

# A SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA TEORIA GERAL DOS SISTEMAS

*Rui Antônio da Silva*



## RESUMO

A partir da delimitação do problema, em suma, uma possível indefinição quanto aos entes que comporiam o Sistema de Segurança Pública Brasileiro e significativa confusão no que tange às suas respectivas funções, as pesquisas nas quais se baseia o presente trabalho foram realizadas com o objetivo geral de analisar se o chamado “Sistema de Segurança Pública Brasileiro” conforma-se com os postulados da Teoria Geral dos Sistemas e quais seriam os possíveis reflexos na ordem pública e na incolumidade das pessoas e do patrimônio, finalidade da Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil. Especialmente, as pesquisas objetivaram: identificar os postulados da Teoria Geral dos Sistemas aplicáveis à segurança pública; identificar os elementos funcionais que seriam indispensáveis ao Sistema de Segurança Pública Brasileiro; identificar e avaliar a relação do formato da segurança pública brasileira atual com os Postulados da Teoria Geral dos Sistemas; avaliar qual seria um formato razoavelmente adequado para o Sistema de Segurança Pública Brasileiro, à luz da Teoria Geral dos Sistemas. O trabalho buscou verificar, sobretudo, o caráter sistêmico da segurança pública, sua complexidade, os seguimentos sócio-políticos que lhe são inerentes e as relações causais do quadro de violência e de criminalidade que assola o país.

Palavras-Chave: Segurança Pública. Sistema. Postulados da Teoria Geral dos Sistemas. Elementos Funcionais. Ordem Pública. Paz Social. Incolumidade das Pessoas e do Patrimônio.

## INTRODUÇÃO

Ninguém questiona que os índices de violência e de criminalidade registrados no Brasil crescem a cada dia, ao tempo em que as modalidades delitivas também se multiplicam, deixando perplexas as populações e desafiando governos e autoridades no seguimento da segurança pública. Não menos verdade é que os fenômenos criminológicos não acontecem



por acaso, existem causas determinantes, com destaque para a disparidade existente entre a rudimentar formatação do sistema de enfrentamento e a alta complexidade que distingue a matéria.

O termo “sistema”, banalizado no âmbito da administração pública, é tratado aqui com a profundidade que se requer na idealização de um sistema institucional, como o é a segurança pública.

Intuitivamente, entre nós, o termo sistema é empregado para designar um conjunto de elementos que concorrem para determinado fim. Porém, como ocorre com a segurança pública no Brasil, não se verifica a aplicação de postulados que viriam, de fato, dar forma e conteúdo a este sistema.

Em meio a esta descaracterização sistêmica da segurança pública brasileira, está a incompletude de seus elementos funcionais, sem o que, é de se esperar que os objetivos do sistema também não sejam completamente alcançados. Junto a isto, o desvio de função de alguns elementos, fato que afeta a imprescindível essencialidade elementar.

## **1 POSTULADOS DA TEORIA GERAL DOS SISTEMAS<sup>1</sup> APLICÁVEIS À SEGURANÇA PÚBLICA**

### **1.1 Considerações Iniciais Quanto ao Conceito de Segurança Pública**

Ao tratar do tema Segurança Pública no Capítulo III da CRFB/1988 (Constituição da República Federativa do Brasil), mais especificamente no artigo 144, o Legislador Constituinte a considerou em três aspectos: “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.”

---

*1 A palavra sistema comporta variáveis conceitos, a depender, basicamente, do objeto de estudo. Aqui, vamos considerar sistema em três aspectos: 1) conjunto de princípios coordenados de modo a formar uma doutrina: sistema filosófico de Descartes; 2) combinação de partes coordenadas que concorrem para certo fim: sistema viário; 3) forma de organização administrativa, política, social ou econômica de um Estado: sistema de segurança pública – Dicionário Online de Português. [www.dicio.com.br/sistema](http://www.dicio.com.br/sistema).*

Como “dever do Estado”, a Segurança Pública é a atividade exercida “para a preservação da ordem pública<sup>2</sup> e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, o que caberia aos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Mas Segurança Pública não se reduziria unicamente em atividade. Seguindo tendência universal, a Carta Política Brasileira a erigiu como direito, e direito fundamental, consoante o artigo 5º, *caput*, da CRFB/1988.

Na linha doutrinária humanista de Canotilho, Valente (2009, p. 96) defende que a segurança

*[...] não pode ser encarada unicamente como coação jurídica e coação material, mas primordialmente como uma garantia de exercício seguro e tranquilo de direitos, liberto de ameaças ou agressões, quer na sua dimensão negativa – direito subjetivo à segurança que comporta a defesa face às agressões dos poderes públicos – quer na sua dimensão positiva – direito positivo à proteção exercida pelos poderes públicos contra quaisquer agressões ou ameaças de outrem.*

A Segurança Pública, como direito de cada cidadão e da coletividade, é bem jurídico fundamental, merecedor de tutela penal, pois se reveste de importância singular para o exercício dos demais direitos, dentre eles a própria vida, a liberdade e a propriedade, posto que, sem segurança, o gozo daqueles direitos restaria frustrado.

Nos sentidos de dever do Estado e de direito fundamental do cidadão e da coletividade, a segurança pública advém do Pacto Social, pelo qual, todos os indivíduos abriam mão de parcela de suas liberdades para dar origem ao Estado, que em contrapartida, com o monopólio do uso da força, ficou encarregado de proporcionar segurança a todas as pessoas no espaço de sua soberania.

Por já considerar que a tarefa de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio não seria suportada apenas

---

2 *Ordem Pública é o estado social de respeito às normas fundamentais do país.*

pelos órgãos que menciona, o Constituinte abriu o leque para dizer que Segurança Pública seria “responsabilidade de todos”, e aí, naturalmente, inclui todos os ativos da comunidade, pessoas naturais, pessoas morais, coletivas, formais ou não, públicas e privadas.

