

## **O Município e a Segurança: O Sistema Legal como Instrumento de Gestão da Ordem Pública.**

Autoria: Vicente Riccio

### **Resumo**

O objetivo do presente trabalho é discutir a possibilidade de intervenção do município na questão da segurança pública. Essa capacidade de intervenção é analisada a partir de uma perspectiva de direito responsivo, de Nonet e Selznick, que consideram o ordenamento jurídico como um instrumento enraizado em seu contexto histórico e social, no qual o interesse do Estado não se legitima *a priori*. De acordo com essa abordagem, o sistema legal deve exercer sua capacidade coercitiva de forma integrada com a dinâmica social. Tomando essa referência, o trabalho procura discutir as maneiras pelas quais o município pode intervir na questão da segurança pública de forma participativa, levando-se em conta três níveis de atuação: prevenção, repressão e execução penal. Assim, o trabalho aborda algumas experiências nacionais em que a participação de diversos setores da comunidade é um fator importante no desenho e execução da política de segurança.

### **Introdução**

A questão da segurança pública consiste em um dos maiores problemas enfrentados pela sociedade brasileira, nos últimos anos. Os índices de criminalidade registram aumento considerável e geram sérias conseqüências para o Brasil. Dentre elas, pode-se citar a elevação do número de homicídios, cujas vítimas e agressores encontram-se, majoritariamente, entre a população jovem do País, situada na faixa de 15 a 24 anos (SILVA, 2003). Tal situação impõe a elaboração de políticas públicas eficazes no enfrentamento dos problemas a ele relacionados.

A sensação generalizada de insegurança leva, em muitos casos, ao descrédito quanto às instituições constituídas e à sua capacidade de gerenciar a criminalidade –, com sérios desdobramentos no plano do entendimento que a sociedade manifesta acerca da questão. A compreensão da natureza e dinâmica da segurança pública é fundamental para a elaboração de políticas públicas eficazes para o setor. Assim, uma pergunta se coloca: seria tal problema exclusivamente ligado à manutenção da ordem, pela via da repressão, conforme tendem a reforçar alguns programas policiais de televisão, ou uma questão a ser enfrentada por meio da incorporação de outros vetores como planejamento, gestão pública e programas de prevenção?

O entendimento contemporâneo indica que a segunda alternativa é a mais adequada para abordagem da questão. Nessas experiências, o que se verifica é a incorporação de vários dos vetores acima referidos, dentre os quais podem ser destacados a observância da legalidade (efeitos sociais do sistema legal), a revisão do papel das polícias e o acionamento dos poderes da república e do sistema penal, assim como a incorporação da comunidade às políticas implementadas no setor. Tais vetores se conjugam para viabilizar ações nas esferas de prevenção, repressão e execução da pena, fazendo com que a segurança seja vista não apenas como um problema de aplicação da lei penal, mas como um espaço no qual a gestão da criminalidade é concebida e trabalhada de forma plural, agregando diversos atores sociais.

Tal perspectiva fornece elementos para a discussão do papel dos municípios e de seus gestores na condução de políticas públicas de segurança. Trata-se de uma ótica ainda pouco explorada, pois o município, tradicionalmente, é tratado como um agente secundário na formulação de políticas para a área, as quais, normalmente, ficam a cargo do Poder Executivo, nos âmbitos federal ou estadual. Isso porque, segundo a Constituição brasileira, cabe à União legislar sobre direitos penal, processual penal e penitenciário. Já os Estados têm o papel de organizar as polícias encarregadas da prevenção e repressão à criminalidade. Contudo, a tese aqui defendida é a de que o município não precisa exercer um papel secundário na gestão do problema. Ao contrário, nada impede que ele seja um ator fundamental na redução da criminalidade e na condução de uma política eficaz e humanista para a área.

O tema da segurança pública será aqui abordado em quatro seções. Na primeira, intitulada Legalidade, Ordem e Gestão, faz-se uma discussão teórica a respeito dos modelos de direito e sua legitimação social. Na segunda – O Contexto Social e o Novo Papel do Local –, aborda-se a necessidade de articulação de ações institucionais envolvendo o conjunto de atores sociais locais. Na terceira – A Competência do Município –, fala-se sobre as limitações institucionais de atuação do poder local no campo da segurança e sobre seu espaço de afirmação, relatando-se algumas experiências no País de combate à criminalidade por meio de ações municipais. Por fim, a última seção, intitulada A Execução Penal, trata da intervenção do município na formulação de políticas destinadas a evitar a reincidência dos criminosos.

## **1 – Legalidade, Ordem e Gestão**

A ordem social assegurada pelos sistemas jurídicos apresenta situações distintas em relação à sua forma de impor os comandos e à legitimidade dos mesmos. O conceito de legitimidade, segundo Weber (1997), contempla a idéia de que a dominação social não existe sem um mínimo de consentimento por parte dos dominados. Ou seja, não basta a simples imposição de um tipo de organização social – legal (baseada em leis), carismática (baseada na figura do líder) ou tradicional (fundada nos costumes) –, pois o respaldo social é fundamental para sua persistência no tempo.

