

GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: em busca de um modelo para a prevenção da violência

Reginaldo Canuto de Sousa¹

RESUMO

O presente artigo visa estabelecer uma discussão sobre as estratégias de enfrentamento da violência pelo Poder Estatal e sua gestão da Segurança Pública para tal fim, atentando para a importância da participação da comunidade no processo decisório, haja vista a presença de novos sujeitos sociais que buscam exercer sua cidadania no campo da gestão partilhada do interesse público.

Palavras-chave: Gestão Pública. Segurança Pública. Violência.

ABSTRACT

The present article aims at to establish a quarrel on the strategies of confrontation of the violence for the State Power and its management of the Public Security for such end, attempting against for the importance of the participation of the community in the power to decide process, has seen the presence of new social citizens that they search to exert its citizenship in the field of the partilhada management of the public interest.

Keywords: Public administration. Public security. Violence.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa estabelecer uma discussão sobre as estratégias de enfrentamento da violência pelo Poder Estatal e sua gestão da Segurança Pública para tal fim, atentando para a importância da participação da comunidade no processo decisório, haja vista a presença de novos sujeitos sociais que buscam exercer sua cidadania no campo da gestão partilhada do interesse público.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 trouxe inovações importantes na seara da segurança pública se comparada ao padrão tradicional² de Segurança Pública incorporado à Segurança Nacional, ao estabelecer novas missões³ às instituições policiais, bem como os

Os princípios da gestão participativa na resolução dos problemas da violência, conforme se pode vislumbrar pela dicção do texto constitucional em seu Art. 144, *in verbis*:

¹ Mestrando em Políticas Públicas - UFPI - CCSA - Universidade Estadual do Piauí.

² O modelo tradicional da polícia brasileira caracterizar-se por uma ação meramente reativa (repressiva) ao problema da violência, ou seja, a polícia só deve agir após o cometimento do delito e em casos de crimes considerados realmente "graves" pelo aparelho policial. A Polícia Comunitária é o contraponto a tal sistema, atua de modo preventivo.

³ Até então, antes de 1988, a missão da Polícia era simplesmente açoitar escravos, no período imperial, e reprimir os movimentos sociais que contestavam o regime militar (1964-85), considerados pelos militares como nocivos à Segurança Nacional, Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14/12/83).

Art. 144. **A segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I – polícia federal;
II – polícia rodoviária federal;
III – polícia ferroviária federal;
IV – polícias civis;
V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]
§ 5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; (negrito nosso)

As inovações das políticas de controle social e prevenção do delito devem ser compreendidas à luz dos processos de re-organização das competências estatais, que se tornam mais acessíveis à interação com instituições do setor privado e do setor público não-governamental.

Trata-se de uma nova dinâmica social que questiona posturas centralizadas e desafia a abertura para o novo, construído no cotidiano das ações humanas que envolvem o pensar, o criar, o fazer, o agir, o interagir, o confrontar-se e o indignar-se. Nesse cotidiano de movimentação ganha evidência a contribuição de todos os segmentos sociais, considerando as etnias, o gênero, as faixas etárias, a inserção social política, econômica e cultural, em um esforço de aumentar a qualidade e as possibilidades de vida para todos os cidadãos (SILVA, 1997, p. 209).

No contexto das políticas públicas da gestão participativa, observa-se a necessidade da participação cada vez mais da sociedade nas discussões, sugestões e gestão da coisa pública, em especial, na área da segurança pública. Os Conselhos Comunitários de Segurança são instituições a serem estudados sobre a articulação entre a sociedade civil organizada e o Estado/Polícia, na perspectiva da prevenção da violência de forma compartilhada e responsável. (BEATOS, 2001).

Por outro lado, o modelo de prevenção, que se apresenta como novo, em suas expressões mais avançadas, constitui reação ao método penal tradicional de compreensão e tratamento dos conflitos sociais e acena para uma política integral de proteção e implementação de direitos, na qual o Direito Penal opera como componente “parcial e subsidiário” (BARATA, 2000, p. 4). O modelo pode assim redirecionar o debate da segurança para além do marco da penalidade, da alternativa entre maior ou menor intervenção penal, e viabilizar novas possibilidades de gestão material dos problemas relacionados ao crime e à insegurança dos cidadãos.

A expectativa é que, nesta dinâmica de interação com outros campos de intervenção, o sistema penal possa ainda transformar-se internamente, revendo as suas premissas, estruturas e práticas para emancipar-se de sua natureza estritamente punitiva e ampliar o seu leque de respostas, tendo em vista a natureza heterogênea dos problemas e a necessidade de integrar a resposta penal aos enfoques, métodos e objetivos de outros instrumentos de proteção de direitos (PIRES, 2004).

