogêneos, em níveis e até mesmo dentro das próprias Corporações. Há escassez de conceitos, de padrões, de normas, de diretrizes, de intercâmbios que poupassem tempo e energia despendidos por uns na descoberta do óbvio para outros: faltam livros e, via de consequência, uma biblioteca técnico-profissional de um PM contém exemplares de assuntos suplementares, e o espaço destinado ao fundamental está escassamente ocupado.

Em suma, não tem havido preocupação em submeter a massa de informações acumuladas sobre a função policial a um ordenamento metódico, coerente e uniforme.

Evidentemente que não se está recriminando nossos longínquos antepassados. Isto porque a história está repleta de páginas maravilhosas, cheias de garra, denodo, altruísmo e heroísmo, dentro de períodos distintos e diferenciados, motivados pela variação, no tempo e no espaço, na forma e no objeto das ações, então desenvolvidas por nossos valorosos antecessores.

No Brasil-Colônia (ou Província, como querem alguns historiadores), onde predominava a segurança dos interesses e dos representantes da Coroa.

No Brasil-Império, onde começa a surgir uma bifurcação da segurança (nacional e pública, com outras denominações, por certo).

No Brasil-República, onde se configuram forças federais, sob as ordens do Presidente da República, e forças estaduais, sob as ordens dos então Presidentes de Estados.

Em qualquer época, porém, a inequívoca constatação de que a conjuntura sempre estabeleceu a estrutura dos organismos encarregados de segurança. Basta lembrar que somente agora, com a Emenda Constitucional nº 01/69, retirou-se das polícias militares a responsabilidade pela segurança interna, nos Estados-membros.

Poder-se-ia lamentar, talvez sim, que companheiros, principalmente a partir da década de 60, não tenham deixado assinaladas, em documentos escritos, suas notáveis experiências, o que nos priva de informações preciosas sobre esse importante período de nosso evoluir histórico. Afinal, a partir daquela época, segurança pública vem constituindo-se com maior intensidade, em questão prioritária. Assim, as forças estaduais – guerreiras, o que ensejou, em 1904, a criação da Guarda Civil em MG; instrumento do Estado, como na década de 20; causas de desconforto à presidência-mor, na década de 30; aprestadas nas décadas de 40 e 50; novamente guerreiras na primeira metade de 60 e readquirindo a consciência policial na segunda – voltam gradativamente à destinação-origem: segurança pública.

Interessante observar que, em Minas Gerais, durante todos estes períodos, em todas estas fases históricas, a atividade-policimento continuava com a PM nas cidades interioranas. Na Capital, a tarefa era cumprida pela Guarda-Civil (criada para auxiliar a, então Força Pública) que se aparelhara e ocupara espaço quase que total e, por instinto de sobrevivência, naturalmente, lutava por mantê-lo, porque a PM recebia determinação governamental para, através de preparo e organização, capacitar-se a cumprir missões bélicas. A legislação, dita revolucionária, a bem da verdade, ao contrário do que sofismam alguns, é que “retornou” a PM ao policiamento na Capital, retirando a sua capacidade bélica (Decretos-Leis 337 e 667), o que, hoje, comprova-se, foi altamente salutar, sob os aspectos político, econômico e social. Efetivamente foi uma correção na destinação-origem. Não há que se falar, em regime federativo com força estadual para fazer frente à força federal, visando a fazer prevalecer decisões de interesse regional.

Quanto a essa legislação, são necessárias, ainda, duas considerações: à época, as PM sentiram-se altamente desprestigiadas e pensou-se, inclusive, em “ir às armas”, objetivando a não aceitação do “absurdo”. Fenômeno idêntico e interessante já acontecera em 1871, quando as tropas que lutaram na Guerra do Paraguai relutavam em cumprir missões policiais, por considerarem atuação menos nobre. Outra consideração é de que há inverdades nas notícias de que a revolução militarizou as PM, inadaptando-as, inadequando-as à execução do policiamento ostensivo, o que, em última análise, fez desaparecer a Guarda Civil e, por tudo isto, a violência vem aumentando a cada dia. São aleivosias, são as versões do fato que, “trabalhadas”, tendem a ter maior valor que a realidade dos fatos. Há, por certo, interesses outros por trás de tudo isto. A verdade é que citada legislação obrigou as PM a se capacitarem ao cumprimento de atividades policiais com eficiência, buscando a eficácia operacional, não apenas assistindo, mas participando e, sobretudo, antecipando-se a mudanças. Estas decorreram de uma nova ordem econômica, que a princípio se apresentou alvissareira – o milagre brasileiro – mas sacrificante, posteriormente, pelos reflexos de uma grave crise mundial, e dos conseqüentes quadros político e psicossocial.

Mas há males que vêm para bem, e o conhecimento de estar em curso insidiosa campanha de desinformação sobre sua finalidade e seus objetivos simplesmente tem conduzido as PM à alta profissionalização, endossada pelo interesse público e espírito desarmado. Como resultado,

assiste-se ao aumento do rendimento operacional, ao maior grau de satisfação da necessidade de segurança, em que pesem os aumentos de causas de criminalidade. É de se lamentar que os caluniadores, os pessimistas, os agourentos não atinaram com a hipótese de amanhã serem as próprias vítimas do clima de intranqüilidade, que ajudam a estabelecer e disseminar, intencionalmente ou não. Por outro lado, se otimistas ou, no mínimo, isentos, constatariam que várias Polícias Militares estão tecnicamente preparadas e oferecem sugestões para discussão de um novo Sistema da Defesa Social, que não se ocupe apenas do aspecto penal – repressivo – como abordam alguns, mas que o amplie, abrangendo o preventivo, integrado pelos aspectos educativo, inibidor e assistencial. Quanto a este último, na segunda metade da década de 70, comentava-se na PM que mulheres-mendigas, perambulando pelas ruas, amamentavam os futuros marginais. Hoje, as estatísticas demonstram a ascensão da participação de menores na composição do índice de violência. Quando ao aspecto inibidor, é uma característica das leis sociais, que visam a reduzir choque, dentro do pressuposto de que a sociedade conhece e pratica deveres no mesmo nível em que reclama direitos. Quando ao aspecto educativo, vimos, com alegria, que a educação vem de ser considerada prioridade absoluta em nossos dias.

Talvez, neste início, levado pela empolgação, tenha me afastado do tema que me propus abordar. É que me preocupa a circunstância de mais à frente, não ter oportunidade de fazer estas considerações que julgo extremamente importantes. O interesse de cada um conduzi-los-á ao aprofundamento nesta pesquisa. Penso que está passando da hora de alguém fazê-lo, visando a informar corretamente a sociedade brasileira.

Retornando à colocação inicial, sob uma visão mais otimista, urge dizer-se que alguma coisa começa a surgir, fruto do interesse de alguns em passarem a outros companheiros experiências vividas ou pesquisas realizadas. Assim, monografias (com um toque bastante subjetivo) são apresentadas e imediatamente absorvidas pelas PM e, pouco a pouco, guardadas e observadas características e peculiaridades regionais, uma terminologia própria de Polícia Militar está surgindo.

Felizmente, já se fala, já se discute, já se escreve, já começa a delinear-se uma *doutrina de emprego de polícia militar*. E é bom que assim o seja, ou que haja incremento, pois, dessa forma, os espaços, as oportunidades para leigos e pseudo-especialistas se reduzirão, impedindo que circulem informações deturpadas, quando não mentirosas, acerca da Corporação, gerando um clima de intranqüilidade. É de se admitir que a crítica isenta, ainda que através de abordagens sobre situações negativas, o que deve constituir-se em exceções, ajuda no aprimoramento e tem de ser assimilada. A crítica mentirosa deve ser lamentada como um desserviço. No caso, entendo que a polêmica não é o melhor caminho. Devemos é angariar e manter o respeito da comunidade a que temos o dever de servir, o que será bom para ambos, pelo clima de confiança recíproca que será estabelecido. A confiança, natural e espontaneamente, irá gerar reconhecimento e este, maior responsabilidade, que nos inclinará, mais e mais, ao aprimoramento técnico-profissional, que deve ser intensa e constantemente perseguido por nós. E a confiança – no início da espiral e se contrapondo a descrédito – somente será obtida através de trabalho, de muito trabalho... aí, uma insofismável colocação: o descrédito decorre de má performance, da má prestação de serviço, da não identificação de nossos objetivos com os propósitos e anseios do grupo social.

É comum ouvirmos, lermos e até equivocadamente endossarmos considerações de que a receptividade à nossa profissão é baixa, de que nos falta sensibilidade social, e muita dificuldade na interação de fora para dentro, etc. Entendo que está passando da hora de adotarmos uma postura mais receptiva às críticas, em lugar da postura defensiva que vimos adotando. Afinal, toda grande empresa para sobreviver, para alcançar êxitos, faz pesquisas de mercado para melhorar a qualidade de seu produto, visando à aceitabilidade e, lógico, à produtividade. Essa

hipotética suspeita da população para com sua polícia decorrente de desinformação, de resquícios atávicos, em grande parte é culpa da polícia que deveria informar àquela, visando a contribuir para formar uma correta opinião pública e não o faz. É de se admitir, assim, que o povo tenha visto sua polícia, até aqui, que tenha formado imagem de sua polícia dentro de pressupostos, pré-julgamentos, pré-concepções, em maioria negativos, pouco alvissareiros.

Numa primeira síntese, diria que lamentações tipo “*nosso trabalho não é reconhecido...*”, “*não nos dão o devido valor...*” ou “*somos maldosamente criticados...*” etc, devem ser evitadas, temos que nos lembrar de que, antes de termos nossos méritos reconhecidos pela comunidade, devemos nos dar o devido valor. Como? Tendo a consciência de que somos necessários e temos grande importância no contexto social, o que simplesmente nos dá maior responsabilidade e nos induz a nos tornarmos profissionais de alto gabarito.

Lembro-me de haver época em que as PM viveram um complexo ciclo vicioso: *pagam mal, porque a massa selecionada é ruim; escória é que senta praça, porque as PM pagam mal.*

Sem questionar o mérito, as PM vêm cortando este ciclo com trabalho, profícuo e honesto, coerente com seus princípios e com a nova realidade brasileira, conscientes de seu valor, do relevante papel a desempenhar na sociedade de nossos dias. Hoje, constata-se que são relativamente bem pagas. As que não o são, ainda, brevemente, através de atitude laboriosa, terão o pleno reconhecimento da sociedade a que servem e integram. Não se trabalha visando a reconhecimentos, mas, sem dúvida, é gratificante ouvirem-se expressões, como já se ouviram de membros de nosso legislativo, de que a *Polícia Militar de Minas Gerais é um verdadeiro patrimônio do povo mineiro*. Objetiva e materialmente, porém, como integrante desta sociedade de consumo, é imperioso admitir-se que o maior reconhecimento está no contra-cheque, ao final do mês.