O controle exercido pelo direito, historicamente observado, segue padrões que conferem importância crescente à consideração feita pelos cidadãos quanto à legitimidade dos comandos estatais. A idéia é de que o direito se fundamenta não apenas na repressão. A imposição de força, cada vez mais, é condicionada à sua legitimidade junto à população. Por meio dos modelos propostos por Nonet e Selznick (1978), os quais serão descritos a seguir, é possível compor um retrato de como evolui a concepção do direito e de sua adequação às demandas sociais da sua época.

A classificação elaborada pelos autores (*idem*) comporta três tipos de direito – repressivo, autônomo e responsivo –, cuja legitimidade é acompanhada por um discurso específico sobre sua eficácia e implementação. Trata-se de uma perspectiva que leva em conta a estruturação do direito segundo princípios de autoridade. O argumento é de que não há direito sem coerção. Essa afirmação nos remete à idéia da norma jurídica, que estabelece quais são as condutas não lícitas e da utilização de constrangimento para se manter aquilo considerado como aceitável. A uniformização de comportamentos e regras sociais encontra-se presente na estrutura da norma jurídica e justifica uma ação de força por parte do poder constituído. Para os autores (*idem*), o problema da coerção se articula com outras variáveis, que vão além da imposição da força, como a relação do direito com a política, o Estado e a ordem moral; o

lugar das regras; a discricionariedade; o propósito das decisões legais; a participação cívica e as condições de obediência.

O entendimento de Nonet e Selznick (*idem*) encontra-se associado aos processos de mudança da ordem política e social, que, por sua vez, estão relacionados com as demandas específicas de cada sociedade. O primeiro modelo – repressivo – tem por característica a forma de alocar-se o poder soberano, em que o Estado, por meio do direito, sem preocupações com o desejo do súdito, impõe seus comandos, indistintamente. Neste caso, o objetivo maior é permitir a segurança da comunidade ou do aparelho estatal. O ponto central é o direito penal, que caminha em conformidade com o moralismo legal, determinando a coesão dos valores sociais.

A configuração do direito autônomo, por sua vez, incorpora o ideário do governo das leis, e não dos homens, em que a independência institucional é um fator indiscutível da organização da vida social. Neste caso, existe o entendimento clássico a respeito do procedimento oficial como a forma correta de se assegurar o provimento adequado da justiça. Tal perspectiva consagra o modelo liberal clássico de direito, baseado na positivação da lei, que procura eliminar toda controvérsia política. Ou seja, o direito é a representação da ordem racional-legal weberiana, pois “o foco nas regras tende a estreitar o alcance dos fatos legalmente relevantes” (*idem*, p.64).

O terceiro modelo de direito descrito por Nonet e Selznick (*idem*) é o responsivo, que não se define como um projeto de resultado definitivo. A busca é por um ordenamento jurídico que esteja enraizado em seu contexto histórico e social, no qual o interesse do Estado não é legitimado *a priori*. A presença de uma situação de tensão é constante e a integridade do sistema conflita com sua capacidade de abertura. Tal instituição é construída levando-se em conta “pressões sociais como fontes de conhecimento e oportunidade para auto-correção” (*idem*, p.77). Neste caso, a capacidade coercitiva do sistema existe, mas depende de legitimação para ser exercida em sua plenitude.

Essa concepção pode ser melhor compreendida por meio do exemplo da desocupação de um terreno urbano, que gera situações conflituosas, cujos efeitos vão além das esferas de prestação jurisdicional. Um entendimento “responsivo” sobre o problema abre canais de negociação e de avaliação das circunstâncias do fato e dos efeitos extralegais de uma decisão jurídica sobre o mesmo. Outro exemplo bastante esclarecedor do direito responsivo pode ser encontrado na interpretação de garantias constitucionalizadas, por intermédio de normas programáticas. Essa questão decorre da “moderna dogmática dos direitos fundamentais”, que “discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado” (FERREIRA MENDES, 1999, p.46).

Tal tipo de discurso encontra-se ligado à perspectiva de gestão social. Ele surge com o desenvolvimento dos sistemas de bem estar e permanece como um referencial, mesmo no período em que entra em crise. Isso, por sua vez, permite uma mudança de paradigma, no qual existe “uma liberdade que, longe de ser exercida contra o Estado, deve ser exercida pelo Estado. O Estado assume, assim, a gestão da tensão que ele próprio cria, entre justiça social e igualdade formal” (SOUZA SANTOS *et alli.*, 1997, p.25).

Assim, a idéia de legalidade não se baseia apenas na imposição de comandos e repressão aos atos desviantes, mas incorpora a perspectiva da gestão dos problemas sociais. O próprio

direito penal, nessa construção, se submete à lógica democrática, em que o problema da segurança não é somente jurídico, mas também objeto de intervenção social por meio de políticas públicas, seja na prevenção, repressão e execução da pena.

## **2 – O Contexto Social e o Novo Papel do Local**

As instituições encarregadas de estabelecer os padrões de referência legal (União) e responsáveis pela organização e condução dos serviços de segurança pública (Estado), por meio de suas polícias, têm um papel mais visível na gestão do problema aqui estudado. Isso, no entanto, não anula o município como espaço legítimo de definição de estratégias para a segurança pública. Ao contrário, a cidade é espaço de vivência dos dramas relacionados à criminalidade. As normas são federais, as polícias estaduais (na maioria dos casos) e os problemas municipais.