Aqui se vê o sentido e a abrangência do tema, tal que se denota paradoxal a concepção de um sistema de segurança pública composto apenas de elementos funcionais da área policial ou estatal.

## **1.2 Postulados da Teoria Geral dos Sistemas**

### **1.2.1 Interligação e Interdependência**

De Capra (1996, p. 23) vem uma das afirmações mais notáveis acerca do tema em estudo:

*Quanto mais estudamos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes. Por exemplo: somente será possível estabilizar a população quando a pobreza for reduzida em âmbito mundial. (...)*

*Em última análise, esses problemas precisam ser vistos, exatamente, como diferentes facetas de uma única crise, que é, em grande medida, uma crise de percepção.*

Sem os atributos da interligação e da interdependência, não há configuração sistêmica, quer em conjunto de princípios, de partes ou de qualquer gênero. Assim, em Segurança Pública, é impróprio falar em sistema sem a evidência de tais postulados no contexto dos entes que lhe são afetos.

Numa idéia inicial ilustrativa, pode-se dizer: o Judiciário depende do Ministério Público; este depende da Polícia Investigativa; os três dependem da Polícia de Prevenção; os quatro dependem do Sistema Prisional; os cinco dependem da Sociedade; esta depende de todos os entes mencionados e de muitos outros que se ajustam ao Sistema, ao tempo em

que dela também dependem. Este Sistema é aberto e os elementos funcionais<sup>3</sup> a ele se acomodam, à luz de parâmetros que aqui serão tratados e dos objetivos preconizados pelo próprio Sistema, tudo isto de forma recíproca e global. Isto é, todos estão interligados e são interdependentes, direta ou indiretamente.

A compreensão dos fenômenos como interconectados e interdependentes, dentro de sistemas expansivos, ou seja, que se multiplicam, formando sistemas de sistemas, nada mais é que uma superação do paradigma cartesiano mecanicista, para o qual o mundo seria uma máquina perfeita governada por leis matemáticas exatas, em que o todo só poderia ser entendido a partir da análise isolada de cada uma das partes. Há uma nova maneira de se compreender a realidade, calcada em uma visão holística, que admite o mundo não mais como uma coleção de partes dissociadas, mas como um todo integrado (Cf. CAPRA, 1996, p. 25, 40).

### **1.2.2 Estrutura e Forma**

A ciência e a filosofia sempre se preocuparam em oferecer respostas sobre a substância (estrutura, matéria, quantidade) e a forma (padrão, ordem, qualidade) de seus objetos de estudo. Quanto à substância, pergunta-se do que ele é feito; para a forma, indaga-se qual é o seu padrão (CAPRA, 1996, p. 33).

A estrutura do sistema é a descrição dos elementos que o compõem. De sua vez, o seu padrão de organização tem a ver com o mapeamento abstrato das relações estabelecidas entre os seus componentes (CAPRA, 1996, p. 76).

A concepção de forma, como padrão de relações dentro de um todo organizado, é preponderante no pensamento sistêmico. Cada ente do sistema, neste sentido, é uma gradação padronizada dentro de um conjunto harmonioso (CAPRA, 1996, p. 76, 134).

---

3 Partes do conjunto sistêmico; funcionais em razão da essência de suas atividades reais.

Em um sistema de segurança pública, a sua estrutura é o conjunto de seus elementos, tantos quantos necessários aos seus fins, sob pena de incompletude e conseqüente ineficácia. Lado outro, dado o seu caráter político-social, seu padrão de relações requer a necessária autonomia de seus elementos funcionais, sem o que, eventuais ingerências poderão comprometer a finalidade do todo.

Neste ponto, vale ressaltar, à luz da idéia de redes de relações, inerente a cada elemento do sistema e a seu conjunto, que a presença de um ente em determinado sistema não inibe, *a priori*, a sua participação em outros, e até todo um sistema funcionando como parte de um mais abrangente. Exemplo: a Polícia compõe o Sistema de Persecução Criminal, que por sua vez está inserido no Sistema de Segurança Pública, pelo que faz parte, a Polícia, isoladamente, destes dois sistemas, podendo ainda estar contida em outros.

A idéia acima demonstrada é corroborada por Capra (1996, p. 77), para quem o padrão de organização, comum a todos os sistemas, é um padrão de rede, sua propriedade mais importante.

### **1.2.3 Harmonia**

Uma vez delineadas a estrutura e a forma do sistema, a saber, seus elementos e suas relações, a harmonia em seu conjunto é que vai proporcionar as qualificações de unicidade, de funcionalidade e de perenidade. Isto é, um sistema, cujas partes e interconexões são conhecidas, é harmônico quando há, em seu contexto, uma ordem definida e uma boa combinação entre os seus elementos em prol de objetivos comuns.

A harmonia no sistema está associada à idéia de globalismo, entendido na teoria dos sistemas como o fenômeno da afetação de todo o conjunto a partir das ações praticadas por qualquer das partes. Daí a necessidade de seu ajustamento total.

### **1.2.4 As propriedades<sup>4</sup> essenciais do organismo são propriedades do todo - as partes não as possuem**

As principais propriedades de um sistema advêm necessariamente das relações e das interações estabelecidas entre as suas partes, pelo que estas, isoladamente, não as possuem, tanto que, em havendo o isolamento das partes, as propriedades, que são do conjunto, deixam de existir. Em outras palavras, no dizer abalizado de Capra (1996, p. 40), “A natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes.”