De passagem, seria conveniente lembrar-se de que o despreparo, quase sempre, conduz a uma autovisão distorcida de imagem em dois pólos perigosos: da subserviência ou do relaxamento. Como resultado, é comum generalização paradigmática do que seja a Corporação pela amostra infeliz (ou do infeliz). A profissionalização efetiva deve ser a meta perseguida. E, dentre outros, isto decorrerá do constante aperfeiçoamento, que advirá se houver interesse, vontade, dedicação, entusiasmo, altruísmo e, obviamente, farto material para ser lido. De início, concito o leitor a integrar esta cruzada: não deixe que sua experiência se perca. Pesquise, discuta, critique, analise, escreva e examine as críticas. Adote uma postura receptiva, e não defensiva, com relação a estas, pois, quaisquer que sejam os seus fundamentos, sempre nos ensinam algo. Sugira que outros também o façam. Hoje você dirá como fazer. Amanhã outro dirá como fazer melhor. O que, sob o aspecto profissional, será extremamente salutar!

É necessário ficar claro que não se está estimulando a exclusividade de abordagens dos assuntos PM, somente por PM. Não seria bom! Isto porque se nossa tarefa é dar segurança, um indivíduo ou um grupo social estará em condições de manifestar-se a respeito de como recebe nosso trabalho e, óbvio, apresentar sugestões de melhorias que, afinal, beneficiarão o conjunto. Segurança não é problema só da PM. A interação, a integração, a troca de idéias, a exposição de pontos de vista, serão altamente positivas. O trabalho PM tem um alvo, a comunidade, que deve manifestar-se a respeito. O que deve ser enfatizado é o fato de ser extremamente inconveniente, para as partes envolvidas em solucionar ou minimizar um problema, sua incorreta formulação. Desagradável, inconsistente, frustrante e, às vezes, até pernicioso, uma solução correta para um problema errado. Portanto, propugna-se por abordagens isentas, éticas, sem sensacionalismos irresponsáveis que, antes de auxiliar e contribuir positivamente, apenas têm conduzido para estabelecimento gradual de um clima de insegurança. Urge haver a consciência de que os efeitos,

a médio e longo prazos, podem ser extremamente nefastos à tranquilidade pública, em decorrência de um efêmero destaque conseguido com notícias de efeito. O êxito pessoal, o lucro imediato não devem ser obtidos sem que se examinem os pesados ônus mediatos para a comunidade. É melhor acender uma vela do que maldizer a escuridão, já se ouviu dizer. Assim qualquer que seja o autor de abordagens sobre PM, sugiro não se colocar na cômoda posição de alguns críticos que criticam por criticar. O espírito público é fundamental complemento e exige críticos que analisem independente e corretamente e que apresentem propostas viáveis.

Por havermos constatado no curso de nossas demoradas e penosas pesquisas que a doutrina jurídica – trabalho de juristas, cientistas do direito e não de profissionais de segurança pública e cientistas de polícia – não responde mais pelas exigências da sociedade moderna, desejosa de um sistema policial que a proteja, socorra e reconduza com efetividade, postulamos a formação da políciologia, cujo esboço apresentamos a seguir.

Não estamos invadindo a área do Direito Administrativo. Estamos apenas tomando posse de um objeto guardado no seio daquela disciplina à espera de nossa acolhida, do *humus* de nossa inteligência e de nossa boa vontade, para vir à luz como matéria de uma ciência autônoma, a Políciologia.

III - TEORIA POLICIOLOGICA

“Um mundo é dado ao homem; sua glória não é suportar ou depreciar este mundo, mas enriquecê-lo construindo outros universos. Amansa e remodela a natureza, submetendo-a a suas próprias necessidades; constrói a sociedade e é, por sua vez, construído por ela; trata logo de remodelar este ambiente artificial para adaptá-lo a suas próprias necessidades animais e espirituais, assim como a seus sonhos: cria, dessa forma, o mundo dos artefatos e o mundo da cultura. A ciência aparece para nós como a mais deslumbrante e assombrosa das estrelas da cultura, quando a consideramos um bem em si mesmo, isto é, como um sistema de idéias estabelecidas provisoriamente (conhecimento científico) e como uma atividade produtora de novas idéias (investigação científica).”

Mário Bunge¹.

1. O PROBLEMA DO CONHECIMENTO

O homem é um ser racional. Esta constatação o coloca, de pronto, acima de todos os animais e demais seres. Através da racionalidade, definida como faculdade de conhecer, de avaliar, julgar, ponderar idéias universais e de estabelecer relações lógicas, o homem pode conhecer a si mesmo e o mundo em que está situado.

¹ BUNGE, Mário. *Ciência e desenvolvimento*. São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1980

Desde os primórdios de sua vida organizada, o homem exercitou essa faculdade, seja por simples prazer de descer às profundezas dos fenômenos naturais, seja pela irrecusável necessidade de lutar mais eficientemente para sua sobrevivência.

Datam de quase três milênios os primeiros esforços no sentido de buscar a verdade acerca do mundo que nos rodeia e da nossa própria essência. Filósofos (amigos da sabedoria) era o nome dado, na antiguidade, àqueles homens que se dedicavam ao pensamento, à meditação, na tentativa de descobrir os primeiros princípios, o substrato último, a origem, a essência, o valor e a real significação das coisas corpóreas e incorpóreas.

Até o crepúsculo da Idade Média, a filosofia era capaz de englobar todo o saber sistematizado. Tudo o que se podia conhecer, todo o progresso científico do homem não ocupava mais que uns poucos volumes de filosofia.

Entretanto, a partir do Renascimento, com a descoberta revolucionária da esfericidade da terra e do heliocentrismo, as ciências particulares sofreram vigoroso incremento, tornando-se independentes da filosofia, constituindo um corpo de princípios autônomos e, não raro, em conflito com os dogmas filosóficos clássicos.

Um novo tipo de conhecimento, o científico, passava a formar, juntamente com o vulgar e o filosófico, o quadro geral do saber humano. Não foi sem resistência, por parte, sobretudo, da filosofia, que o conhecimento científico conquistou seu espaço. Discutia-se, amplamente, no fim do século XVII e princípio do século XIX, a validade do conhecimento que se fundamenta nos dados dos sentidos e da experiência.

Nos dias atuais a situação é inversa. Somente se reconhece valor no conhecimento obtido através dos processos da ciência. Ou seja, conquanto não se descarte o conhecimento filosófico e o vulgar, somente o conhecimento científico é reconhecido como o mais elevado grau do saber. Daí o esforço que pesquisadores, pensadores e estudiosos desenvolvem por aplicar, às disciplinas de que se ocupam, os métodos da ciência positiva. Assim agindo, esperam conferir-lhes o status de conhecimento científico, ou seja, retrato fiel da realidade racional, objetivo e verdadeiro. A ciência, ensina Jacob Bazarian², é o conhecimento pelas causas reais e naturais comprovadas. Ciência é um sistema de conhecimentos metódicos sobre a natureza, a sociedade, o pensamento, a verdade dos quais é verificada, é precisada no decorrer da prática social. Seu objetivo consiste em estudar as causas reais dos fenômenos e descobrir as leis objetivas pelas quais se regem. E conclui: só é científico o conhecimento que for provado, isto é, verificado e demonstrado.

O papel da ciência no mundo moderno e a sua relevância para o bem comum nos impõem, a todos quantos tratamos do fenômeno polícia, em qualquer grau, a obrigação de pautar nossas pesquisas pelos parâmetros da ciência. O primeiro passo, sem dúvida, é distinguir os diversos graus de conhecimento, depurando o corpo de doutrina de todo saber vulgar, isto é, de afirmações superficiais, ametódicas, isoladas, casuais. Deve-se esforçar por descobrir princípios e leis que regem o fenômeno polícia, aqui considerado em seu sentido mais amplo possível, através da observação atenta, sistemática e rigorosa da realidade.

Pelo que se tem escrito e pesquisado até agora, verifica-se que não só é possível uma ciência particular que se ocupe da polícia, como também muito já se caminhou no sentido de sua constituição.

² BAZARIAN, Jacob. *O Problema da Verdade*, São Paulo: Ed. Símbolo, 1980.

2. QUESTÃO DO NOME

Pelo fato de serem embrionários, até agora, os esforços para a sistematização de um corpo de ciência autônoma, sem vinculações com o direito administrativo, não há, ainda, uma expressão que identifique a ciência de que nos ocupamos.

Há inúmeras propostas, como teoria de polícia, doutrina de polícia, ciência policial, ciência de polícia, etc. Entretanto, a denominação *policilogia*, dada a operacionalidade e objetividade do termo, nos parece a expressão mais aceitável e que passará a ser usada neste trabalho, no sentido de ciência que tem por objeto o poder de polícia e as instituições que se incumbem de exercê-lo.

Não se confunde com Polícia Técnica ou Polícia Científica, que se destina a tornar eficazes as ações dos demais ramos, através de preenchimento das necessidades técnico-científicas especiais, como a realização de perícias, exames, provas, etc.

3. CLASSIFICAÇÃO

A policilogia é uma ciência eminentemente prática, ou seja, é conhecimento que se adquire para operar na ordem concreta. Mas é também uma ciência especulativa, porque procura conhecer o poder de polícia e as instituições policiais em abstrato, como embasamento propedêutico para a pesquisa.

É uma ciência autônoma. Embora tenha sido tratada pelo direito administrativo, achamos que o poder de polícia, pela sua extensão, finalidade e importância deve ser objeto de corpo doutrinário independente.

É uma ciência, porque seu objeto não é um ente ideal, como o da matemática ou da lógica, mas um processo, um mecanismo definido, que pode ser observado e do qual se pode ter experiência: o poder de polícia e a polícia.

É uma ciência social ou humana. Enquanto as ciências naturais têm por objeto a natureza, a policilogia tem por objeto a faculdade e a atividade humana de limitar direitos, proteger, socorrer e reconduzir a sociedade – o poder de polícia e a polícia.