Por ser imediatamente impactado pela criminalidade, o local é um espaço no qual as diferentes instituições encarregadas da gestão da segurança podem se articular, em função das demandas específicas de cada comunidade. A ação dos gestores públicos municipais é de extrema importância, pois estes encontram-se mais próximos e envolvidos com o espaço geográfico e social no qual ocorrem os crimes. A construção de políticas públicas de segurança no âmbito municipal pode facilitar a articulação das diferentes instituições e dos atores sociais, colocando a comunidade em sintonia com o entendimento contemporâneo da legalidade, cujo pressuposto básico é o de que o Estado deve buscar para suas ações respaldo e legitimidade sociais.

Em função disso, a cidade pode abrir espaço para um movimento de integração e articulação de esforços entre a comunidade e os diversos agentes estatais. Trata-se de um processo cujo pressuposto é a interação do poder público com a comunidade. A idéia é de que as instituições desempenham papel crucial na modelagem do poder e da cultura política de uma comunidade específica. Logo, a história local e o contexto no qual elas se encontram inseridas mostram-se decisivos para o sucesso da integração dos diferentes atores sociais (PUTNAM, 2000).

O poder público não pode decidir, isoladamente, quais são os caminhos mais adequados para a cidade. A ele caberia, sim, liderar a “aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal” (AZEVEDO & MARES GUIA, 2000, p.132). Ainda transpondo para a área de segurança pública o raciocínio empregado no debate das políticas de desenvolvimento, pode-se argumentar que é papel do município “articular, a partir de iniciativas dos governos locais, um conjunto heterogêneo de forças sociais locais em torno de um projeto comum” (CACCIA BAVA, 1996, p.58).

Outro fator a ser ressaltado é que essa discussão acerca do desenvolvimento local incorpora o pressuposto de que, ante a tendência de acirramento da disputa por recursos, empresas e empregos, promovida pelo processo de globalização, os lugares tendem, crescentemente, a se diferenciar em função de seus conteúdos não apenas econômicos, mas também sociais (COELHO, 1996; ALBAGLI, 1999). Como os índices de criminalidade consistem em um desses principais conteúdos e cada vez mais exercem influência sobre a decisão locacional de empresas e organizações, pode-se sugerir, dentro desse debate, que a segurança pública representa um aspecto fundamental da competitividade local, configurando-se, portanto, como assunto do interesse de todo o conjunto de atores sociais.

A capilaridade do poder público municipal no conhecimento e gestão das demandas sociais é um fator importante, que não pode ser desperdiçado. Conforme dito acima, os gestores municipais têm condição de conhecer as ruas mais problemáticas, os pontos mal-iluminados, a população adolescente fora da escola, a situação de famílias mais pobres, as expectativas dos seus cidadãos e as demandas dos segmentos sociais mais desprovidos de recursos e proteção. Essa vantagem da proximidade pode ser útil na elaboração de políticas públicas para as regiões mais problemáticas e facilitar o estímulo à cooperação entre os diversos agentes estatais encarregados da manutenção da ordem pública, assim como dos agentes não estatais interessados no assunto.

No debate sobre segurança pública, também emerge como crucial a relação entre criminalidade e contexto social. O monopólio estatal da justiça – somente ao Estado é facultado o exercício de julgar e punir um ato contrário aos valores sociais – representa uma das maiores conquistas da humanidade. É por intermédio da efetivação desse princípio, materializada por meio do Judiciário e das polícias, instituições encarregadas da manutenção da ordem pública, que se garante o uso da civilidade no combate ao crime, evitando-se o recurso da barbárie. Porém, as instituições oficiais encontram-se sujeitas às pressões e demandas oriundas do meio social no qual estão inseridas. Muitas vezes, entretanto, em função de problemas de concepção, organização ou de sua própria inadequação ao meio, acabam por instaurar um descompasso entre os anseios da comunidade e as ações efetivamente implementadas para fazer frente às demandas da sociedade. Em suma, o que se pretende ressaltar é que o tema da segurança tem como marca a complexidade, pois o sucesso das políticas voltadas para a área depende, em larga medida, da capacidade de se adequar as instituições ao meio social. Logo, conhecer as características desse meio torna-se um imperativo para as ações destinadas a manter a ordem pública.

A cidade, em especial as grandes metrópoles, transforma-se no palco mais visível para expressão do drama das desigualdades sociais, e mesmo a recente redução do número de pobres e a melhora relativa dos indicadores sociais não foram suficientes para promover alterações significativas no quadro nacional de desigualdade social (ROCHA, 2003). O fato é que, embora a pobreza não seja o fator causal único no aumento da criminalidade, a maior parte das vítimas da violência se situa nos extratos mais vulneráveis da sociedade (SILVA, 2003). Contudo, conforme observa Zaluar (2002, p.79), “apesar da enorme desigualdade que existe neste país, são poucos os jovens pobres que enveredam pela carreira criminoso”. Logo, quando se busca a origem do aumento da criminalidade, é importante fugir da visão reducionista que pretende associá-la única e exclusivamente à questão da pobreza. É fundamental ampliar o foco da análise para o contexto social no qual o criminoso se encontra inserido.