Apesar de sua limitada capacidade de produzir segurança – por fazer uma leitura descontextualizada dos conflitos sociais e por intervir em seu nível sintomatológico, respondendo retroativamente a ações puníveis de indivíduos – as chamadas “políticas de segurança pública” não têm sido avaliadas no plano de sua eficácia. Pelo contrário, a ineficácia da resposta repressiva costuma reforçar a demanda punitiva, como se o problema estivesse na baixa dosagem do remédio (número de prisões, rigor da pena, idade da maioria penal) e não na escolha do remédio em si. Instaura-se assim um círculo vicioso de resposta penal à frustração gerada pela ineficiência da pena, desta forma as políticas de prevenção da violência são colocadas em segundo plano (BARATA, 1999).

2 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA: conselhos comunitários de segurança

No mundo atual, a questão da prevenção da violência vem se tornando cada vez mais uma prioridade na gestão da segurança pública e da defesa social, tendo em vista que os modelos tradicionais de Segurança Pública limitam-se apenas ao aparelho repressor do Estado (a Polícia). Tal situação provocou uma reação da sociedade civil organizada que reivindicou mudanças na postura da Polícia e uma maior participação na busca de soluções para a violência, conforme foi constatado por pesquisas no Reino Unido (BAYLEY; SKOLNICK, 2001). Sob a ótica da administração pública, prevenir custa significativamente menos do que tratar as conseqüências de fenômenos sociais adversos, caso, por exemplo, da delinqüência.

A violência é um fenômeno social, multidimensional, imprevisível e pluricausal (ZALUAR, 2000). Há entre os estudiosos da violência uma dificuldade de formular um simples conceito que abarque a complexidade do tema violência, é por essa razão que neste artigo científico será construído com base em autores como Zaluar (2000), Pinheiro (2003) e Foucault (2002), e também com o auxílio da percepção dos atores sociais que compõem os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG): comunidade, policiais, comerciantes, escolas, igrejas, sindicatos, associações de moradores, etc.

Na tentativa de conceituar o que é violência a Organização Mundial de Saúde (OMS) fez uma definição ampla desse fenômeno social complexo, in verbis:

O uso intencional da força física ou do poder, real ou potencial, contra si próprio, contra outras pessoas ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. (OMS, 2000).

Já em relação a participação da sociedade em tal discussão, pesquisas desenvolvidas por Bayley e Skolnick (2001) demonstraram fissuras no modelo tradicional de Segurança Pública que previa como único remédio às questões da violência a ação policial repressiva. A mesma pesquisa verificou experiências positivas com um outro perfil de atuação policial no enfrentamento da violência através da parceria com a sociedade, com uma atitude pró-ativa, a chamada doutrina de Polícia Comunitária.

As políticas de gestão comunitária da segurança pública vão ao encontro de uma tendência, nesse sentido, surgida nos Estados Unidos da América (EUA) por volta da década de 1980, a partir dos estudos de Herman Goldstein, professor emérito da Universidade de Wisconsin, autor da obra clássica "Policiando Uma Sociedade Livre" - obra essa, inclusive, já traduzida para o português pela Editora USP (EDUSP). Tais políticas têm como corolário a premissa de que a comunidade conhece seus problemas de segurança pública, melhor inclusive que a própria polícia. Assim, é preciso dar poder à comunidade, ou "empoderá-la", num anglicismo (derivado da expressão "empowerment") já de uso comum entre brasileiros. A comunidade passa a ser, assim, objeto e sujeito das ações de prevenção, o que conota a expressão "Segurança Comunitária".

Com o modelo de gestão comunitária, as autoridades da segurança pública passam a aprender com a comunidade, bem como com pesquisadores sociais que investigam, com rigor científico, questões relativas à violência. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) vem buscando induzir, nos entes federativos, algumas práticas da segurança pública (gestão comunitária inclusive), disponibilizando, para tanto, verbas especificamente destinadas para tal finalidade, e incentivando a participação da sociedade.