Embora tenha habitado o seio do direito administrativo, sua amplitude requer um tratamento especializado. O seu objeto é muito amplo e não cabe nos limites específicos nem se enquadra no campo da ciência.

Evidentemente, o relacionamento com esse ramo da ciência do direito será o mais estreito possível, de vez que, como espécie particular de atividade estatal e faculdade do poder público, a polícia e o poder de polícia se submetem aos princípios gerais do direito administrativo.

Convém observar que estamos apenas esboçando os grandes temas da ciência de que nos ocupamos. O problema da situação da policilogia no campo do conhecimento está aqui apenas delineado. Outras pesquisas, certamente, virão e há de esclarecer a questão.

4. O PROBLEMA METODOLÓGICO

A palavra método procede do grego *métodos*, que significa caminho. Quando aplicada à ciência adquire o sentido de caminho para encontrar a verdade. É um critério a ser seguido pela inteligência para alcançar a conformação do pensamento com a realidade.

a) O método indutivo, criação do filósofo Sócrates, é aquele que, tomando como ponto de partida uma verdade particular, alcança a verdade universal. Os pontos comuns da realidade concreta induzem uma lei que se aplica a todos em geral. Da observação das polícias existentes no mundo e do levantamento dos pontos comuns entre elas, podemos induzir uma série de leis universais a respeito da polícia in abstracto. A conceituação de polícia como faculdade ou atividade de restringir direitos, em favor do interesse coletivo, se obtém por indução, isto é, partindo-se da observação de organismos policiais particulares.

A Policiologia se utiliza desse método para conhecer os fenômenos ligados a seu objeto.

b) O método dedutivo – aquele que faz o caminho inverso, ou seja, parte do universal para o particular, do todo para as partes, tem também largo emprego na ciência. Verdades universalmente aceitas, princípios já sedimentados pela nossa vivência constituem enorme riqueza e devem ser incorporados à policiologia.

c) O método histórico – ou diacrônico – estuda o desenvolvimento e evolução da sociedade e instituições, acompanhando as suas transformações ao longo do tempo. A polícia nasceu com o Estado e veio se transformando no decorrer dos séculos. Tem, pois, uma história rica e volumosa. A pesquisa do passado das instituições policiais é um dos métodos mais eficientes de se chegar à verdade científica.

d) O método jurídico é também um dos mais valiosos para o conhecimento do objeto da policiologia. O poder de polícia e a polícia, na visão do próprio direito, são a faculdade ou atividade de restringir a liberdade individual. Pressupõe a existência do direito, dele retira os seus princípios e o realiza na preservação da ordem jurídica.

A policiologia é uma ciência complexa, pois, vale-se também dos conhecimentos obtidos por vários outros ramos do saber que com ela têm afinidade.

5. DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Toda ciência possui um objeto, um assunto, com que se preocupa e que deseja conhecer. Lembrando lição do Professor Antônio Inácio da Silva³, procede a palavra objeto de um adjetivo e de uma preposição latinos – *jectum*, que significa lançado, jogado, etc, e *ob* preposição que significa diante de, contraposto, etc. Objeto, portanto, em sua etimologia, nos sugere a imagem daquilo que está lançado, atirado, colocado diante de nós para nosso exame.

O que está diante de nós, neste momento, para exame, é um determinado ser, um determinado fenômeno, chamado polícia. O objeto de nossa ciência é, pois, polícia.

³ SILVA, Antônio Inácio da. *Princípios de Filosofia*. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica Mimeografado, 1970.

a. CONDIÇÕES OBJETIVAS

Mas pode o fenômeno “polícia” ser objeto de uma ciência? Que condições este objeto teria que satisfazer para ser admitido como objeto de ciência?

A resposta a estas questões – ou o exame das condições objetivas – é de fundamental importância para o prosseguimento de nossa análise.

A Epistemologia estabelece quatro requisitos para que determinado fenômeno seja aceito como objeto de ciência. São eles:

Positividade: não existe ciência do irreal, do quimérico, daquilo que não se manifesta ou não se encontra na ordem concreta. Positivo é todo objeto perceptível, que vigora de fato ou tem realidade efetiva.

Generalidade: não existe ciência do particular, do único ou do individual.

Especificidade: o objeto deve possuir uma realidade própria e não pode se confundir com nenhum outro fenômeno natural ou cultural. Esta realidade própria permite uma abordagem também própria, que se traduz no chamado objeto formal, que é a nota distintiva das ciências entre si.

Cognoscibilidade: o objeto deve ser suscetível de análise, verificação, experimentação e quaisquer outras operações cognitivas.

A polícia, como objeto do conhecimento científico, satisfaz a todos estes requisitos:

1) Positividade da Polícia.

A existência da polícia é real e evidente. Não é coisa, mas um mecanismo, um processo, uma atividade. Em estudo que se fará mais adiante, as engrenagens estruturais do objeto em causa ficarão melhor delineadas.

2) Generalidade

Onde quer que exista vida social, o mecanismo de que nos ocupamos, não importa o nome que receba, se manifesta. Polícia, como vimos, em todas as sociedades, é proteção, socorro e recondução; é processo de restringir direitos individuais e coletivos, como o fim de preservar o interesse coletivo.

3) Especificidade

Polícia não se confunde com nenhum outro processo ou mecanismo da vida social. É fenômeno típico, homogêneo, plenamente identificável, de restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais.

4) Cognoscibilidade

É possível conhecer, em toda sua extensão e profundidade, o mecanismo de contenção dos abusos do direito individual. A cognoscibilidade é consequência das três primeiras condições: a positividade, a generalidade e a especificidade do objeto.

b. OBJETO MATERIAL E OBJETO FORMAL

Vimos que toda ciência tem um objeto, um assunto, uma determinada área do conhecimento com que se ocupa. A lógica distingue o objeto material do objeto formal. O primeiro seria o setor da realidade a ser conhecido ou estudado. O segundo seria modo de abordar (método) o objeto material de uma ciência; o como, a forma como é estudado o objeto de uma ciência; sua peculiar perspectiva:

Ciência	Objeto Material	Objeto Formal
Química	Natureza	Composição de matéria
Biologia	Natureza	Vida
Sociologia	Homem	Interação, vida social
Psicologia	Homem	Comportamento, fenômenos psíquicos
Policilogia	Homem	Mecanismo de proteção, socorro e recondução da sociedade

As ciências podem ter objetos materiais idênticos. O mesmo, porém, não pode ocorrer quanto ao objeto formal. As ciências naturais têm geralmente a natureza como objeto material, distinguindo-se na forma, na maneira de abordá-lo. As ciências humanas têm o homem como objeto material, diferenciando-se quanto ao aspecto escolhido para estudo.

A policilogia tem também um objeto material, o homem. Inclui-se, portanto entre as ciências humanas. Seu objeto formal é o mecanismo de proteção, socorro e recondução da sociedade, isentando-a de tudo aquilo que possa alterar ou perturbar a ordem social.

Pelo fato de inserir-se no campo das ciências humanas, é com estas que guardará relações mais estreitas. Os modelos das ciências naturais poderão também ser utilizados na explicitação de fenômenos culturais. Aliás, conforme acentua A. L. Machado Neto⁴, ao nascerem, as ciências sociais – e este é bem o caso da sociologia, fundada por Augusto Comte no século passado – pretenderam repetir em tudo a metodologia utilizada pelas ciências naturais, em particular, a física, que é a mais exata e rigorosa das ciências naturais.

c. NATUREZA DO OBJETO

1) Polícia como proteção, socorro e recondução.

Há naturalmente, inúmeros caminhos para caracterizarmos o objeto da Policilogia. Uma observação superficial do mundo e dos seres que nele habitam é suficiente para mostrar-nos que a própria natureza dotou o organismo vivo de mecanismos variados de proteção e defesa para repelir os ataques que, a todo instante, lhe impingem inimigos visíveis e invisíveis (microscópicos).

Tal é o veneno do escorpião e o da cascavel: as substâncias tóxicas produzidas por plantas; as garras e as presas dos tigres e leões; o ferrão de abelhas e vespas. Esses mecanismos são utilizados para a defesa contra os inimigos visíveis.

⁴ MACHADO NETTO, L. A. *Uma introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1963

Contra os inimigos invisíveis (vírus e bactérias), o nosso organismo desenvolveu diferentes tipos de linhas de defesa. Os manuais de biologia nos ensinam que há, pelo menos, três linhas de defesa:

a) Primeira linha de defesa

É a mais externa e pode ser considerada uma barreira mecânica. Dela faz parte a pele, que, com seu grande poder de resistência, impede, caso não esteja machucada ou enfraquecida, a penetração dos microorganismos no corpo. Nas vias aéreas, por onde o ar atinge os pulmões, existe uma camada de muco, que retém micróbios, e pêlos ligados às células, que retêm e impedem a passagem de partículas de poeira, que contém germes. Quando a penetração é feita pela boca, os microorganismos vão ter ao estômago e, lá, são destruídos pela ação do suco gástrico.

b) Segunda linha de defesa

Caso o inimigo invisível consiga romper essa primeira linha de defesa, encontrará, a postos, na corrente sanguínea, os glóbulos brancos, que desencadearão pronto ataque aos invasores.

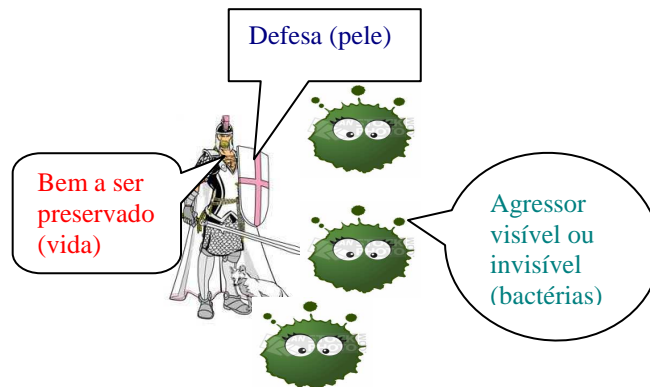
Esses soldados celulares chamados também fagócitos ou micrófagos são especialistas em devorar os germes invasores e as substâncias estranhas ao organismo.

c) Terceira linha de defesa

Se mesmo os fagócitos são incapazes de paralisar o ataque dos micróbios, o organismo é induzido a produzir anticorpos, que combatem os antígenos (que são os micróbios e as toxinas por eles produzidas).