No caso brasileiro, o crime que se registra na região de fronteira, por exemplo, é distinto daquele ocorrido no interior de Minas, Pernambuco ou em uma favela carioca. Para a área, vêm sendo propostas diversas soluções, que abordam desde a reforma das polícias até a da adequação dos direitos penal e processual à realidade contemporânea, passando pelo enfrentamento do crime organizado e outras questões. As iniciativas para a implementação dessas propostas encontram-se sob apreciação de instâncias como o Executivo federal e o Congresso Nacional, por serem objeto de uma política mais abrangente. Contudo, conforme discutiremos na próxima seção, o município pode ser o ponto de partida para a construção de soluções adequadas tanto de prevenção e repressão da criminalidade quanto de execução da pena.

### 3 – A Competência do Município

A definição da competência dos municípios, de forma geral, está inscrita no art. 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabelece seu âmbito de atuação legal e atividades administrativas. Dentre as possibilidades elencadas pelo *caput* do artigo, quatro incisos relacionam-se de maneira mais direta com o tema da segurança: a iniciativa de legislar sobre assuntos locais (art. 30, inciso I); a suplementação da legislação federal e estadual, segundo suas possibilidades (art. 30, inciso II); a competência de promover a adequação e o ordenamento do espaço urbano (art. 30, inciso VIII); e a possibilidade de “proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, inciso IX)”.

Além disso, na parte especificamente relacionada à segurança pública (art. 144, CF/88), é facultado aos municípios a criação de guardas municipais destinadas à proteção do patrimônio público e de suas instalações (art. 144, § 8º). Nessa situação, “a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), acolheu (...) a concepção segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade de todos, Estado e população” (SILVA, 2000, p.757).

Primeiramente, é preciso ter clareza quanto à amplitude da questão de segurança pública. Ela envolve, por exemplo, ações de prevenção à criminalidade, especialmente por meio de projetos voltados para os jovens, incorporando atividades de esporte e lazer, ou outros instrumentos que se mostrem pertinentes no combate a problemas identificados em cada comunidade. A elevação da qualidade da segurança pública também pode estar atrelada a medidas aparentemente simples, como a adoção de uma iluminação pública mais eficiente, a revitalização de regiões degradadas ou a coleta sistematizada de dados e informações relativas ao ambiente mais propenso à ocorrência de crimes.

Um espaço particularmente propício, porém ainda pouco explorado, para a elaboração e execução de políticas voltadas para a área é a escola, capaz de se tornar um laboratório de idéias e ações de prevenção à criminalidade. As estatísticas nacionais, como visto anteriormente, indicam a faixa de maior incidência de vítimas e agressores entre 15 e 24 anos, pobres, pardos e negros (SILVA, 2003). Políticas construídas para esse segmento social, a partir da escola, são um imperativo nacional. A escola pode e deve funcionar como espaço de desenvolvimento cívico e de construção de valores públicos. Por que não envolvê-la efetivamente no debate e na busca de soluções para aumento da segurança, já que nela se encontram as maiores vítimas potenciais da criminalidade? A Escola é um espaço importante de ação e combate à delinquência. Por que fechá-la nos finais de semana? Por que não torná-la um espaço privilegiado para a integração dos trabalhos dos agentes estatais junto às comunidades mais carentes? Ao poder municipal e a seus gestores cabe pensar e refletir sobre o tema, a partir do conhecimento de suas realidades diárias, pois seu papel pode ser muito mais relevante que o comumente reconhecido.

Outra solução não muito complexa é a participação da guarda municipal na promoção da segurança, por intermédio do auxílio às polícias em questões como resolução de conflitos e coleta de informação. Deve-se registrar que a guarda não tem função de polícia ostensiva, que, constitucionalmente, cabe à Polícia Militar (SILVA, 2000). Ela pode, contudo, trabalhar em cooperação, a fim de promover maior sintonia entre os sistemas. O 1º Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), de 2001, abordou a questão, propondo o apoio e incentivo à

criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas das forças policiais, com atividades de segurança pública e capacitação para gerir o trânsito.

O empenho conjunto, uma das diretivas do primeiro PNSP e da proposta do atual governo, é um dos objetivos mais destacados e almejados na política de segurança pública. A proposta é de uma articulação que também incluía a sociedade na discussão e gestão dos problemas verificados na área, tendo-se como meta estabelecer novas relações entre os órgãos de segurança e as comunidades de periferias e favelas das grandes cidades. Essa difícil tarefa depende, em grande medida, da interação entre os grupos sociais e as instituições dedicadas à gestão da ordem pública.

O disposto no plano e a realidade concreta são coisas distintas. Reconhecer o descompasso, contudo, não implica abrir mão da ação inovadora. No país, diversas experiências já demonstram que a articulação de esforços entre os agentes estatais e a sociedade é capaz de promover melhorias em quadros adversos. A título de ilustração, algumas dessas experiências serão relatadas a partir de agora, a fim de mostrar como questão vem sendo tratada em âmbito nacional.

Um exemplo de ação bem-sucedida na redução da violência em regiões desfavorecidas pode ser encontrado em Diadema. Trata-se de um município incluído entre aqueles com os maiores índices de violência e homicídios do estado de São Paulo, situação refletida na taxa de 107 mortos por cada grupo de 100 mil habitantes, registrada em 1998. Em Diadema, o problema da criminalidade não foi enfrentado por meio de soluções tipicamente defendidas em programas televisivos ou sugeridas pelo senso comum, como o uso indiscriminado da força bruta. Na verdade, as ações implementadas incorporaram a participação comunitária, a prefeitura, a Câmara de Vereadores, as polícias, um instituto de pesquisas (Fernand Braudel) e o Banco Mundial. Todos os organismos voltaram-se para a elaboração de políticas públicas e ações locais destinadas à redução da violência, definidas a partir de uma profunda pesquisa acerca da questão (SILVA FILHO, 2002).