A completude e a essencialidade são a base de um sistema. É dizer, mesmo que estejam presentes diversos elementos, que interajam entre si, de forma interconexa, interdependente e harmônica, com finalidade estabelecida em função do conjunto, se não houver o mínimo necessário dos elementos indispensáveis à materialização daquela finalidade e se não forem os elementos distinguidos pelo exercício perene de suas funções pré-concebidas, não há dizer sobre a existência de sistema no sentido mais apropriado da expressão.

É exatamente a partir dessa base, consistente na completude e na essencialidade, que o sistema, através de seu padrão organizacional, caracterizado pelas relações harmônicas de suas partes, faz aflorar as suas propriedades, do que são exemplos o sinergismo e o padrão de redes de relações.

### **1.2.5 O pensamento sistêmico concentra-se não em blocos de construção básicos, mas em princípios de organização básicos**

Da idéia de que as propriedades das partes de um sistema só podem ser entendidas a partir da compreensão contextual, advém o axioma de que o sistema não é formado por elementos meramente nominais, mas sim de elementos funcionais.

---

4 O que distingue particularmente uma coisa de outra do mesmo gênero.

Destarte, não é a instituição “A” ou “B”, em seu aspecto apenas nominal, que faz parte do sistema “X” ou “Y”, mas essa mesma instituição em seus aspectos estrutural e formal, pois o que vale não é exatamente o seu nome e sim o que ela contém e seu padrão de relações dentro do contexto organizado no qual está inserida.

Outro exemplo: acima está dito que a não superposição ou desvio de função das partes é um dos postulados da Teoria Geral dos Sistemas Sociais aplicáveis à Segurança Pública. Quando um elemento atua em sentido diverso de seu papel natural, ou prévia e cientificamente definido, isto afeta princípio de organização básico do pensamento sistêmico.

No momento em que o elemento “A” exerce o papel do elemento “B”, de forma a que isto venha a distinguir o seu padrão de relações, algumas conseqüências advêm disso, por força do fenômeno do globalismo, afetando todo o sistema: o elemento “A”, possivelmente, não se desincumbirá daquilo que lhe cabe originariamente, dando azo a um possível efeito cascata; o fenômeno da entropia, que consiste na tendência que os sistemas têm para o desgaste, para o afrouxamento e para a desintegração, com o desfalecimento dos padrões regulares de atuação, será potencializado.

### **1.2.6 O pensamento sistêmico é contextual**

Aqui está a essência do pensamento sistêmico, a contextualidade. Os elementos não têm vida em si mesmos; as suas propriedades não são intrínsecas, mas do todo organizado. Equivale dizer: a interligação e a interdependência são condição de sobrevivência do sistema. Para se chegar a essa conclusão, basta destacar a parte do conjunto. O que seria da Justiça, v.g., sem a Polícia, ou de ambas sem o Sistema Prisional?

Em outras palavras, o conhecimento de algo, consoante o pensamento sistêmico, requer a colocação de tal objeto no contexto de suas relações. Assim, não é possível conhecer o elemento a partir de análise descontextualizada, mas de sua colocação no contexto sócio-econômico, cultural e até genético em que se encontra.

## 1.2.7 Sistema de Freios e Contrapesos

O Brasil, por sua Carta Política vigente, erigiu como cláusula pétrea a separação dos Poderes<sup>5</sup>, o que fez com a especial finalidade histórica de limitar o poder estatal, desconcentrando-o e estabelecendo equilíbrio no exercício das três funções básicas do Estado – legislativa, executiva e jurisdicional.

Com efeito, para impossibilitar que um dos Poderes se imiscua, exerça ingerência ou até se sobreponha aos demais, ferindo os princípios da autonomia e da harmonia que os regem, enquanto facetas de um Poder uno, que é o Poder do Estado, a própria Constituição estabeleceu mecanismos inibidores destes fenômenos, que é o chamado Sistema de Freios e Contrapesos, pelo qual, a um só tempo, todos são limitadores da atuação dos demais e todos, de alguma forma, controlam os outros.

Isto não tem um fim em si mesmo, um artifício para se reservar poder a pessoas ou a instituições, mas tem, isto sim, a finalidade de proteger o indivíduo e a coletividade contra desvios e excessos de poder, assegurando-lhes o pleno gozo dos direitos e garantias fundamentais.

Mas este Sistema de Freios e Contrapesos não teria eficácia não fosse a sua extensão por toda a administração pública, com aquela finalidade de limitação e de controle de poder, *n. g.*, o controle externo da atividade policial e as limitações estatuídas nos artigos 129 e 144 da CRFB/1998. Nestes dispositivos constitucionais se encontram os limites de atuação das instituições policiais e do Ministério Público, assim como a forma de controle da atividade policial.

## 1.2.8 Realimentação

Leciona Capra (1996, p. 59) que

*Um laço de realimentação é um arranjo circular de elementos ligados por vínculos causais, no qual uma causa inicial se propaga ao redor das articulações do laço, de modo que cada elemento tenha um efeito sobre o seguinte, até que o último "reali-*

---

5 Artigo 60, § 4º, III, da CRFB/1988.

*menta" (feeds back) o efeito sobre o primeiro elemento do ciclo. A consequência desse arranjo é que a primeira articulação ("entrada") é afetada pela última ("saída"), o que resulta na auto-regulação de todo o sistema, uma vez que o efeito inicial é modificado cada vez que viaja ao redor do ciclo.*

É a realimentação um aspecto da interdependência dos elementos que compõem o sistema. Isto acontece em forma de ciclo, algo que se repete, idealmente virtuoso.

Os fenômenos ocorrem sempre em função das relações de causa e efeito. Exemplo: na Segurança Pública, o Sistema Educacional exerce o seu papel, de forma "X" ou "Y", movido por causas presumivelmente conhecidas. Sua atuação vai produzir efeitos na conduta do Indivíduo, e daí por diante, afetando todos os demais elementos do Sistema, como a Família, a Sociedade Civil, a Polícia, o Ministério Público, o Judiciário, o Sistema Prisional, até voltar àquele elemento inicial.