Esses anticorpos são substâncias que começam a circular no sangue, atuando nas áreas de infecção, onde macrófagos e bactérias entrarão em luta. Sua atuação consiste em neutralizar os antígenos e facilitar o trabalho de fagocitose pelos macrófagos.

Defesa, proteção, pressupõe a presença de três elementos: o primeiro é o agressor interno ou externo, visível ou invisível, capaz de causar dano, agredir. O segundo é o objeto, o bem, a ser preservado do ataque, da agressão. O terceiro, interposto aos outros dois, executa a função, o papel, de defesa, escudo, proteção.



Relação Triádica da Proteção

Outra idéia sugerida por esse quadro é os dos riscos a que todo organismo vivo está sujeito. Somente uma defesa eficiente é capaz de minimizá-los, sendo impossível a sua completa eliminação.

Essa ausência, ainda que relativa, de riscos é o chamado *elemento objetivo da segurança*, que, juntamente com o *elemento subjetivo* – a crença na ausência de riscos – forma o ambiente de segurança.

Ao transportarmos o modelo biológico para o campo da ciência das sociedades, verificamos que o organismo social, à semelhança do organismo vivo, também desenvolveu sistemas de proteção daqueles bens e valores que considera vitais e indispensáveis.

Há na sociedade, e sempre existiram, instituições encarregadas de proteger, não só o grupamento como um todo, como também o indivíduo, que é para a sociedade o que a célula é para o corpo humano.

A função policial, naturalmente com nome diverso, é tão antiga como a própria humanidade e está ligada à necessidade de proteção, socorro e recondução dos interesses sociais.

Em sua acepção mais abstrata, portanto, a palavra nos remete àquelas noções, que refletem o aspecto teleológico, enquanto que o direito administrativo se detém no aspecto material: vê a polícia como limitação de direitos.

2) Polícia como necessidade humana

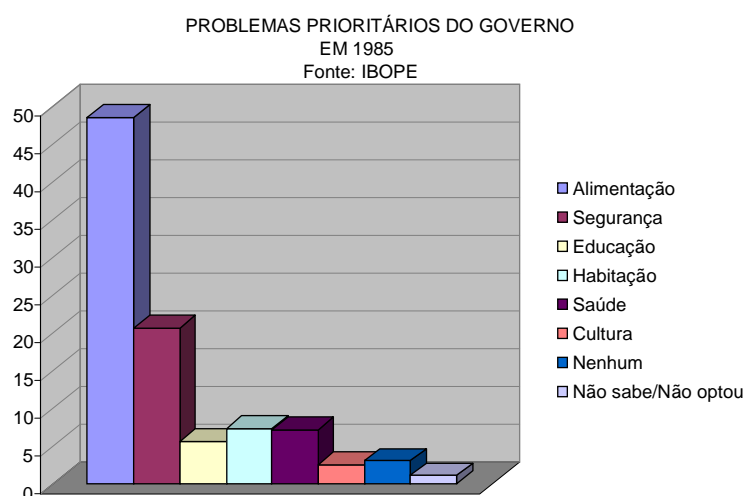
Como ser racional, o homem tem carências típicas, em quantidade e qualidade. Constituem as necessidades básicas que, não satisfeitas, podem levá-lo gradativamente à inquietação, ao pânico, ao desespero, à morte. A Pirâmide de Maslow⁵ demonstra haver hierarquia entre estas necessidades, identificando como necessidade primeira a carência de ordem fisiológica. São as necessidades humanas básicas para a manutenção da vida: fome, sede, roupa,

⁵ MASLOW, Abraham. Teoria da Motivação Humana, artigo publicado originalmente em *Psychological Review*, 50, 370-396

abrigo, necessidade de sono, do oxigênio, da alimentação, do sexo e tantas outras atividades que ajudam a manter um físico satisfatório. Por exemplo: para uma pessoa que está em estado crônico de fome ou sede, somente o alimento e a água lhe interessam. Nada mais a preocupa.

Depois das necessidades fisiológicas, surge a necessidade de segurança, ou seja, a necessidade de estar livre do perigo físico ou privação das necessidades fisiológicas básicas. É uma necessidade de preservação. Se a segurança de um homem está em perigo, outras coisas parecem pouco importantes. A satisfação dessa necessidade requer uma real segurança física e, ainda, uma sensação de estar protegido dos males e danos tanto físicos como emocionais.

A pesquisa da revista “Isto é”, publicada em 26/Dez/84, confirmou a teoria de Maslow⁶. Sondando a opinião pública sobre preocupações fundamentais do povo brasileiro, a revista obteve os seguintes resultados:



A pergunta feita pelo IBOPE⁷, em pesquisa encomendada por Isto é, Gazeta, Mercantil, Rede Bandeirantes, foi: Dos seguintes problemas (alimentação, cultura, educação, habilitação, saúde e segurança), qual o (a) sr. (a) acha que deve ser o primeiro a ser enfrentado pelo governo que será eleito em 1985? Quase metade das pessoas ouvidas em sete capitais (São Paulo, Rio, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador e Recife) respondeu que a prioridade de número um é alimentação – maior incidência em Porto Alegre, com 62,25%, diminuindo em São Paulo, para 44%. Surpreendentemente, de uma certa forma, foi a segunda prioridade, a segurança, com total de 20,7%, cabendo, desta vez, a liderança a São Paulo, com 26%, seguida do Rio, 23%. A capital com menor índice de preocupação com a questão da segurança foi Salvador, 8,5%, onde se demonstrou maior interesse pela educação e saúde, cada um com 10,5%. Última das prioridades, no plano geral, foi a cultura, apenas 2,6%. Mas, em Curitiba, já responderam que a grande prioridade é a cultura. Problema relevante é o da habitação, quarta das prioridades gerais, com 7,3% – e preocupa 9% dos ouvidos em Porto Alegre. Apenas 3% disseram que a mais grave questão a ser enfrentada pelo próximo governo não estava incluída no questionário (maior percentual em Salvador: 8%), enquanto 1,1% não soube opinar.

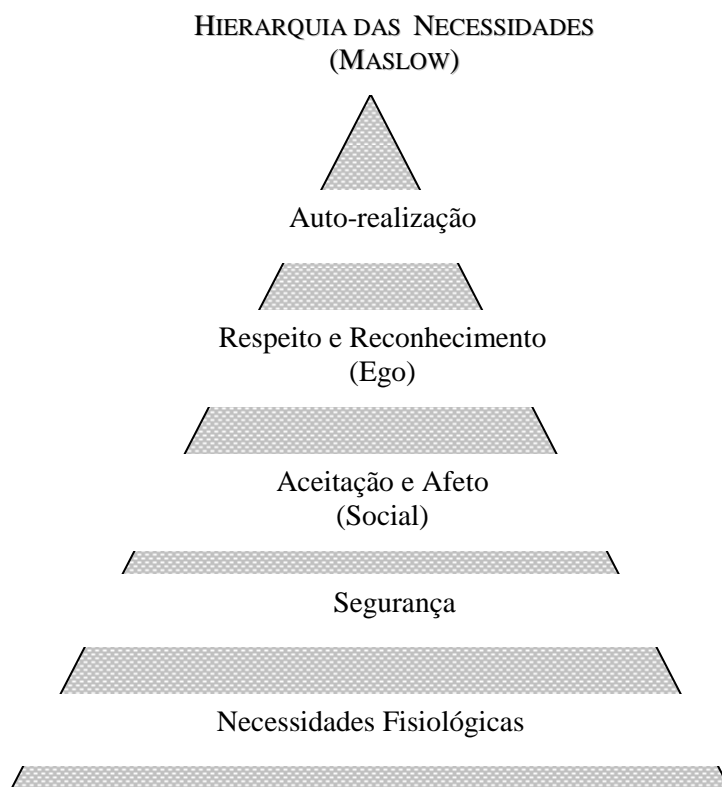
⁶ MASLOW, Idem, ibidem.

⁷ Revista *Isto é*, edição de 26 de dezembro de 1984.

Despontando em 2º lugar, sendo batida somente pelo item alimentação, a segurança é preocupação prioritária de 20,7% do universo consultado.

A própria revista comenta que ninguém poderia imaginar, vinte anos atrás, que uma pesquisa de opinião pública, realizada nas sete maiores capitais do país, indicasse que a segurança individual de cidadão estivesse entre as cinco questões mais importantes que o novo Presidente da República teria que enfrentar. A pesquisa encomendada ao IBOPE e por Isto é/ Gazeta Mercantil/ Rede Bandeirantes mostra que a segurança não está só entre os cinco maiores problemas nacionais, mas é o segundo, com 20%, na ordem de importância. Afloram em todos os Estados brasileiros, a cada dia, reivindicações firmes dos contribuintes por maior proteção contra a explosão da violência urbana. Continua a reportagem: A persistência da curva da criminalidade em direção ascendente está deixando um traço indelével em toda a sociedade, esse difícil de apagar: acostuma-se com a idéia de que um morto na batalha das ruas nada mais é que um número nas estatísticas policiais. E, por fixar-se na sobrevivência individual, o cidadão pode esquecer-se, às vezes, do valor incalculável da vida humana

Esses resultados se conformam perfeitamente com a pirâmide das necessidades, de Maslow⁸.



Para satisfação da necessidade de segurança, que, como se vê na figura acima, ocupa o segundo degrau da pirâmide de Maslow, a sociedade dispõe de inúmeros mecanismos, dos quais se destacam o poder de polícia e as instituições policiais.

3) Polícia como Limitação de Direitos

Outra nota definidora do objeto da Policiologia é o seu caráter de faculdade ou atividade de restringir, limitar direitos.

⁸ MASLOW, idem, ibidem.

É o aspecto enfatizado pelo direito administrativo, segundo o qual polícia é expressão da supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada pessoa opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao poder público o seu policiamento administrativo.

Dessa faculdade e atividade, o direito administrativo faz derivar uma série de tipos de polícia, conforme a categoria de direitos e atividades a serem restringidos.

d) Histórico do vocábulo “polícia”.

O termo polícia vem do grego *politeia*, que, por sua vez, é derivada de *pólis*, cidade. Chegou até nós através do latim *polítia*. Embora os romanos não os tenham utilizado, com frequência, em sua nomenclatura jurídica ou administrativa, foi através do latim que as línguas do Ocidente receberam os vocábulos que, em nosso vernáculo, correspondem à polícia e política.