Primeiramente, foi realizado um amplo levantamento dos problemas locais e da forma como ocorriam os crimes. Seguiu-se, então, um levantamento do perfil dos homicídios no município. A pesquisa identificou, por exemplo, que havia problemas nas informações colhidas nos inquéritos policiais e dificuldade de se estabelecer as causas dos crimes (71% dos casos). Outra análise mais detalhada demonstrou que a origem da maioria dos conflitos encontrava-se em problemas pessoais entre a vítima e agressor (9%) ou em vingança decorrente de problemas anteriores (9%). Revelou-se marcante, também, o impacto do consumo de bebidas alcoólicas: em 12% dos casos, o autor do crime encontrava-se embriagado; em 26%, havia sinais de uso de álcool (*idem*). Procedeu-se, então, a um levantamento do local e momento da ocorrência de mortes, que apontou os bairros pobres e o período noturno como os mais problemáticos:

“As mortes concentram-se nas áreas mais pobres, com pequenas habitações populares típicas de baixa renda, com uma concentração de 65% nas áreas do 1º e 2º distritos policiais. O horário predominante é no período noturno tardio (das 00:00 às 08:00 horas) com 21,3% dos casos, seguido do anoitecer (das 16:00 às 20:00 horas) com 18,3% e do final da madrugada (das 04:00 às 08:00 horas), com 13,9%. Em 96% dos casos, a morte decorreu do uso de arma de fogo, e em 171 deles em que os laudos policiais anotaram o número de projéteis nas vítimas, observou-se que em 70,7% dos casos as vítimas foram atingidas por três ou mais tiros, chegando-se ao exagero de mais de

dez tiros em 14% dos casos. As armas de fogo mais comuns (revólveres calibres 22, 32, e 38) responderam por 30,5% dos casos, e as pistolas automáticas por 20%. Nos poucos inquéritos em que a autoria foi esclarecida, havendo mais detalhamento das informações, verificou-se que em poucos casos os crimes ocorreram em ambientes fechados (22% na residência da vítima, um caso em uma empresa e outro em uma chácara), sendo predominante a morte em via pública (72%), com destaque para a morte em bares (16,6%)” (*idem*, p. 243-244).

Uma das estratégias adotadas para a redução do número de homicídios foi a aprovação, pela Câmara Municipal, de uma lei regulando o horário obrigatório de fechamento dos bares, fixado em 23 horas para todos os estabelecimentos enquadrados nessa categoria (Lei Municipal nº 2107 de 13 de março de 2002, e Decreto Regulamentador nº 5550/02). O processo de negociação da lei não se deu de imediato, ocorrendo por meio de um longo trabalho:

“Após muito debate público, apoiado pelos resultados das análises de homicídio na cidade, a lei começou a ser implementada em julho, com rigorosas inspeções de equipes conjuntas da Prefeitura, Polícia Civil e Militar, e a Guarda Municipal. Nas primeiras três semanas de agosto de 2002 só se registraram cinco homicídios em Diadema, contra 28 em todo agosto de 1999 e 18 de agosto de 2001. A Casa Beth Lobo, que atende mulheres vítimas de violência doméstica reporta uma dramática redução na procura de seus serviços. Os primeiros fins de semana sem homicídios em Diadema provocaram reportagens na grande imprensa e na televisão, com grande melhoria na auto-estima da população. A opinião pública geral passou a apoiar a lei” (*idem*, p. 245-246).

Essa política, como ressalta o autor (*idem*), não eliminou outros problemas registrados pelo município, como a existência do tráfico de drogas, a ausência de políticas públicas para a juventude e outras questões correlatas. Mas é interessante como exemplo de articulação entre poder público e comunidade na adoção de ações visando à redução dos índices de violência.

Outro projeto revelador de uma nova concepção de política de segurança pública é o Fica Vivo, realizado em Minas Gerais, que também tem alcançado resultados positivos. O programa Fica Vivo surgiu em função do aumento do número de homicídios nas principais cidades do estado. O estudo sobre a incidência desse tipo de crime demonstrou sua concentração em regiões específicas das cidades, e a associação com o tráfico de drogas (BEATO *et alli*, 1999). Tomando-se como exemplo o município de Belo Horizonte, capital do Estado, verificou-se, nos levantamentos realizados pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), que essas áreas necessitavam de políticas específicas para a repressão e prevenção à criminalidade.

A partir do reconhecimento da situação, o governo de Minas Gerais, por meio da ação da Secretaria de Defesa Social, institucionalizou o Projeto Fica Vivo, que busca reduzir a incidência de homicídios em regiões desfavorecidas, nas quais os índices de ocorrência desse tipo de crime encontram-se acima da média. A oficialização do programa se deu por meio do decreto 43334/03, de 20/05/03. O núcleo do Fica Vivo consiste na Gestão Coordenada da segurança pelos diversos atores estatais, não-governamentais e sociais, combinando intervenção estratégica e proteção social. O artigo 2º do referido decreto estabelece como áreas de abrangência do programa aquelas com índices elevados de homicídios, propondo que

o problema seja enfrentado por meio da “ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não-governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral”.