Em um sistema de natureza social, como o da Segurança Pública, as relações são plurilineares. Por isto, os elementos e as causas a produzirem efeitos no processo de realimentação são diversos, como o são os elementos afetados por aqueles elementos e causas. Isto não é outra coisa senão o resultado da propriedade de redes de relações, tratada acima, no tópico sobre estrutura e forma.

### **1.2.9 A não superposição ou desvio de funções**

Isto significa que cada elemento do sistema tem o seu papel definido e sua atuação circunscrita a tais limites.

### **1.2.10 Complementariedade funcional**

A função de um elemento é seqüencial a de outro, não havendo elemento algum no sistema cuja função esgote nele mesmo.

### **1.2.11 Multiplicidade de controle sobre a atuação das partes**

Este controle é feito de forma institucional, interna e externamente, e social. Por certo, esta regra, com maior rigor, se aplica às entidades públicas. Quanto aos demais elementos, não ligados ao setor público, o controle dependerá de cada caso.

### **1.2.12 Indelegabilidade funcional**

O próprio elemento é quem deve exercer a sua função, a qual não poderá ser negligenciada e transferida, por regra, a terceiros.

### **1.2.13 Substituidade funcional em caso de excepcional risco ao sistema e à sua finalidade**

Este postulado se justifica pelo fato de o todo não subordinar-se a eventuais interesses ou a caprichos de qualquer das partes, bem como a fatores de qualquer natureza, pelos quais o elemento não desempenhe satisfatoriamente as suas funções.

## **2 ELEMENTOS FUNCIONAIS INDISPENSÁVEIS (EM TESE) AO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO**

Para se chegar à conclusão sobre qual deva ser a composição de um sistema de segurança pública brasileiro, três fatores se avultam como intransponíveis: a finalidade da segurança pública, fatores culturais e fatores geopolíticos.

Quanto à finalidade, a Carta Constitucional reza em seu artigo 144 que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Desta forma, deve assegurar a toda a população brasileira, nada menos, que um estado de convivência harmonioso, pacífico, feliz, de respeito ao orde-

namento jurídico vigente e de proteção das pessoas e do patrimônio. Estes são os objetivos gerais da segurança pública.

Partindo do pressuposto acima descrito, levando em conta aspectos de ordem cultural e geopolítica, é possível buscar a identificação dos elementos funcionais necessários àqueles objetivos.

O Legislador Constituinte, sabedor da temeridade de se tentar esgotar em um texto normativo o rol de instituições ativamente afetas à segurança pública, tratou de se resguardar, dizendo que a segurança pública é responsabilidade de todos, para só depois declinar os órgãos pelos quais ela deve ser exercida.

Há um aparente paradoxo na idéia, aqui defendida, de se admitir elementos não pertencentes ao setor público, como a família<sup>6</sup> e instituições eminentemente privadas, em um sistema de segurança pública. Entre nós, isto é descartado, posto que a Lei Fundamental, ao tratar da Segurança Pública, afirma que ela é dever do Estado e responsabilidade de todos. É o mesmo que dizer, o Estado sozinho não pode garantir segurança pública, é preciso que todos estejam envolvidos neste desiderato.

Forçoso se faz conceber a segurança pública não como algo que compete unicamente ao poder público, e muito menos aos órgãos declinados no artigo 144 da Constituição, mas como aquilo que diz respeito a todos, ao público em geral, que o Estado deve e os demais são responsáveis, na vertente de atividade que objetiva a segurança como direito fundamental do indivíduo e da coletividade.

Não bastassem as justificativas de ordem pragmática, doutrinária ou filosófica, é na expressão “responsabilidade de todos”, extraída do texto constitucional, que se encontra guarida para considerar que um sistema de segurança pública deve ser composto de tantos elementos quantos sejam necessários à sua finalidade.

---

<sup>6</sup> CRFB/1988: “Artigo 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Todavia, convém fazer algumas distinções. No exercício de seu dever de proporcionar segurança pública, o Estado poderá fazê-lo apenas por via de seus órgãos. Dentre eles, estão aqueles qualificados como forças de segurança, no caso as polícias. Estas são, por natureza, a linha de frente da segurança pública. Tanto que o legislador constituinte não se hesitou ao atribuir a elas o exercício dessa nobre atividade.

Mas, sendo dever do Estado, e estando pacificado que segurança pública não é caso apenas de polícia, nada obsta, e é imprescindível, que o Estado envolva outros seguimentos no processo que visa o exercício da segurança, mesmo que para uma atuação de caráter secundário.

Temos, então, no Sistema de Segurança Pública, elementos funcionais de três espécies: as forças de segurança, que exercem esta atividade primariamente; os órgãos públicos não de segurança, mas que exercem esta atividade de forma secundária. Por estes, o Estado cumpre o seu dever dentro do contexto sistêmico; e elementos funcionais não pertencentes ao setor público, os quais, não por dever, mas por responsabilidade, podem compor o Sistema de Segurança Pública.

Ao se buscar a identificação dos elementos imanentes ao sistema de segurança pública, fatores culturais e geopolíticos devem ser considerados. Destarte, *v. g.*, a estrutura e a forma adotadas para um sistema de segurança pública em um país europeu podem não ser apropriadas para o Brasil. Exemplos disso, as questões relacionadas às áreas de fronteira e as demandas indígenas.

Outrossim, o processo de composição de um sistema de segurança pública não convém ser aleatório, antes deve primar por um método, isto é, a forma utilizada para se chegar a determinado fim, seguindo princípios aplicáveis e uma ordem adequada.