Na Grécia, a palavra era empregada com o significado de constituição do Estado, a boa constituição, o bom ordenamento. Nessa acepção, ensina Baltazar Gama Barbosa⁹, foi usada como sinônimo de polícia e de república por Santo Tomaz de Aquino e vários outros escritores.

Na Idade Média era usada como sinônimo de boa ordem da sociedade civil. Na Renascença, a palavra polícia aparecia ligada ao substantivo *jus, faculdade, direito, jus politiae* para significar o direito dos príncipes e nobres governantes de editar as normas reguladoras da ação social em seus Estados, acrescido do dever de zelar pela boa ordem pública, e ainda, com maior relevo, de cuidar da segurança e do bem-estar de seus súditos.

Com a evolução da concepção do Estado, sobretudo a partir da divisão tripartite dos poderes, a palavra polícia foi se ampliando até abranger toda a atividade da administração destinada a prevenir e reprimir todo rompimento da ordem pública.

e. Conceito de Polícia

Há uma variedade enorme de conceitos e definições de polícia. Variam as palavras, os detalhes, porém, os elementos estruturais da noção de polícia estão presentes em todas as conceituações.

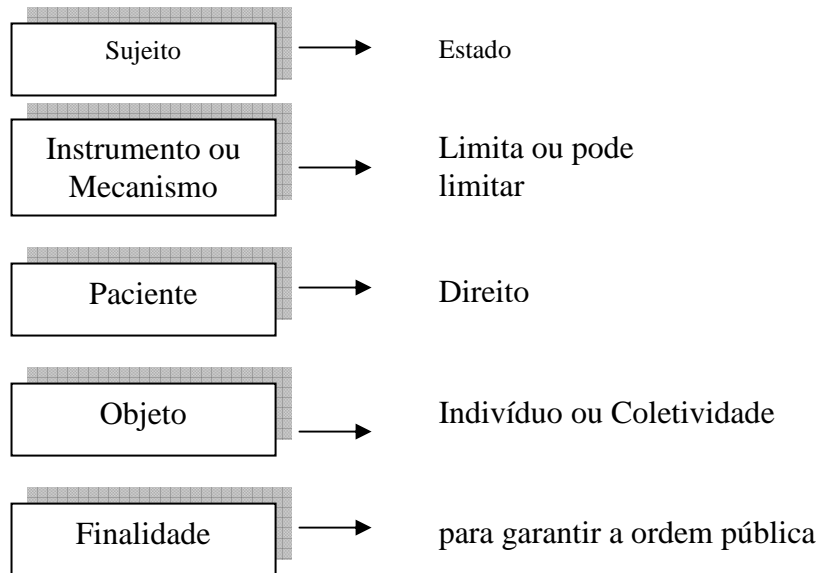
São eles:

1. Sujeito – designa a fonte, a origem, o titular da atividade policial que é, para uns, o Estado, para outros, a autoridade ou a administração pública.
2. Instrumento ou Mecanismo – é a atividade, o ato praticado pelo sujeito ou ação que pode praticar. É expressa pelos verbos limitar, restringir, etc.
3. Objeto – são determinados direitos, atividades, ações, nocivos ao interesse público e que devem ser coibidos, limitados, etc. O Estado limita ou pode limitar a liberdade coletiva ou individual que cause desequilíbrio à ordem pública. Pode restringir o direito de reunião, a liberdade de expressão, o direito de ir e vir, etc.

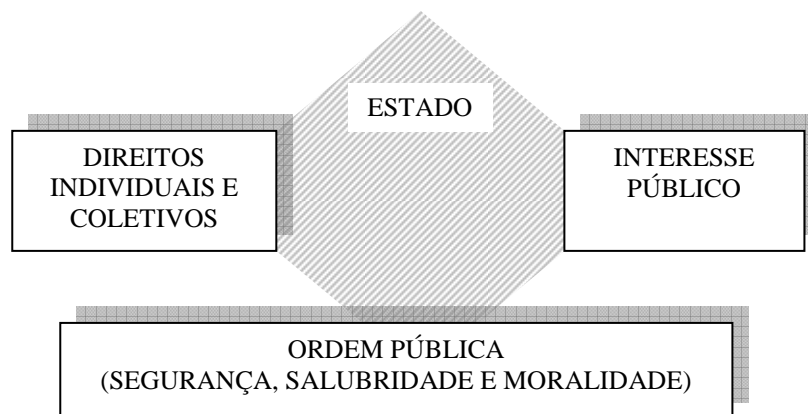
⁹ GAMA BARBOSA, Baltazar. *Fundamentos do Direito Penal*. AJURIS, Porto Alegre, v.19, p.42-56, jul.1980.

4. Paciente – são os titulares dos direitos passíveis de restrição, quando usados de forma a alterar ou perturbar a ordem pública. O paciente é sempre o indivíduo ou a coletividade.

5. Finalidade – a causa ou motivo da ação estatal. O Estado restringe direitos com o fim de preservar a ordem pública.



Polícia, na doutrina jurídica, é justamente esse mecanismo mediante o qual o Estado, para preservar o interesse público, restringe direitos individuais e coletivos. A função precípua da administração pública é conciliar os direitos individuais e coletivos com o interesse público e a ordem pública, que envolve a segurança, a salubridade e a moralidade.



Na nossa concepção, porém, enfatizamos o papel tripartite da polícia, que é proteger, socorrer e reconduzir.

Polícia é o mecanismo pelo qual o Estado protege, pela prevenção, socorre pela sustinência e reconduz pela repressão, o indivíduo e a coletividade, em caso de ameaça (potencial) ou ataque (atual) a seus direitos.

Não há unanimidade em torno do conceito de polícia, sobretudo, acerca de sua natureza, seu objeto e conteúdo. É preciso questionar sempre. Há questões não resolvidas que não podem continuar nessa situação, sobretudo diante da realidade hoje vivida pelo País, em que um sistema policial eficiente, eficaz, ágil, é anseio e prioridade de todas as populações. É preciso estabelecer as atribuições da polícia, determinando seus limites e fundamentos. A dicotomia polícia administrativa e polícia judiciária já não correspondem mais às necessidades de nossa sociedade. Eis aí a tarefa máxima dos profissionais de segurança. Eis aí o mais sério desafio da policiologia e dos policiólogos, policiais-militares que, com o risco da própria vida, se dedicam à criação junto da sociedade do ambiente de segurança.

Apresentamos, a seguir, algumas definições, colhidas por Basavilbaso,¹⁰ tanto na doutrina universal, como na brasileira, nas quais se podem distinguir os elementos estruturais acima descritos.

Berthélemy¹¹ – considera esta instituição como um serviço administrativo essencial do Estado. Entende que a expressão polícia designa o conjunto dos serviços organizados ou as medidas prescritas com o fim de assegurar a manutenção da ordem e da salubridade no âmbito do país.

Hauriou¹² – o Estado tem por objetivo fazer reinar a ordem e a paz através da aplicação preventiva do direito. Em um sentido amplo, é isso que recebe o nome de polícia.

Rolland¹³ – estima este jurista que o objetivo da polícia está limitado aos seguintes fins: “assegurar, manter e restabelecer a ordem”.

Léo Ameline¹⁴ – polícia é o organismo de defesa interior das coletividades que tem por objetivo manter a ordem pública, proteger as pessoas e salvaguardar os bens.

Waline¹⁵ – no sentido jurídico mais importante, polícia é um conjunto de normas impostas por uma autoridade pública aos cidadãos, seja no conjunto dos atos da vida corrente, seja para o exercício de uma atividade determinada. Toda regra jurídica o é também de polícia. Todo direito é policial, pois é conjunto de regras destinadas a fazer reinar a ordem, a criar a ordem em uma sociedade. A ordem jurídica tende a realizar uma ordem social. A polícia é uma necessidade social. A polícia tem por objetivo criar a ordem.

Francesco D’Alessio¹⁶ – polícia é o modo da atividade pública, no campo da administração interna, que se desdobra – limitando ou regulando a atividade dos particulares (pessoas físicas ou jurídicas) e, eventualmente, se necessário por meio da coação – com o objetivo de garantir o todo social e suas partes contra danos que possam advir da atividade humana.

¹⁰ BASAVILBASO, Benjamin Villegas. *Derecho administrativo*. Buenos Aires, Argentina, 1949. 5 v.

¹¹ BARTHELEMY, H. *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, Paris, 1926.

¹² HOURIOU, M. *Précis de Droit Administratif*. Paris, 1927.

¹³ ROLLAND, L. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1947.

¹⁴ AMELINE, idem, *ibidem*.

¹⁵ WALINE, Marcel. *Manual Elementar de Direito Administrativo*. Paris, 1936

¹⁶ D’ALESSIO, Francesco. *Instituições de Direito Administrativo Italiano*, Turim, 1934.

Santi Romano¹⁷ – entende como polícia a atividade administrativa que, por meio de limitações eventualmente coativas à atividade privada, é endereçada a prevenir os danos sociais que desta última podem derivar.

Guido Zanobini¹⁸ – compreende a polícia como a atividade da administração pública, dirigida a atuar, fazendo valer na esfera administrativa e independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares no interesse superior, fazendo valer a conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelas disposições penais.

Manzini¹⁹ – polícia é a função do Estado que tem por objeto prevenir ou eliminar as manifestações sociais nocivas ou perigosas da atividade humana ou de energia natural ou inanimada, para assegurar os interesses públicos, mediante vigilância, ordens ou coação, condições consideradas indispensáveis ou favoráveis à convivência civil.

Alcides Cruz²⁰ – polícia é a atividade administrativa que, por meios coercitivos, tem por fim prevenir a manutenção da ordem pública interna e prover a defesa contra os perigos que a ameaçam.

Porto Carreiro²¹ – em sentido menos amplo, polícia significa todo aparelho destinado a garantir a segurança da ordem jurídica e o exercício dos direitos de Estado e dos indivíduos.

J. Rodrigues Vale²² – polícia é toda restrição ou limitações coercitivamente impostas pelo Estado à atividade ou propriedade privada, com o objetivo de tornar possível, dentro da ordem, o concorrente exercício das atividades e a conservação perfeita das propriedades privadas.

Ruy Cirne Lima²³ – à polícia incumbe criar as condições gerais indispensáveis para que os indivíduos, em ordem e harmonia, logrem conduzir, através do convívio cotidiano, o desenvolvimento de suas relações sociais, independentemente de coação em cada caso concreto.