A intervenção estratégica baseia-se em ações integradas dos órgãos responsáveis pela ordem pública: Poder Judiciário, Polícia Militar e Civil, Polícia Federal, Ministério Público, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Prefeituras e Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS). A coordenação geral do Fica Vivo “é o órgão central de deliberação e tem a atribuição de estabelecer as diretrizes gerais do Programa de Controle de Homicídios, coordenando, avaliando e acompanhando sua execução pelas Coordenações Municipais” (art. 4º Decreto 43334/03). Além da instância estadual, existe a coordenação municipal (art. 6º Decreto 43334/03), cuja composição incorpora a prefeitura, a Câmara de Vereadores e representantes do Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Militar, Polícia Civil, e sociedade civil (art. 7º Decreto 43334/03).

A iniciativa mineira adota uma perspectiva baseada na gestão e articulação dos diversos entes estatais responsáveis pela segurança, assim como na participação da comunidade. A orientação do programa não se limita à repressão ao crime e à necessária manutenção da ordem pública, incorporando a dimensão de proteção social, por meio da mobilização de redes comunitárias, projetos e programas de prevenção, que se estendem ao campo da educação, de apoio aos jovens, inclusão produtiva e comunicação.

O ponto inicial de intervenção do projeto foi a comunidade do Morro das Pedras, em Belo Horizonte, que apresenta índices de homicídios expressivos. Segundo os dados levantados pela Polícia Civil e CRISP, a evolução desses índices nas principais comunidades carentes da capital mineira, entre 1998 e 2002, foi a seguinte:

**Tabela 1 – Homicídios em regiões sensíveis de Belo Horizonte (1998-2002)**

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Cafezal</b>	27	38	31	34	34
<b>Morro das Pedras</b>	18	14	27	32	32
<b>Morro do Papagaio</b>	16	29	37	39	20
<b>Pedreira Prado Lopes</b>	6	4	8	5	5
<b>Taquaril</b>	11	13	42	17	43
<b>Cabana</b>	4	14	23	12	34
<b>Total BH (exceto favelas)</b>	412	424	534	560	683
<b>Total BH</b>	494	536	702	699	825

Fonte: DCCV – Polícia Civil, dados ajustados CRISP.

A partir desse quadro, a estratégia elaborada para o Morro das Pedras baseou-se em uma política de policiamento que leva em conta as características locais. Dentre os objetivos, está o estabelecimento de relação de confiança entre a Polícia Militar e a comunidade. Para agir nesta direção, um grupo de 24 policiais foi treinado com o objetivo expresso de implementar o policiamento comunitário, lutar contra o tráfico, estabelecer ações preventivas e implantar o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD). O projeto busca fazer prevenção primária às drogas, por meio de um trabalho com crianças entre 09 e 12 anos e envolver, em atividades conjuntas, grupos familiares, escola e polícia.

A iniciativa do Fica Vivo, no período de janeiro a julho de 2003, conseguiu reduzir o número de homicídios no Morro das Pedras, que, segundo informações preliminares colhidas junto à Polícia Militar, foram os seguintes:

**Tabela 2- Número de homicídios registrados no Morro das Pedras (2003)**

<b>Janeiro</b>	<b>Fevereiro</b>	<b>Março</b>	<b>Abril</b>	<b>Maior</b>	<b>Junho</b>	<b>Julho</b>
3	2	1	0	1	1	4

Fonte: PMMG

A redução da taxa foi um dos fatores que levou o governo estadual a expandir a experiência do projeto. Ainda que a região não esteja livre de problemas nem tenha atingido um patamar aceitável de criminalidade, a política adotada revela um viés contemporâneo. Ela não é direcionada para um único aspecto do controle da criminalidade, mas sim, procura abordar a questão de forma ampla, observando as características de uma região marcada pela vulnerabilidade social.

Os exemplos citados anteriormente, das cidades de Diadema e Belo Horizonte, indicam a articulação de esforços entre os diversos agentes estatais e a sociedade como um meio adequado de resolução de problemas na área de segurança. Nos dois casos, as práticas adotadas não envolvem apenas o aspecto jurídico, mas uma dimensão social reconhecida e tratada politicamente por todos os atores envolvidos no processo. Essa capacidade aglutinadora pode ser muito eficaz na condução de políticas de prevenção, em especial aquelas destinadas aos jovens.

#### **4 – A Execução Penal**

Outro campo importante na formulação de políticas públicas para a segurança, no qual o município pode atuar, é o da execução penal. O drama vivenciado diariamente no sistema carcerário brasileiro é de conhecimento geral, sendo constantemente estampado nas manchetes dos jornais e da mídia eletrônica. Superlotação, condições insalubres, inexistência de políticas de recuperação, corrupção, má-qualificação de agentes penitenciários, baixos salários e desestímulo profissional, dentre outros fatores, contribuem para o agravamento do problema. A política de execução da pena é baseada em um sistema estadual, cujo marco regulatório é de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso I). Contudo, embora o município não seja o ordenador do sistema, ele pode atuar de maneira inovadora na execução das diretrizes da execução penal, como também no processo de recuperação dos criminosos.