Mas quais seriam os elementos indispensáveis ao Sistema de Segurança Pública Brasileiro? Partindo da premissa que temos os fins conhecidos, no caso a preservação da ordem pública e

da incolumidade das pessoas e do patrimônio, resta saber o que fazer para atingi-los. Para isto, três vertentes de atuação devem ser consideradas: prevenção, repressão e correção.

A principal e menos onerosa atividade da segurança pública é a de caráter preventivo. É o que se pode chamar de ideal, pois a sua eficácia é diretamente proporcional à satisfação dos objetivos estabelecidos. O mesmo não se pode dizer das vertentes repressiva e corretiva, embora sejam imprescindíveis no contexto sistêmico aqui tratado.

A prevenção é tão necessária quanto possível de ser praticada por todos. No âmbito geral da segurança pública, pode-se pensar na prevenção em dois sentidos: 1) a prevenção mediata, voltada para a formação do caráter do indivíduo, com o escopo de conduzi-lo à assimilação de bons valores e às boas práticas, que diz respeito à sua saúde moral, o que caberia à família, à escola, às instituições religiosas e a outras afins; e aquela voltada para a saúde psíquica do indivíduo, o que caberia, de forma especial, às comunidades terapêuticas; 2) a prevenção imediata, cuja responsabilidade primeira é das chamadas polícias de prevenção. Em nosso caso, hodiernamente, as Polícias Militares Estaduais, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais e, até, as Guardas Municipais.

Como disse, é preciso ter em mente a finalidade da segurança pública para, a partir daí, identificar as suas vulnerabilidades e, em seguida, as funções ou atividades necessárias a seu enfrentamento. Por exemplo, o campo da prevenção em linha de fronteira<sup>7</sup>. Identificadas as possíveis incidências criminais - podemos citar aqui os tráficos de entorpecentes e de armas, o contrabando e o descaminho, inclusive de produtos florestais e de animais -, deve-se indagar por quem, onde e como tais ilícitos serão prevenidos e também reprimidos.

---

<sup>7</sup> *Linha de fronteira é a linha limítrofe entre os países. Faixa de fronteira, no caso brasileiro, é a faixa de 150 quilômetros de largura no território brasileiro, que margeia toda a extensão da linha de fronteira, considerada de interesse da segurança nacional.*

Na linha reflexiva do presente estudo, as instituições, do ponto de vista nominal, são secundárias em relação às funções que de fato exercem, ou que deveriam exercer. Contando que observem os postulados do funcionamento sistêmico, entre eles o Sistema de Freios e Contrapesos, não é de todo relevante quantas e quais instituições exercem as funções necessárias aos objetivos do sistema; importa, sim, que elas sejam exercidas.

Voltando ao exemplo da linha de fronteira, a considerar a expressiva incidência de crimes a ela relacionados e a estrutura jurídico-estatal vigente, as funções necessárias deveriam ser praticadas, em tese, estratégica e sistemicamente, pelas seguintes instituições: Polícia Federal, Forças Armadas, Receita Federal e Vigilância Sanitária.

Quando a teia preventiva, ou de proteção, é rompida, entra em cena o aparato repressivo do Estado, com destaque para as funções de polícia investigativa, as funções ministeriais e as funções jurisdicionais, isto para os fins primordiais de restabelecer a ordem e aplicar o direito aos casos concretos, retribuindo ao infrator, quando cabível, a conduta censurável por ele praticada.

Respeitadas as atribuições de cada órgão, convém que toda a administração pública adote políticas preventivas da criminalidade. Por outro lado, dado o caráter invasivo de direitos e de garantias fundamentais, peculiar à atividade policial e à persecução criminal como um todo, requer-se assento constitucional das instituições que a exercem e de suas respectivas funções. É neste sentido que a CRFB/1988 define o que compete às instituições policiais, aos Ministérios Públicos e ao Poder Judiciário.

Ao lado disso, com propriedade, inúmeros órgãos públicos exercem funções afins à persecução criminal, de natureza administrativa, cujos expedientes, quase sempre, embasam investigações policiais e denúncias ministeriais. É o que se dá, v.g., com ações apuratórias levadas a efeito no âmbito da Previdência Social e da Receita Federal, cujos desígnios estão adstritos às responsabilidades administrativas e cíveis, não havendo óbice, naturalmente, ao seu aproveitamento em sede criminal.

No contexto do sistema de segurança pública, um bom funcionamento de sua vertente corretiva é fundamental ao atingimento dos fins colimados. Rompendo-se a teia de proteção, representada pelo aparato preventivo, havendo grave infringência às regras de convivência, de sorte a merecer uma reprimenda legal, por via da persecução criminal, ao infrator deve ser oportunizado habilitar-se a um retorno seguro, para si e para a coletividade, ao meio social.

O adequado funcionamento de todos os elementos do conjunto é imperioso à repercussão positiva do fenômeno globalismo. Contrariamente, o desvio de apenas um elemento também afetará o todo. É isto que acontece, *n. g.*, quando um sistema prisional, elemento chave da segurança pública, não se desincumbi razoavelmente de suas atribuições, traduzidas nas funções da pena.

É cediço que a pena possui três funções básicas: preventiva, retributiva e ressocializadora. No Brasil, diga-se de passagem, o Sistema Prisional está longe de exercer o papel ressocializador (GOMES, 2006), para dizer o mínimo. Desta forma, contribui com os altos índices de reincidências, impactando negativamente o conjunto sistêmico e, por fim, os seus objetivos.

A mesma lógica se aplica a muitos outros elementos da Segurança Pública, nas vertentes preventiva e repressiva, exemplos disto o que se constata no Sistema Educacional e no Sistema de Controle de Fronteiras.