Mayer²⁴ – existe um dever geral dos particulares com relação à sociedade e à administração, inato: é o dever de não trazer perturbação à boa ordem da coisa pública. Entende que evidentemente se trata de um preceito moral e ao mesmo tempo de um dever de natureza jurídica; o que distingue suas instituições de todas as outras instituições de direito administrativo, é justamente a existência de um dever geral preexistente que a polícia não tem senão que realizar e fazer valer.

Stein²⁵ – define a polícia como a força organizada para a defesa comum do perigo comum.

Rodolfo Bullrich²⁶ – polícia é uma atividade administrativa tendente a assegurar a ordem pública por meios coercitivos.

¹⁷ SANTI ROMANO, *Princípios de Direito Administrativo*, Milão, 1912.

¹⁸ ZANOBINI, Guido. *Curso de Direito Administrativo*. Milão: A. Giuffrè, 1958.

¹⁹ MANZINI, *Tratado de Direito Penal Italiano*. Padova: Cedam, 1949.

²⁰ CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914

²¹ PORTO CARREIRO, Carlos. *Lições de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1918

²² VALE, idem, ibidem.

²³ CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

²⁴ MAYER, OTTO. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1949.

²⁵ STEIN, Ekkehart. *Derecho político*. Madrid: Aguilar, 1973

Rafael Bielsa²⁷ – polícia é o exercício de poder público sobre homens e coisas.

Vicente Pereira do Rego²⁸ – polícia é uma parte do poder público, encarregada de proteger as pessoas e as coisas de todos os ataques, de todos os males que a prudência humana não pode impedir, ou ao menos atenuar em seus efeitos.

Mendes de Almeida²⁹ – polícia é o conjunto de limitações impostas pela administração pública à atividade dos indivíduos em benefício do bem comum e da subsistência do Estado.

José Cretella Júnior³⁰ – polícia é a atividade exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública e particular através de limitações impostas à liberdade coletiva e individual dos cidadãos.

6. POLÍCIA E PODER DE POLÍCIA

O Juiz Marshall³¹, presidente da Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos, usou a expressão *police power* na famosa causa *Brown V. Maryland*, em 1827. A partir daí, a noção de poder de polícia se difundiu pelo direito público e pelo direito constitucional, significando o poder de limitar os direitos reconhecidos pela lei fundamental, em favor da segurança, da ordem social, da vida, da moral e da saúde dos cidadãos.

O poder de polícia tem sido objeto de acirrados debates. Há, a nosso ver, duas correntes: a primeira defende a posição de que polícia e poder de polícia são idênticos, sinônimos; a outra, postula a tese de que estas duas noções não se confundem, são distintas.

Para estes últimos, a polícia é a função administrativa que tem por objeto a vigilância e proteção da segurança, da moralidade e salubridade públicas, isto é, a incolumidade das pessoas, das coisas e da moral. Poder de polícia é uma função, um poder, faculdade legislativa, que tem por objeto promover o bem-estar geral e prover a defesa comum, regulando a ditos fins os direitos individuais reconhecidos expressa ou implicitamente. É um poder que a Constituição atribui ao Poder Legislativo a fim de regulamentar os direitos individuais. Paralelamente à existência da polícia, existiria um poder de polícia, isto é, um sistema de normas jurídicas que fixam as faculdades e deveres dos indivíduos frente à instituição e os desta frente aos indivíduos e à coletividade em geral, um Direito de Polícia.

Como se vê, há inúmeras lacunas e imprecisões nessas teorias que precisam ser logo sanadas. Entretanto, repetimos, isto não é tarefa de doutrinadores, presos a dogmas estéreis, longe da realidade da violência urbana que ameaça direitos e conquistas sociais. É incumbência dos profissionais de segurança, dos policiólogos, cientistas de polícia, que estão vivendo o problema e se ressentem de estudos menos dogmáticos sobre o poder de polícia e sobre a atividade policial, mais calcados na dinâmica da vida contemporânea e mais próximos dos anseios da comunidade.

²⁶ BULLRICH, Rodolfo. *Curso de Direito Administrativo*. Buenos Aires: Biblioteca Jurídica Argentina, 1936.

²⁷ BIELSA, Rafael. *Contribuição ao exame de algumas instituições jurídicas*. Buenos Aires, 1932.

²⁸ REGO, Vicente Pereira. *Direito Administrativo Brasileiro*. Recife: Tipografia Comercial, 1860.

²⁹ ALMEIDA, Mendes. *Noções de Direito Administrativo*. Saraiva, 1956

³⁰ CRETILLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 5.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977

³¹ BASAVILBASO, idem, *ibidem*.

Para apreciação crítica, fornecemos aqui outros conceitos de poder de polícia.

Poder de Polícia – é o exercício do poder sobre as pessoas e as coisas, para atender ao interesse público.

Poder de Polícia – é a faculdade ou poder jurídico de que se serve a administração para limitar coercitivamente o exercício de atividade individual, em prol do benefício coletivo, assecuratório de estabilidade social.

Poder de Polícia – conjunto de atribuições concedidas à administração para: disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais.

Poder de Polícia – é o conjunto de atribuições inerentes à administração pública, para condicionar ou restringir, discricionariamente, o exercício de direitos tendo em vista o interesse público.

Poder de Polícia – é a faculdade discricionária da administração de limitar as liberdades individuais em prol do interesse coletivo.

Poder de Polícia – Nesta expressão compreende-se, em sentido amplo, o exercício do poder sobre as pessoas e as coisas, para atender ao interesse público. Inclui todas as restrições impostas pelo poder público aos indivíduos, em benefício do interesse coletivo, saúde, ordem pública, segurança, e ainda mais os interesses econômicos e sociais.

Ensina Rafael Bielsa³² que o poder de polícia do Estado estende-se à proteção integral da vida e bem-estar geral. Resume-se em um conjunto de limitações impostas ao indivíduo e à propriedade para assegurar os fins gerais da sociedade, como a segurança, a saúde, o conforto e a propriedade.

Otto Mayer³³ o define como a manifestação do poder público tendente a fazer cumprir dever geral do indivíduo.

O poder de polícia visa, portanto, à proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico. Constitui uma limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem.

Poder de Polícia – é, no poder executivo, o conjunto de atribuições inerentes à Administração Pública, para condicionar ou restringir, discricionariamente, o exercício de direitos, tendo em vista o interesse público. É, portanto, forma especial de que se reveste a força coerciva para estabelecer equilíbrio entre o interesse público e o exercício de direito, faculdades e prerrogativas individuais. É fator indispensável à convivência humana em sociedade jurídica e politicamente organizada. Não corresponde a uma estrutura, ou a um sistema de órgãos. É uma faculdade inerente à atividade de todos os órgãos, de qualquer dos poderes, que tenham competência para disciplinar a vida social mediante restrições impostas ao exercício dos direitos individuais. É, porém, o poder executivo que o exerce com maior intensidade e extensão.

Distingue-se o poder de polícia administrativa do poder de polícia judiciária. Este último, inerente aos órgãos auxiliares da Justiça (ministério público e polícia em geral), tem por missão

³² BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. 5.ed. Buenos Aires, Depalma, 1955, 4v

³³ MAYER, idem, *ibidem*.

assegurar a ordem pública interna, prevenir e reprimir infrações penais – crime e contravenções – e apresentar os infratores à Justiça para a conveniente punição.

A polícia administrativa incide sobre bens, direitos ou atividades, para disciplinar e restringir seu uso ou exercício em benefício do interesse geral. Nas democracias o poder de polícia é discricionário mas não é arbitrário.

Ele fundamenta-se na Constituição e na Lei e, para ser validamente exercido, deve atender aos seguintes requisitos: competência da autoridade que praticou o ato; finalidade pública, isto é, que o ato se destina à salvaguarda do interesse público; proporcionalidade: isto é, que não se imponham aos particulares, em nome do poder de polícia, ônus superiores aos que são indispensáveis ao atendimento do interesse geral; legalidade de meios; no exercício do Poder de Polícia a autoridade não pode ultrapassar os limites da força de que dispõe em virtude de lei.

7. O PROBLEMA DA DISTRIBUIÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Acordam os inúmeros tratadistas que o poder de polícia é um conjunto de atribuições concedidas à administração pública para proteger, socorrer e reconduzir o indivíduo e a sociedade, garantindo uma convivência social harmoniosa e pacífica.

O poder em si é inerte. Necessita de instrumentos para atuar na ordem concreta. Além disso, sua extensão requer o concurso de instrumentos diferenciados (órgãos ou instituições), pois é impossível que um único órgão ou instituição detenha e exercite o Poder de Polícia sobre tudo e sobre todos.

A partir desta constatação, surge para a Administração o problema da distribuição do poder de polícia entre os vários órgãos e instituições públicas, com a delimitação dos campos de atuação de cada um.

No Brasil, a distribuição do poder de polícia se faz de acordo com a natureza dos interesses coletivos ou do próprio Estado, porém sem uma consciência nítida da importância do problema. Isso tem trazido confusão e contradições insolúveis, contribuindo para a crônica ineficiência dos serviços policiais. Até o momento, as polícias militares e civis não encontraram ainda uma definição precisa e inquestionável nos vários tratados sobre o assunto. Eis uma questão que a policilogia deve e pode resolver. Sobre as demais ciências leva a vantagem de estar vivenciando cotidianamente o problema.

8. RELAÇÃO DA POLICIOLOGIA COM OUTRAS CIÊNCIAS

1) Sociologia

A sociologia é a ciência que estuda o homem através da interação, dos processos sociais, das instituições sociais, dentre outros temas que compõem o seu corpo doutrinário. Ou ainda:

sociologia, de acordo com M. Ginsberg³⁴ é o estudo das interações e inter-relações humanas, suas condições e circunstâncias.

“O assunto da sociologia é a interação dos espíritos humanos.”
(L.T. Hobhouse)³⁵

“É a ciência do comportamento coletivo.”
(R. E. Park e E. W. Burgess)³⁶

“É a ciência da sociedade e dos fenômenos sociais.”
(Ward)³⁷

O poder de polícia e a atividade policial são fenômenos da vida social e têm relação estreita com o comportamento individual e coletivo. Quanto mais conhecidos forem estes objetos pela sociologia, maiores e mais amplas serão as possibilidades de sucesso da policiologia.