Inicialmente, é importante abordar alguns aspectos do sistema penitenciário brasileiro que, como se sabe, sofre de inúmeras deficiências, as quais tornam os objetivos da Lei de Execuções Penais uma miragem. Dentre as diversas situações de desrespeito à lei, pode-se citar o número de detentos em delegacias de polícia à espera de julgamento, ou cumprindo pena, assim como o pequeno número de atividades de trabalho, qualificação profissional e ressocialização. Acrescente-se a violência existente no cárcere e as normas não-escritas que prevalecem nesses espaços, conforme descrito por Drauzio Varella (2001) no relato sobre a realidade do Complexo Penitenciário do Carandiru.

A crítica às prisões brasileiras não é feita apenas no interior das fronteiras nacionais, chagando, também, ao âmbito de organismos internacionais como as Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Aos motivos relevantes para essa desaprovação, citados acima, junta-se outro grave fator: a inexistência de estudos a respeito do sistema prisional brasileiro, assim como de indicadores acerca dos seus problemas cruciais (Macaulay, 2003).

As rebeliões ocorridas em São Paulo, no ano de 2002, orquestradas pelo Primeiro Comando da Capital (PCC), e no complexo prisional de Bangu, no Rio de Janeiro, expuseram a face mais problemática do sistema. As demonstrações públicas das deficiências foram amplamente divulgadas pela mídia, gerando mais desconfiança na população quanto à eficiência das instituições penitenciárias:

“Em 11 de setembro eclode uma rebelião no presídio de segurança máxima de Bangu I (a primeira desde a inauguração em 1988), com o traficante Fernandinho “Beira-Mar” e outros do chamado “Comando Vermelho” tomando o presídio, fazendo reféns e matando vinte e quatro dos seus desafetos de um outro ‘comando’, inclusive incinerando o corpo do principal deles, o traficante Uê. Nesse episódio, os presos dominam a situação, num festival de estripulias e exibição de audácia. Finalmente atendidas algumas de suas exigências, concordam em libertar os reféns e pôr fim à rebelião. Saldo: o presídio destruído e o descrédito do governo, a ponto de o presidente do Tribunal de Justiça sugerir que o Exército fizesse a segurança dos presídios” (SILVA, 2003).

Em função dos acontecimentos, as deficiências foram expostas e debatidas. Além dos fatos acima citados, contribuíram para aumentar o descrédito fatores como a exibição de escutas telefônicas nas quais presos utilizavam seus celulares de dentro das prisões para gerenciar suas atividades ilícitas. A situação de descrédito advinda dos acontecimentos, somada à visibilidade dada ao tema pela mídia, expôs a fragilidade do sistema. Da crise, surgiram propostas de construção de unidades penais de segurança máxima, já descritas no 1º Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001. A idéia básica, e correta, é separar criminosos de alta periculosidade que sejam reincidentes e problemáticos – especialmente aqueles ligados ao crime organizado. De qualquer maneira, uma questão ainda persiste: é possível o funcionamento adequado de tais unidades em um sistema com problemas tão graves quanto os que já se tornaram públicos? Como ainda não há base empírica disponível para se analisar o assunto, torna-se temerário responder à questão.

Os problemas do sistema penitenciário são vastos e muito do que pode ser feito encontra-se na alçada da União e dos Estados. A disposição de recursos para melhor qualificação e remuneração dos agentes penitenciários, por exemplo, depende de iniciativa do poder central. Já a retirada das delegacias de presos que aguardam o julgamento dos seus processos deve ser objeto de uma política estadual. Embora esses entes estatais tenham a maior parcela de competência institucional na gestão do problema, o município pode ser um espaço de articulação de políticas para a execução penal. Como isso pode ocorrer?

Uma experiência interessante e testada com êxito no país é a Associação de Proteção e Amparo ao Condenado (APAC), prisão gerida pela comunidade e já funcionando em diversas cidades, como Itaúna, em Minas Gerais, e Bragança Paulista e São José dos Campos (Humaitá), no Estado de São Paulo. Formadas a partir do trabalho de grupos religiosos, essas prisões exibem resultados que vêm atraindo a atenção de especialistas dentro e fora do Brasil. Diferentemente das grandes unidades, impessoais e centradas no controle exclusivo das burocracias do Estado, a APAC tem na participação da sociedade e da família do preso um instrumento importante de ressocialização. Para os presos com laços familiares inexistentes ou pouco solidificados, são indicados pais adotivos, responsáveis por auxiliá-los.

Ao contrário das grandes unidades prisionais, verdadeiras cidades de concreto e ferro, o modelo da APAC baseia-se em instalações menores, com até 200 detentos, a fim de facilitar o relacionamento entre os presos e promover a humanização do ambiente. Outro fator importante é a capacidade de controle, melhorada em um ambiente menor e com menos burocracia. Essa inovação do modelo permite que um número menor de guardas seja utilizado na segurança das instalações, reduzindo o custo financeiro das operações da unidade. Um ponto muito importante nesse sistema de controle é a pressão moral exercida por um preso sobre outro, por meio da internalização de uma cultura específica da instituição. A formação desse *ethos* é um dos elementos de controle informal para a manutenção das diretrizes de cumprimento da pena e para a ressocialização.