Precisamente por isso, existem motivos de sobra para se imaginar que a implementação efetiva de um modelo de gestão descentralizada e participativa não só encontrará inúmeras resistências políticas e culturais, como também far-se-á acompanhar, por um lapso de tempo difícil de estimar, da sobrevivência de práticas, mentalidades e valores nostálgicos de uma época pretérita, mais centralizadora (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

Com o passar do tempo, bem como com a realização de estudos de avaliação, espera-se a sedimentação de uma cultura de prevenção⁴, nos moldes da moderna gestão científica, com os atuais programas, e outros, sendo devidamente avaliados para que sejam ampliados e/ou descontinuados. O horizonte disso, segundo as práticas mundiais adotadas

⁴ Cultura de prevenção aqui utilizada se refere ao engajamento da sociedade civil organizada às questões relacionadas à prevenção da violência, conforme prevê o Art. 144 da Constituição Federal do Brasil: "segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos[...]". O conceito referência para compreender a cultura de prevenção é o de Polícia Comunitária que se consubstancia pelo estreitamento da relação Polícia e Sociedade na resolução dos conflitos geradores da insegurança, haja vista o isolamento estatal não ter produzido os efeitos desejados em relação à prevenção da violência.

no enfrentamento da violência, é a expansão da prevenção como política pública básica de segurança, ou voltado para o “pró-ativo”, ao contrário da praxe contemporânea, bastante disseminada, que ainda privilegia a reatividade e a repressão não focada em locais específicos, nem em grupos de risco, tampouco em problemas comunitários costumeiros e antigos fenômenos por demais conhecidos da comunidade.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: o marco teórico

Na discussão das possíveis soluções para o problema de segurança pública, apesar de já cristalizada a idéia de que o problema é de todos, é bastante comum a armadilha do efeito gangorra entre o “discurso social” e o “discurso repressivo”. As duas posturas são, via de regra, vistas como excludentes. Se uma está em foco, a outra fica de lado.

A dicotomia entre prevenção e repressão é estimulada e justificada pelas crenças pôr vezes até inconscientes, que dominam a percepção do problema.

Para equacionar bem a questão e torná-la produtiva, para fugir da tentação e do comodismo dos discursos excludentes e superficiais, um bom começo é estabelecer a distinção entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança.

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “strictu sensu”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência (OLIVEIRA, 2002).

A ausência desta distinção clara acaba por ocasionar graves equívocos. Estes equívocos manifestam-se no encaminhamento das demandas e nas propostas de soluções práticas (com alguma freqüência podemos testemunhar tentativas, até bem intencionadas de resolver o problema no endereço errado). Manifesta-se também comprometendo a autocrítica de cada responsável – é sempre mais fácil ver a omissão do outro que a própria.

A gestão da segurança pública deve compatibilizar o respeito a regras comuns de civilidade com o exercício da diversidade que é pressuposto de uma gestão democrática da segurança. Ao contrário de uma proposta centrada na exclusão, na imposição coativa da “tolerância-zero”⁵ em relação a valores desviantes ou estilos de vida minoritários, o que se alvitra é um modelo de máxima tolerância urbana que possa servir de sustentação a uma segurança fundada.

⁵ Estratégia policial utilizada em New York (EUA), na década de 1990, através da repressão policial a qualquer delito, do simples “batedor de carteiras” ao crime do “colarinho branco”.

4 OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA COMO ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) compreendem o problema da violência e das questões relacionadas à segurança pública com um olhar multidimensional e um enfoque multicausal, o que colabora para a prevenção da violência. (MARIANO, 2004). Esta é uma situação, ademais, que justificou a própria constituição dos Conselhos Comunitários de Segurança. Como apreender, das diversas áreas de conhecimento e experiências nele representadas, uma aplicação pragmáticas do conceito unânime da multicausalidade?

Este questionamento justificou a formação dos CONSEGs na busca de soluções para a prevenção da violência. A idéia é envolver sociedade e polícia na prevenção da violência. A certeza de que o problema de segurança pública não é só um problema de polícia não pode servir para distrair as atenções. É de fato necessário identificar as responsabilidades específicas e as atuações possíveis.

Um passo é necessário antes da realização de um encontro com o imaginado. É preciso traçar com objetividade o grande quadro, o contexto das medidas possíveis. Com freqüência se diz que o diagnóstico do problema da segurança já está feito e agora as ações são necessárias.

No entanto, o diagnóstico muitas vezes não passa de repetição de chavões e o grande repertório de conhecimento é muito disperso. A situação é bem, ilustrada pela crise atual de paradigmas do saber criminológico. Para isso apontam-se indagações básicas: a) se as causas da violência são múltiplas, é preciso focar as mais relevantes? b) quais são as intervenções mais eficazes para cada uma delas? Se for possível atingir respostas precisas a estas perguntas, estará feita a síntese possível entre o saber teórico e a intervenção concreta (NETO, 2005). O mais importante, neste quadro, é a possibilidade de identificar o contexto das medidas já em execução e das propostas, bem como os organismos responsáveis por suas execuções. Limitar os escopos de cada um deles talvez seja a única forma de atingir algum resultado.