No capítulo dedicado àquilo que chama de mecanismo de controle social, a sociologia estuda a socialização, que é o processo de adaptação o indivíduo a seu grupo. O controle social formal são os “folkways” (normas do trato social), os costumes e o direito, este um dos mais significativos, porque sua função é a de socializador em última instância, pois sua presença e sua atenção só se fazem necessárias quando já as anteriores barreiras que a sociedade ergue contra a conduta anti-social forem ultrapassadas, quando a conduta social já se apartou da tradição cultural apreendida pela educação para, superando as condições de mera descortesia, simples imoralidade ou mesmo pecado, alcançar o nível mais grave do ilícito ou, tanto pior, do crime.

Sendo a polícia o instrumento do Estado para fazer valer as normas de conduta, as normas de controle formal, daí decorre a proximidade e até a interação entre a sociologia e policiologia.

O crime e a conduta criminosa constituem também outra área comum, objeto tanto da sociologia como da policiologia. Esta última se preocupa com o crime e a conduta criminosa como fator de alteração ou perturbação da Ordem Pública, com vistas, sobretudo, à prevenção. Já a sociologia, ao estudar o delito, tem em vista os processos genéticos que levam à conduta transviada, associal e anti-social.

Outras questões como a influência social dos meios de comunicação de massa, o sensacionalismo na divulgação de crimes, aspectos da Síndrome da Violência Urbana, suas causas sociais, só poderão ser convenientemente equacionadas com o auxílio dos conhecimentos já adquiridos pela Sociologia.

Não se pretende esgotar aqui este assunto, mas tão somente descerrar a cortina de um novo mundo a ser explorado por nossos policiólogos.

2)Antropologia

A antropologia (ântropos = homem e logia = estudo) tem como objeto material o homem e como objeto formal as semelhanças e diferenças entre os homens, no espaço e no tempo.

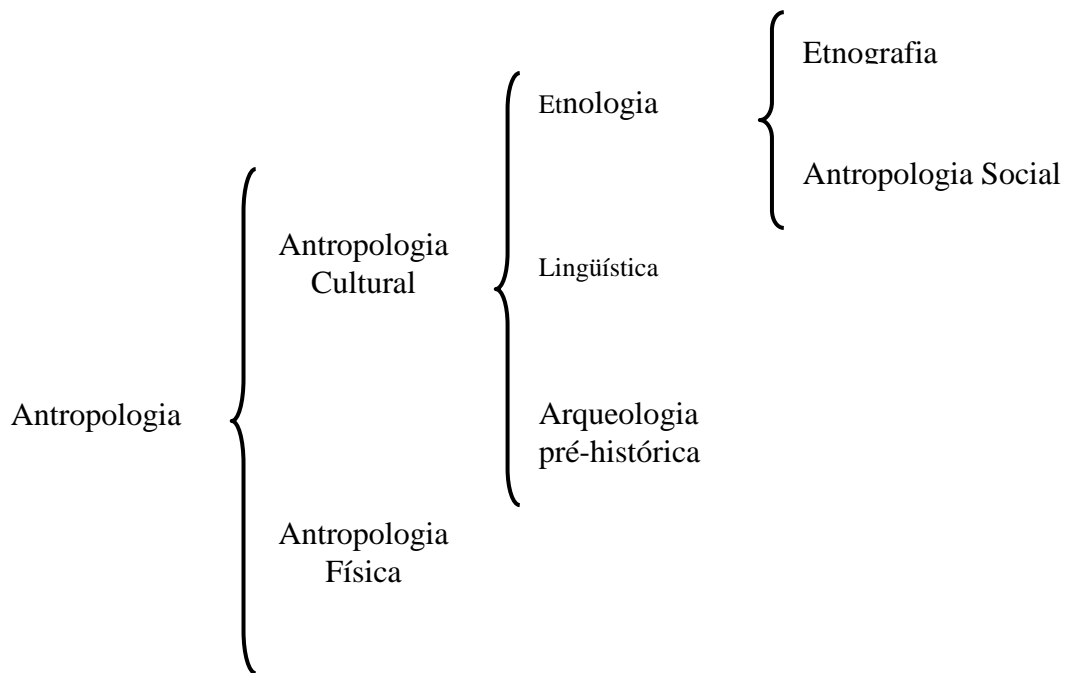
³⁴ GINSBERG, M. *Sociology*. Londres: Butterworth, 1934

³⁵ MASLOW, idem, ibidem.

³⁶ PARK, Robert e BURGUESS, Ernest. *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1921

³⁷ WARD, Lester F. *Compêndio de Sociologia*. Madrid: Francisco Beltrán, 1929

Em Felix Keesing³⁸ encontramos a esquematização dos campos da antropologia:



A antropologia cultural, ao estudar o homem como organismo físico e a cultura como comportamento adquirido por aprendizado, ajudando a caracterizar as realidades culturais de cada grupamento humano, através da análise de herança biológica, personalidade, caráter, crenças, costumes, organização econômica, política e social, tendências grupais, etc., se põe em contato com a policiologia, que se interessa pela relação entre polícia e cultura. A simples leitura das perguntas básicas formuladas pela cultura social, quando enfoca o controle social nos dá uma idéia de sua relevância para o estudo dos mecanismos de proteção, defesa e socorro comunitário. A antropologia coloca as seguintes questões, todas de grande relevância para o conhecimento do objeto da policiologia: Qual a diferença característica entre a moralidade, a ética e a lei? Que fatores atuam para determinar a obediência às normas, regras e leis do comportamento? Até que ponto o crime e o criminoso são uma questão de predisposição ou de definição cultural? Quanto às reações da sociedade às transgressões da disciplina social, como são detidos e tratados os infratores nos diferentes contextos culturais? Qual o significado da punição?

A atividade policial é exercida num determinado ambiente ou contexto que condicionam a ação policial e atuam também na imagem pública da instituição de polícia, que tende a assimilar as peculiaridades do meio.

3) Psicologia

O objeto formal da psicologia é o comportamento. Estuda os mecanismos psíquicos que condicionam a ação. Freud, estudando a personalidade, identificou o instinto como um *quantum* de energia psíquica, a medida daquilo que a mente precisa para funcionar. Ao reservatório dessa energia, que é, ao mesmo tempo, sede dos instintos, Freud chama id. A parte mais superficial do id, o ego, o consciente, tem por função a comprovação da realidade e a aceitação mediante seleção e controle, de parte dos desejos e exigências procedentes dos impulsos que emanam do id. Freud identifica ainda o superego, que são as forças de censura, internalizadas pelo indivíduo.

³⁸ KEESING, Felix. *Antropologia Cultural*. São Paulo: Fundo de Cultura, 1972

A dinâmica da personalidade está circunscrita à distribuição da energia psíquica entre o id, ego e superego.

No que tange à policiologia, é interessante observar que a atividade policial, sendo um dos mecanismos de controle social, alimenta e é alimentada pelo superego, tendo, portanto, influência na personalidade dos integrantes do grupo social.

A Polícia é vista como necessidade fundamental, mas sua atividade negativa de restrição de direitos, ângulo que costuma obnubilar o seu caráter – talvez mais importante – de ação positiva de proteção, defesa e socorro do indivíduo e da comunidade, gera um conflito psicológico para a pessoa. O aspecto positivo da proteção ora supera, ora é superado pelo aspecto negativo da restrição de direitos, ainda que a finalidade dessa restrição seja o bem de todos. A psicologia, ao estudar o comportamento e seus mecanismos mais recônditos, dá à policiologia uma inestimável contribuição. Há uma ampla área de interseção entre essas duas ciências com temas de grande relevância que permanecem pouco explorados, como as causas psicológicas da violência; polícia e psicanálise: raízes psicológicas do medo, das fantasmagorias em torno da polícia; psicologia e segurança subjetiva; mecanismo psicológico da sensação de insegurança. ansiedade e neurose; efeitos psicológicos da Síndrome da Violência Urbana, dentre outros.

4) Direito

A polícia, enquanto fenômeno de relevância jurídica, é estudada pelo direito administrativo e pelo direito processual penal.

O direito administrativo se ocupa primeiramente do poder de polícia, alinhando-o entre os demais poderes administrativos (poder vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar).

Para o direito administrativo, o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar ou restringir uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade e do próprio Estado.

Poder de polícia é, pois, uma expressão genérica e, com relação aos demais poderes, guarda a peculiaridade de não se difundir por toda a administração. Por isso, os publicistas distinguem a polícia chamada administrativa da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública. A polícia judiciária e a de manutenção da ordem pública são privativas de determinados órgãos (Polícias Cíveis) ou corporações (Policiais-Militares).

Por polícia administrativa entende-se aquela atividade destinada à prevenção de toda violação da lei ou dos regulamentos, que será exercida pelos órgãos da administração do Executivo (A. Bittencourt Cotrim Neto)³⁹.

Ou, ainda:

o conjunto das intervenções da administração que tendem a impor à livre ação dos particulares e disciplina exigida pela vida em sociedade. (Jean Rivero)⁴⁰;

³⁹ COTRIM NETO, A. Bittencourt. *Direito Administrativo da Autarquia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1966.

⁴⁰ RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra, 1981

polícia que emprega sua vigilância em proteger a sociedade e seus membros, em assegurar seus direitos, evitar perigos, prevenir delitos, e, finalmente, em manter a ordem e o bem-estar público (Baltazar Gama Barbosa)⁴¹;

polícia de finalidade preventiva voltada à manutenção da segurança, ordem e tranqüilidade públicas, como forma de resguardar o meio social de ofensas potenciais (Caio Tácito)⁴²;

polícia administrativa é a que se destina a assegurar o bem-estar geral, impedindo, através de ordens e proibições das autoridades competentes, o uso anti-social dos direitos individuais (não os indivíduos) que se revelem contrários, inconvenientes ou nocivos à coletividade, no tocante à segurança, à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público bem assim à estética da cidade (Hely Lopes Meirelles)⁴³.

Por polícia judiciária entende-se a polícia que se destina a investigar os crimes que não puderam ser prevenidos, descobrir-lhes os autores e reunir provas ou indícios contra estes, no sentido de levá-los ao juízo e, conseqüentemente, a julgamento; a prender em flagrante os infratores da lei penal; a executar os mandatos de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias e a atender às requisições destas. Assume aí o caráter de órgão judiciário auxiliar. Sua atividade só se exerce após a consumação do fato delituoso, pelo que se dá também à polícia judiciária a denominação de repressiva. (A. Bittencourt Cotrim Neto)⁴⁴

E ainda:

Polícia judiciária tem a seu cargo rastrear e descobrir os crimes, que não puderam ser prevenidos, colher e transmitir às autoridades competentes os índices e provas, indagar quais sejam os seus autores e cúmplices e concorrer, eficazmente, para que sejam levados aos tribunais.