Os aspectos positivos do sistema são as taxas de reincidência menores que a média nacional e o custo 40% inferior à média das unidades prisionais tradicionais. Os benefícios desse modelo são fruto da inovação gerencial, da participação cívica da comunidade e da adoção de uma política real de reintegração dos condenados (Macaulay, 2003). A APAC consiste em uma experiência de bases sociais, que pode ser adaptada e repensada nos diferentes contextos das cidades brasileiras.

## **Conclusão**

O problema da segurança pública, no Brasil, encontra-se envolto em índices alarmantes. Contudo, embora os desafios sejam imensos e possíveis soluções apenas vislumbradas, o simples reconhecimento de que a questão é de suma importância para a execução de reformas sociais já representa um avanço considerável. Neste momento, é importante ampliar o debate em torno do tema, a fim de trazer à tona propostas que se mostrem em sintonia com o processo de amadurecimento democrático do país, evitando-se o caminho fácil de um padrão legal unicamente baseado na repressão.

A experiência mostra que modelos centrados na simples imposição da força encontram-se fora de sintonia com o entendimento contemporâneo a respeito da legalidade, calcado na percepção de que o Estado precisa legitimar suas ações perante a sociedade. O novo modelo de direito que se procura construir a partir dessa concepção é aberto às necessidades sociais e à participação da comunidade. Sem o reconhecimento dessas variáveis, qualquer proposta de política para a segurança pública tende a instaurar um intolerável distanciamento entre o cidadão e a justiça.

Neste trabalho, foram relatadas algumas experiências inovadoras adotadas na área, que, a despeito de suas particularidades, compartilham uma agenda comum: a percepção de que as coalizões e cooperações envolvendo os diferentes atores sociais, estatais e privados, são fundamentais para uma atuação eficiente no combate à violência. Conforme observado neste trabalho, o aumento da criminalidade tem desdobramentos em vários planos da sociedade, representando, portanto, um problema a ser enfrentado de forma coletiva. Ao agente público, portanto, cabe o papel de organizar as diferentes forças sociais em torno de projetos comuns.

As experiências bem-sucedidas na área de segurança pública aqui relatadas também reafirmam o pressuposto defendido neste trabalho de que o município pode e deve ter papel de destaque no combate à criminalidade. Muitas soluções podem ser geradas e implementadas no âmbito local, propiciando uma coleta de dados e informações capaz de fornecer subsídios importantes até mesmo para a elaboração de políticas mais amplas, a serem adotadas no plano nacional. O município é a base para importantes experiências, pois nele estão as comunidades,

as famílias e os indivíduos que necessitam do suporte legal e social para afirmarem sua condição de cidadãos. Trata-se de um campo aberto para os gestores municipais que desejam exercitar sua criatividade e responsabilidade social enquanto servidores públicos.

### Referências Bibliográficas

ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: *Globalização & Inovação Globalizada: experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Ed. Por CASSIOLATO, José Eduardo & LASTRES, Helena Maria Martins. Brasília: IBICT/MCT, p. 181-199, 1999.

AZEVEDO, Sérgio & MARES GUIA, Virgínia R. Governança metropolitana e reforma do Estado : o caso de Belo Horizonte. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Ano 2, Nº3, p. 131-146, 2000.

BEATO, Cláudio *et alli*. *Conglomerados de Homicídios e o Tráfico de Drogas em Belo Horizonte de 1995 a 1999*, 1999.

CACCIA BAVA, Sílvio. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? In: *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 10, Nº 3, p. 53-59, 1996.

COELHO, Franklin Dias. Reestruturação Econômica e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: *Desenvolvimento Econômico Local Temas e Abordagens*. Org. por COELHO, Franklin Dias, Rio de Janeiro, IBAM, SERE/FES, 1996.

FERREIRA MENDES, Gilmar. A Doutrina Constitucional e o Controle de Constitucionalidade Como Garantia da Cidadania - Necessidade de Desenvolvimento de Novas Técnicas de Decisão: Possibilidade da Declaração de Inconstitucionalidade sem a Pronúncia de Nulidade no Direito Brasileiro. In: G. Ferreira Mendes (org.), *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*, 2a. Edição. São Paulo, Celso Bastos, 1999.

MACAULAY, Fiona. *Political and Institutional Challenges of Reforming the Brazilian prison system*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper CBS – 31 – 02.

NONET, Philippe & SELZNICK, Philip. *Law and Society in Transition: Towards Responsive Law*, New York, Octagon Books, 1978.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim, 2 ed., Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?*, Rio de Janeiro, FGV, 2003.

SILVA, Jorge. *Segurança Pública e Polícia – Criminologia Crítica Aplicada*. Rio de Janeiro, Forense, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros, 19 ed., 2000.

SILVA FILHO, José Vicente . Pesquisa, Cooperação Policial e Ação Comunitária: um estudo em Diadema. In: Nilson Oliveira (org.), *Insegurança Pública: Reflexões sobre a Criminalidade e a Violência Urbana*. São Paulo, Nova Alexandria, 2002.

SOUZA SANTOS, Boaventura *et alii*. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português*. Porto, Edições Afrontamento, 1996.

VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo, Cia. Das Letras, 2001.

WEBER, Max *Essays in Sociology*. London, Routledge, 1997.

ZALUAR, Alba. Violência: Questão Social ou Institucional?. In: Nilson Oliveira (org.), *Insegurança Pública: Reflexões sobre a Criminalidade e a Violência Urbana*. São Paulo, Nova Alexandria, 2002.