5 CONCLUSÃO

A eficácia do Estado na gestão de uma sociedade pluralista está altamente relacionada à democratização de seus processos decisórios. Ao organizar-se em linha de continuidade com as esferas públicas e viabilizar canais de comunicação política com os

diversos setores da vida social, o Estado se habilita, enquanto mediador de conflitos, como catalisador de recursos e articulador de políticas voltadas à afirmação de direitos fundamentais, contribuindo assim para o fortalecimento dos alicerces de uma sociedade civil autônoma e democrática.

A política da nova prevenção não deve ser vinculada às construções analíticas e às soluções institucionais associadas à etiqueta criminal. O envolvimento de novas instituições, o olhar e a experiência das diversas ciências e culturas profissionais, favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que os oferecidos pelo código binário crime-pena e mais aptas a compreender os conflitos em sua inteira complexidade causal. Dessa autonomia em relação às classificações penais resultam inúmeras possibilidades de construção e enfrentamento dos problemas.

A desvinculação da pauta policial em relação às classificações penais estimula a criatividade social para novas possibilidades de interpretação e gestão de conflitos. Criminalidade juvenil, violência sexual, violência doméstica ou dependência química são problemas que adquirem contornos bastante distintos se analisados pelo prisma policial, terapêutico, médico, assistencial, sociológico, educacional ou urbanístico. Nem sempre a resposta mais correta do ponto de vista do aplicador da lei penal, seja ele o policial ou o juiz, será conciliável com a resposta mais adequada nos planos terapêutico ou médico. (SOARES, 2006).

A formulação de respostas apropriadas aos problemas que levam a sociedade a demandar a intervenção policial depende de amplo esforço analítico de reagrupamento dos conflitos, com base em critérios mais coerentes e elucidativos do que os oferecidos pela legislação penal. A ação policial se desvincula da questão criminal. Da mesma forma que um problema de natureza criminal não deve ser de competência exclusiva da polícia, mas de diversas instituições atuando coordenadamente, um problema não necessita estar previsto na legislação penal para suscitar a intervenção policial.

A descentralização do poder decisório do Estado por meio da participação direta dos cidadãos no planejamento da segurança urbana constitui um dos pilares da nova prevenção. A transformação cultural necessária a uma nova política de prevenção é que o tema da segurança urbana deixe de ser simplificado sob a forma de demanda por repressão estatal contra indivíduos e seja assumido em sua complexidade causal, como questão política que requer o envolvimento do conjunto das instituições sociais.

O tecido social urbano constitui-se de inúmeras realidades de insegurança e inúmeras expectativas de segurança, que correspondem à diversidade de interesses, experiências e posições que os indivíduos assumem em suas vidas públicas e privadas.

O potencial inovador do conceito de participação, compatível com as experiências mais inovadoras dos CONSEGs, através da filosofia da Polícia Comunitária,

não está na constituição de uma sociedade de “controle”, em que o cidadão atua como policial, mas na possibilidade de democratização da atividade da polícia, para que o policial atue como cidadão.

REFERÊNCIAS

BARATA, Francesc. **“La violencia y los mass media: entre el saber criminológico y las teorías de la comunicacion”**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 8, n. 29, jan/mar, 2000.

BAYLEY, D. H; SKOLNICK, J. H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BEATO, Cláudio. **Reinventando a polícia – a implementação de um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG (*mimeo*), 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento das prisões**. Petrópolis, Vozes, 2002.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

NETO, Theodomiro Dias. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dimensão política da descentralização participativa**. In: São Paulo em perspectiva, vol 11, n° 3, 1997.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática**. São Paulo: ILANUD, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. E. G. Krug. Brasília: OMS/ Opas/ UNDP/ Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2002.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.

PIRES, Álvaro P. **“La ‘línea Maginot’ en el derecho penal: la protección contra el crimen versus la protección contra el príncipe”**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, 46: 11-45. 2004.

SILVA, Maria do Rosário de F. e. **A revitalização do local como espaço de constituição de uma nova noção de cidadania**. In. BAPTISTA, Dulce. (Org) Cidadania e Subjetividade: novos contornos e múltiplos sujeitos. São Paulo: Editora Imaginário, 1997.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2006.

ZALUAR, Alba. A globalização do crime e os limites da explicação local: In: VELHO & ALVITO, Gilberto e Marcos (org.). **Cidadania e violência**. 2ª ed. Ver. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Editora FGV, 2000.