A função corretiva não é só aquela que está afeta ao Sistema Prisional no sentido estrito, mas também ao que pertine à demanda terapêutica de potenciais e de efetivos infratores da lei penal, cujo quadro patológico indique esse atendimento. Afinal, é mais seguro para toda a sociedade quando os indivíduos que a compõem estão sadios, sobretudo, moral e psicologicamente. O contrário é sempre um risco.

A tarefa de se identificar todos os elementos funcionais imprescindíveis ao Sistema de Segurança Pública Brasileiro é por demais complexa, principalmente por se tratar de uma ciência social, em que a subjetividade

ganha destaque, e pela célere mutabilidade dos fenômenos relacionados ao tema. Porém, em suma, pode-se afirmar o seguinte: sabendo da finalidade e que esta só é viável por ações preventivas, repressivas e corretivas concatenadas, de enfrentamento às vulnerabilidades e às investidas contra a ordem pública, a identificação dos elementos é possível pelo processo de exclusão, formulando, para cada caso, o seguinte questionamento: “O elemento “X” é imprescindível à finalidade do Sistema”? Exemplos: as funções educacionais; policiais, preventiva e investigativa; ministeriais; advocatícias, jurisdicionais e prisionais são imprescindíveis, ou é possível atingir aquela finalidade independente da presença deste ou daquele elemento?

Um sistema de segurança pública perfeito é sem dúvida uma utopia, no entanto, quanto mais completo por seus elementos funcionais naturais e firmado nos postulados do pensamento sistêmico, mais eficiente e eficaz será.

### **3 A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA VIGENTE E A TEORIA GERAL DOS SISTEMAS**

#### **3.1 Aspectos da Segurança Pública Brasileira Sob o Prisma da Realidade**

Fala-se muito em “Sistema de Segurança Pública Brasileiro”, porém, se perguntar do que ele é composto, talvez ninguém saiba informar.

Apesar de o presente trabalho ter como foco o aspecto científico do tema, partimos do disposto na CRFB/1988 sobre Segurança Pública. No Título V, que trata da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, em seu Capítulo III, a Constituição cuida da “Segurança Pública”, fazendo-o de forma específica, mas bastante acanhada.

Basicamente, em apenas um artigo, o 144, a Constituição, diz que a Segurança Pública é “dever do Estado, Direito e Responsabilidade de todos”; que ela é “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” e que esse

exercício compete às cinco instituições policiais que menciona e aos corpos de bombeiros militares.

Em cinco parágrafos do artigo 144, a Constituição discorre sobre as atribuições das polícias, federais e estaduais e prevê, no § 8º, que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Portanto, a Constituição da República, ao dizer que segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, quanto à formação de um sistema de segurança pública propriamente dito, deixou a cargo de outras esferas de atividade, como a administração pública, a doutrina e a legislação ordinária.

Claro está que um Sistema de Segurança Pública Brasileiro não poderia ser formado apenas pelos elementos descritos no artigo 144 da Constituição, além do que, parece equívoco a inserção do Corpo de Bombeiro nesse Sistema, cujas funções estariam ligadas, em tese, a um sistema afim, no caso a Defesa Social.

Embora isto seja real, quando se fala em segurança pública, a única lembrança, e até as cobranças, recaem sobre as instituições policiais, como se fosse possível a elas, isoladamente, preservar a ordem pública e assegurar a incolumidade das pessoas e do patrimônio, que é a finalidade do Sistema.

Não é por outro motivo que impera entre nós a sensação de que os contingentes policiais são sempre deficitários, pois jamais conseguem estancar a evolução dos índices de criminalidade e de violência. Neste contexto é que surgem os constantes argumentos, especialmente em campanhas eleitorais, quando se apregoam que quanto mais polícia nas ruas melhor; que os efetivos das polícias devem ser multiplicados, como se esta fosse a solução.

O gargalo da segurança pública brasileira nem de longe tem relação com os atuais contingentes policiais, os quais, se não são os ideais, estão próximos disso, havendo, em muitos casos, má gestão dos recursos

disponíveis. O grande problema é que a segurança pública exige, por sua complexidade, o envolvimento de muitos outros elementos funcionais, focados em sua finalidade. As polícias, preventivas e investigativas, são partes de um conjunto muito mais amplo, em que devem se inserir, por exemplo, elementos representativos de inclusão educacional, social, cultural, econômica, entre outros.

### **3.2 O Quadro Atual da Segurança Pública Brasileira Frente a Teoria Geral dos Sistemas**

O presente trabalho menciona treze postulados da Teoria Geral dos Sistemas aplicáveis à Segurança Pública, assim classificados: 1) interligação e interdependência; 2) estrutura e forma; 3) harmonia; 4) as propriedades essenciais são propriedades do todo; 5) o pensamento sistêmico concentra-se em princípios de organização básicos; 6) o pensamento sistêmico é contextual; 7) sistema de freios e contrapesos; 8) realimentação; 9) a não superposição ou desvio de funções; 10) complementariedade funcional; 11) multiplicidade de controle sobre a atuação das partes; 12) indelegabilidade funcional; 13) substituidade funcional em caso de excepcional risco ao sistema e à sua finalidade.

Nem precisa muito esforço intelectual para se chegar à conclusão de que no Brasil não há o que se possa denominar, no sentido mais apropriado da expressão, sistema de segurança pública, vez que, o que se acostumou chamar de “Sistema de Segurança Pública”, guarda pouca relação com os postulados da Teoria Geral dos Sistemas.

Possivelmente, o principal entrave à segurança pública seja o fato de não haver a percepção de que tantos elementos funcionais sejam de profundo interesse para o sistema em seu conjunto. Exemplos disto, a educação, a família, o controle de fronteiras e o Sistema Prisional, sobre os quais não se verifica foco consistente para o tema em estudo. Não há a consciência do impacto dessa alienação funcional sobre o produto da segurança pública, que deve ser a finalidade inserta no texto constitucional.