(Baltazar Gama Barbosa)⁴⁵

polícia de natureza repressiva, incumbida de apurar a responsabilidade e de encaminhar à justiça os autores de infrações penais.

(Caio Tácito)⁴⁶

Polícia Judiciária é a que tem por missão assegurar a ordem pública interna, prevenir e reprimir infrações penais – crimes e contravenções – e apresentar os infratores à Justiça, para a conveniente punição. Em decorrência de sua missão, ela atua por meio de corporações armadas e serviços especializados em repressão, prevenção e investigações criminais. É empregada na vigilância e defesa das pessoas e de seus bens, incumbindo-lhe efetuar prisões em flagrante e em cumprimento de mandados judiciais, assim como garantir a execução de ordens administrativas, quando resistidas por particulares. Na polícia judiciária é que reside, propriamente, a força pública do Estado.

(Hely Lopes Meirelles)⁴⁷

⁴¹ BARBOSA, idem, ibidem.

⁴² TÁCITO, Caio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975

⁴³ MEIRELLES, idem, ibidem.

⁴⁴ COTRIM NETO, idem, ibidem.

⁴⁵ BARBOSA, idem, ibidem.

⁴⁶ TÁCITO, idem, ibidem.

No que tange ao poder de polícia, nota-se que o Direito Administrativo não lhe dedica a atenção requerida pela importância que ele adquire no Estado moderno. Os publicistas estão presos a concepções ultrapassadas, particularmente, no que tange à divisão tradicional da atividade policial em administrativa e judiciária, criada pela doutrina francesa e adotada por nossos juristas.

Muitos têm se levantado contra a impropriedade da existência de uma polícia judiciária, polícia de caráter repressivo. Segundo uma vasta plêiade de grandes publicistas, o poder de polícia é, essencialmente, preventivo e a expressão polícia judiciária não é senão um abuso de linguagem. Caio Tácito⁴⁸, citando Otto Mayer, Loening e Von Sawery, afirma que somente a polícia administrativa é verdadeiramente polícia.

Abordando o assunto, Baltazar G. Barbosa⁴⁹ sustenta que no direito rio-grandense é antiga a distinção, e a Lei nº 11, de 4 de janeiro de 1896 dizia, no Art. 2º; destina-se a polícia judiciária a promover a repressão dos crimes e contravenções. A lei nº 2.027, de 3 de janeiro de 1953, diz que a função do Departamento de Polícia Civil é tornar efetivas as garantias individuais, a segurança e tranqüilidade públicas e a de prestar colaboração à justiça repressiva, repetindo, assim, os termos do art. 230 da Constituição daquele Estado.

Observa, ainda, aquele autor que a expressão – polícia judiciária – é conservada no Código de Processo Penal (art. 4º), aduzindo que, embora haja autores de muita autoridade a contestarem que a polícia dita judiciária seja, de fato, polícia e entenderem que é uma atividade autônoma e independente, de caráter judiciário, no nosso direito é de considerar válida a inclusão dessa espécie de atividade na categoria de policial, pois é uma forma da polícia de segurança exigida pela conveniência do processo penal.

O certo é, porém, que o direito administrativo não oferece qualquer solução para o problema das atribuições das instituições de polícia.

Tendo em vista o crescente aumento da criminalidade, particularmente, a violência, urge repensar, não só o objeto do poder de polícia, mas também a conceituação e o papel das instituições encarregadas de exercê-lo.

A extensão do poder de polícia, segundo lição de Hely Lopes Meirelles⁵⁰, é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de filmes e espetáculos públicos, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes, até a segurança nacional, em particular, pode-se falar na polícia de costumes, na polícia sanitária, na polícia da atmosfera, na polícia florestal, na polícia de trânsito, na polícia dos meios de comunicações e divulgação, na polícia das profissões, na polícia ambiental, na polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses da comunidade, a que incumbe o Estado velar e proteger. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado, haverá corretamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses.

⁴⁷ MEIRELLES, idem, ibidem.

⁴⁸ TÁCITO, idem, ibidem.

⁴⁹ BARBOSA, idem, ibidem.

⁵⁰ MEIRELLES, idem, ibidem.

A dicotomia de polícia civil e militar, (que caracteriza os meios e não os fins, ao contrário do que sofismam alguns), mesmo com trabalho harmônico, representa prejuízo para a comunidade, diante de, na prática, a indefinição de limites.

Existe, hoje, imperiosa e inadiável necessidade de encurtar o caminho que leva à justiça, repensando o papel da atual polícia judiciária (denominação genérica de Polícia Civil). Os tempos cibernéticos exigem objetividade e agilidade. A polícia de manutenção da ordem pública (denominação genérica de Polícia Militar) deve se ligar diretamente, sem qualquer intermediação ao judiciário ou ao ministério público, a quem caberia a produção de provas, a instrução criminal, a repressão de delitos que não puderam ser evitados, fazendo desaparecer a arcaica figura do inquérito policial.

É cansativamente sabido que, desde o Império, se reclama entre nós a abolição de tal sistema, anacrônico, arcaico, famigerado, substituindo-o por um processo sumário, dirigido por magistrados que se revezem em plantões durante as vinte e quatro horas do dia, como se pratica há muitos anos entre os povos democráticos e de aprimorada cultura jurídica.

Em síntese, é totalmente imprópria a doutrina brasileira sobre o poder de polícia e seu exercício. As contradições em que se perde já não podem hoje perdurar, pois, a sociedade moderna, fustigada pelos índices elevados de criminalidade e de violência, reclama por um eficiente, lógico, integrado e coerente sistema policial.

O direito administrativo encara o poder de polícia como um dos poderes do administrador. Apesar do enorme espectro das atribuições das instituições policiais, o seu poder de polícia, de natureza, extensão e forma diversa daquele exercido pelo administrador, não entra nas cogitações o direito administrativo. Pairam dúvidas insolúveis sobre as competências e atribuições de funcionários ou instituições detentoras do poder de polícia. Qual a extensão e o limite do poder de polícia um secretário de estado, de um juiz, de um delegado? Quem pode prender, restringir direitos e liberdades? Que direitos e liberdades podem ser restringidos? Qual a natureza jurídica da instituição policial? Há uma série infundável de problemas práticos que o direito administrativo não questiona e, conseqüentemente, não soluciona. No caso da dicotomia de polícia, os publicistas parecem apenas deduzir da estrutura existente a nefasta classificação. Não oferecem juízo sobre a sua validade e eficiência ou se estão de acordo com os princípios gerais do direito.

Os manuais de direito processual penal fazem alusão à polícia, quando tratam do inquérito policial, do qual se encarrega a já mencionada polícia judiciária.

Também aí inúmeras são as questões até hoje insolúveis. Há divergência entre os especialistas quanto à natureza da polícia judiciária. Uns dizem que este tipo de polícia é atividade administrativa, pois é mera função investigatória destinada a auxiliar a Justiça; outros negam este fato. Discute-se muito o sentido da expressão “jurisdição da autoridade policial”, usada pelo Código de Processo Penal. Há os que afirmam que o delegado tem jurisdição tanto quanto um juiz; outros refutam essa tese dizendo que a palavra “jurisdição” está ali empregada com o sentido de “circunscrição”.

É bem de se ver, entretanto, que a preocupação primeira do direito processual penal é analisar a natureza, dinâmica e valor do inquérito policial, não tanto o órgão encarregado de elaborá-lo, permanecendo assim a lacuna que, a nosso ver, só será preenchida pela policiologia.

Reconheça-se que, sem ter quem a acolhesse, a “polícia”, como objeto de estudo, foi carinhosamente adotada pela ciência do direito e é lá que encontramos o melhor da doutrina a seu respeito.

Mas, em função das exigências dos tempos modernos, é preciso que os profissionais de segurança pública empreguem sua inteligência no conhecimento da atividade à qual se dedicam diuturnamente, sem desprezar, é claro, o concurso não só dos administrativistas e publicistas, primeiros policiólogos, mas também de cientistas sociais, políticos, antropólogos e outros de áreas afins. O fenômeno “polícia” exige tratamento específico e deve constituir um campo próprio de pesquisa, uma ciência autônoma, tese que defendemos neste trabalho.

Convém, entretanto, não confundir a autonomia da policiologia com o problema de sua relação com as demais ciências. Tal relação decorre do fato de ser o conhecimento científico sistemático, isto é, constituído por um sistema de idéias, logicamente correlacionadas. Nenhum conhecimento completo pode ser alcançado, se não houver uma interpenetração de disciplinas afins. É a diversidade de abordagens e sua complementaridade que fornecerão a visão detalhada e integral do objeto de estudo. O policiólogo, como garantia de cientificidade de suas investigações, não desprezará o concurso de outras ciências para o conhecimento dos fenômenos policiais e das leis que os regem.

V – CONCLUSÃO

“Não há nada constante neste mundo a não ser a própria inconstância”
Jonathan Swift

“Nenhum grande aperfeiçoamento será possível em toda a humanidade, até que se opere uma grande mudança na constituição do modo de pensar dos homens.”
John Stuart Mill

A modernização costuma trazer consigo uma companheira indesejável: a sensação de insegurança. Entretanto, se vista com olhos e espírito científicos, a mudança deveria gerar o sentimento contrário: a total segurança. Total segurança pela certeza de que a instituição procura tornar-se apta a responder aos desafios; busca oferecer serviços de melhor qualidade e mais confiáveis; persegue, enfim, a efetividade.

A constituição de uma ciência autônoma de polícia faz parte da modernização da Corporação, que não poderá operar sem ter como base teorias e princípios rigorosos e sistemáticos.

Neste trabalho procuramos mostrar que isso é possível por uma série de fatores:

→ A Corporação dispõe de infra-estrutura material para a pesquisa;

→ A Instituição vem reconhecendo o valor da ciência e a possibilidade de seu emprego para alcançar a efetividade;

→ O conhecimento do fenômeno “polícia” é tarefa precípua do profissional de segurança pública.

Acreditamos que a Corporação, depois de tantos avanços, dará um colossal passo qualitativo. O indício desse salto é a mudança no modo de pensar dos seus integrantes. E isso já está ocorrendo. Mais e mais se firma a convicção de que a ciência é ferramenta da eficiência e esta, o passaporte para a sobrevivência.