Se a finalidade do Sistema é preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, e se isto não é possível apenas com o exercício da atividade policial, logo, à míngua dos elementos funcionais imprescindíveis à finalidade posta, esta não será alcançada.

Igualmente, de pouca valia será um sistema, completo em elementos, se estes não forem efetivamente funcionais, é dizer, se não cumprirem satisfatoriamente os respectivos papéis.

Sorte semelhante segue a segurança pública brasileira, de forma geral, no que tange aos demais postulados sobreditos da Teoria Geral dos Sistemas sobreditos.

#### **4 IMPACTO DA REALIDADE CONSTATADA NA ORDEM PÚBLICA E NA PAZ SOCIAL<sup>8</sup>**

Toda estrutura sem base tende a ruir. É isto que acontece com um suposto sistema de segurança pública desprovido de completude e de essencialidade.

Não é outra a realidade da segurança pública no Brasil. Se estão presentes os elementos nominais, falta o ajuste sistêmico. A primeira consequência é a não satisfação da finalidade desejada.

Consoante o Mapa da Violência, edição 2010, do Instituto Sangari<sup>9</sup>, baseado em pesquisas realizadas entre 2004 e 2007, que englobou mais de 200 países, o Brasil ocupa do 6º lugar no *ranking* mundial, com uma taxa média de 25,8 homicídios por 100 mil habitantes.

Na lista das nações mais violentas, o Brasil é superado apenas por El Salvador, Colômbia, Guatemala, Ilhas Virgens dos Estados Unidos e Venezuela, sendo considerado mais violento que países como Cazaquistão (12,6 homicídios por 100 mil habitantes), Paraguai (12,3 homicídios

---

<sup>8</sup> *Sensação de bem-estar, de segurança e de convivência pacífica no meio social.*

<sup>9</sup> <http://www.institutosingari.org.br/mapadaviolencia/>

por 100 mil habitantes), Nicarágua (10,4 homicídios por 100 mil habitantes) e Quirguistão (6,5 homicídios por 100 mil habitantes).

De acordo com o referido mapa, o Brasil é, aproximadamente, duas vezes mais violento que o Paraguai (12,3 homicídios por 100 mil habitantes), três vezes mais violento que a Costa Rica (8,0 homicídios por 100 mil habitantes), quatro vezes mais violento que os EUA (6,0 homicídios por 100 mil habitantes), e cinco vezes mais violento que a Argentina (5,2 homicídios por 100 mil habitantes).

Outra consequência da percepção vigente é a situação do Sistema Prisional, cujo número de internos aumenta bem acima do índice de evolução da população brasileira, e nem por isto há um impacto positivo na criminalidade e na violência.

Enquanto para o Sistema de Segurança Pública prevalece a idéia de que a solução para a violência e a criminalidade está em aumentar mais e mais os contingentes policiais e aparelhar as policias, sobre o Sistema Prisional a mentalidade não é diferente, pois se acredita que o remédio é aumentar indefinidamente as vagas para internos nos estabelecimentos prisionais. Em ambos os casos, a visão que se tem a respeito não leva em conta o caráter sistêmico dos fenômenos em apreço.

Abaixo uma tabela demonstrativa, baseado em dados extraídos do registro de indicadores gerais e preliminares sobre a população carcerária do país, do Ministério da Justiça<sup>10</sup>. Por ele, é possível verificar que a população carcerária cresceu mais de 100% entre 2000 e 2009, o que é infinitamente superior à evolução da população brasileira.

Tabela 1 - População Carcerária do Brasil por Ano

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL / ANO					
2000	2005	2006	2007	2008	2009
232.755	361.402	401.236	422.590	451.429	473.626

Fonte: Ministério da Justiça

<sup>10</sup> <http://portal.mj.gov.br>

## **5. UM FORMATO PRESUMIVELMENTE ADEQUADO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA À LUZ DA TEORIA GERAL DOS SISTEMAS**

Não se pretende aqui definir o que seja um sistema de segurança pública perfeito, mesmo porque isto é impossível, se considerarmos a perfeição, neste caso, como a implementação de um sistema que alcançaria por completo a sua finalidade.

Tomando por base os parâmetros doutrinários aqui esposados, é possível estabelecer um processo, por via do qual a finalidade da segurança pública possa ser progressivamente atingida.

Formatar a segurança pública seria, em linhas gerais, definir os seus elementos funcionais, os quais, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pautar-se-iam pelos postulados da Teoria Geral dos Sistemas.

Quanto aos elementos funcionais da segurança pública, se por um lado é temerário tentar esgotá-los, por outro, no caso brasileiro, são visíveis aqueles que poderíamos denominar de principais, a saber: 1) o indivíduo; 2) a família; 3) o Sistema Educacional; 4) as entidades religiosas; 5) a polícia de prevenção; 6) a polícia investigativa; 7) o Ministério Público; 8) o Poder Judiciário; 9) o Sistema Prisional; 10) a advocacia; 11) o Sistema de Controle de Fronteiras; 12) o Sistema de Desfavelização e de Inclusão Habitacional; 13) o Sistema de Geração de Emprego e Renda e de Distribuição das Riquezas.

Figura exemplificativa de redes de relações possíveis no ambiente do Sistema de Segurança Pública Brasileiro:

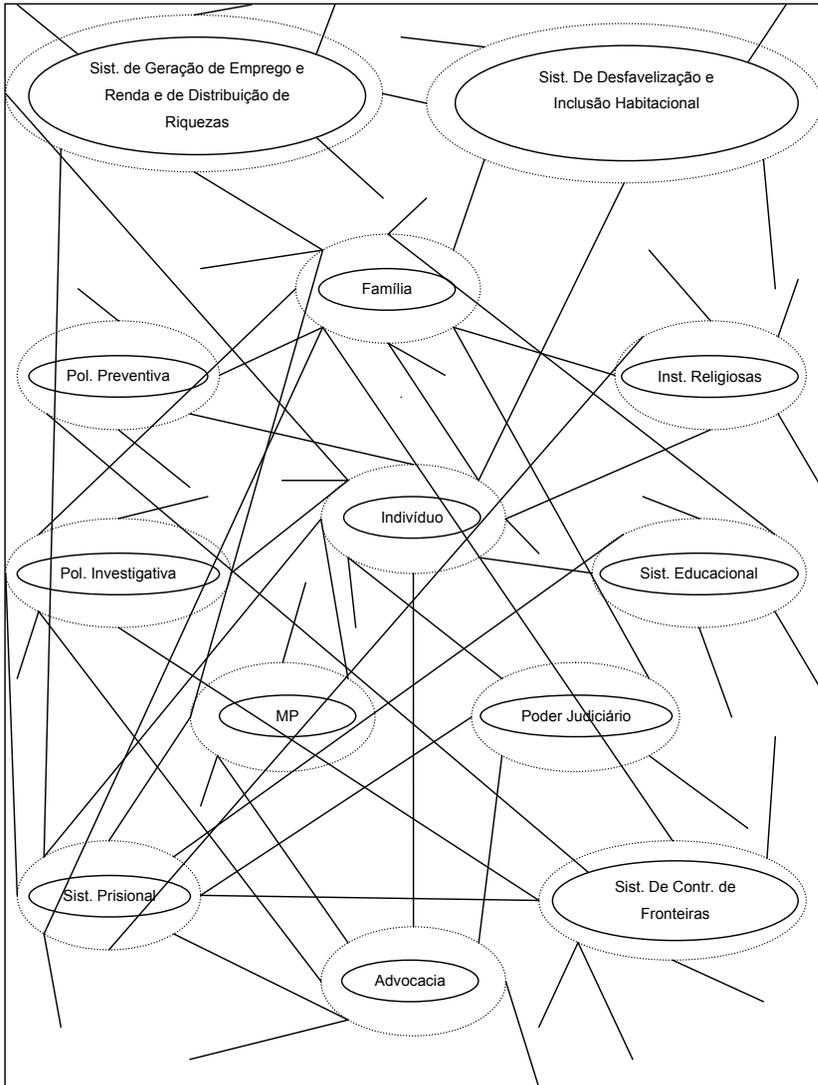


Figura 1 - Relações Possíveis no Sistema de Segurança Pública Brasileiro.

## CONCLUSÃO

No curso dos trabalhos, que tiveram como enfoque analítico a dogmática jurídica, filosófica, sociológica e político-administrativa relacionada ao tema em estudo, chegou-se à seguinte conclusão:

O Sistema de Segurança Pública Brasileiro vigente guarda pouca afinidade com os postulados da Teoria Geral dos Sistemas, estando firmado em posturas de ordem predominantemente pragmáticas. Além disto, é visivelmente capenga, tendo sido concebido para funcionar com apenas parte dos elementos que, em tese, seriam imprescindíveis ao conjunto sistêmico, a vista de sua finalidade.

Consequência disto, a violência e a criminalidade cada vez mais aterrorizantes e a impressão de que os presídios e os contingentes policiais são sempre insuficientes às suas demandas.

Com profundas deficiências e equívocos, de ordens conceituais e comportamentais, a começar de sua própria concepção, o Sistema de Segurança Pública Brasileiro não se encontra apto ao cumprimento de sua finalidade constitucional, como mostram os indicadores da violência e da criminalidade. Não obstante, em havendo uma mudança de mentalidade e de atitude, de forma a atingir a todos os envolvidos, mormente os detentores do poder público, passando pela percepção da complexidade que permeia o problema em tela e de sua solução, a reversão do quadro aqui apresentado se afigura factível, para resultados a pequeno, a médio e a longo prazos.

*Rui Antonio da Silva*

*Aluno do Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Ciência Policial e Investigação Criminal, Delegado de Polícia Federal, lotado na SR/DPF/MG. Possui um MBA em Gestão de Segurança Pública e especialização em Direito Penal e Processual Penal.*

*e-mail: rui.ras@dpf.gov.br*

## **PUBLIC SAFETY UNDER THE GENERAL THEORY OF SYSTEMS**

### **ABSTRACT**

From the delineation of the problem, in short, a possible uncertainty as to the entities that compose the Brazilian System of Public Security and significant confusion regarding their respective roles, the research on which to base this work were performed with the overall objective to examine whether the so-called "Brazilian Public Safety System" conforms to the postulates of general systems theory and what the possible effects on public order and safety of persons and property, the purpose of public security under Article 144 the Constitution of the Federative Republic of Brazil. Especially, the research aimed to identify the postulates of general systems theory applicable to public safety, to identify functional elements that are indispensable to the Brazilian System of Public Security, to identify and evaluate the relationship the format of the current Brazilian public safety with the postulates of the Theory General Systems; assess what would be a reasonably appropriate format for the Brazilian System of Public Security, in light of general systems theory. The work sought to verify, especially the systemic nature of public safety, their complexity, the socio-political segments that are inherent in causal relationships and the level of violence and crime plaguing the country.

KEYWORDS: Public Safety. System. Postulates of General Systems Theory. Functional Elements. Public Order. Social Peace. Safety of persons and property.

### **REFERÊNCIAS**

CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida*. Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

GOMES, Luiz Flávio. Funções da Pena no Direito Penal brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1037, 4 maio 2006.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2009.