

Descentralização da Segurança Pública: Dilemas na Governança

Autoria: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, Eduardo Cerqueira Batitucci

Resumo

As questões de violência e criminalidade vêm causando impacto cada vez maior na sociedade e alterando o cotidiano das pessoas que pressionam o poder público em busca de soluções. A administração pública, no exercício de suas atribuições constitucionais nessa área, não têm conseguido respostas adequadas, seja no aumento da repressão ou nas medidas de prevenção. Este trabalho apresenta uma análise de pressupostos subjetivos e objetivos que permitam a melhoria da governança para aumentar a efetividade do aparato policial (civil e militar), através da participação do município e da população na gestão da segurança pública, utilizando-se dados quantitativos e qualitativos sobre as transformações da criminalidade e os investimentos municipais na função segurança pública, bem como estudos sobre a participação popular no planejamento da ação policial. Conclui-se que a descentralização da segurança pública permitiria uma maior integração entre os atores envolvidos no processo e no aprimoramento de mecanismos de governança em nível municipal, e um combate mais efetivo ao fenômeno da violência e criminalidade. No entanto, pode gerar casos em que prevalece a teoria da escolha racional com a utilização das organizações policiais para a satisfação dos interesses individuais dos dirigentes municipais.

1 Introdução

As mutações do mundo contemporâneo ensejam que as políticas públicas devam ser insistentemente repensadas frente às constantes mudanças e reivindicações da sociedade, e que a Administração Pública tenha seu escopo aprimorado para uma efetividade cada vez mais adequada como resposta do Estado à sociedade. Abrúcio (1998) destaca que novos conceitos surgem na administração pública, como administração por objetivos, serviços públicos voltados ao consumidor, gestão pela qualidade, entre outros, que visam modificar, no nível mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática. Advindos no bojo da crise econômica e fiscal, iniciadas na década de 1970, a pouca resposta dos governos aos novos problemas surgidos na sociedade e novos parâmetros produtivos e tecnológicos que transformaram a lógica do processo produtivo, levaram a uma crise do Estado que, na busca por aumentar sua efetividade, passa a adotar vertentes diferenciadas de atuação, seja a do Estado gerencial, a do consumerismo ou daquela orientada para o cidadão.

Seabra (2001, p.25) analisa esse conjunto de idéias administrativas aplicadas para mudanças em instituições públicas ao redor do mundo, cuja principal característica é a utilização de conceitos de gestão do setor privado sobre o modelo burocrático tradicional predominante na maioria das organizações públicas. Além da privatização, criação de agências semi-autônomas, introdução de mecanismos de mensuração de desempenho, pressão por mudança no estilo gerencial, e controle dos resultados “têm surgido como uma prescrição para tornar as organizações públicas mais “gerenciais”. Luiz Carlos Bresser Pereira, um dos maiores arautos dessa mudança no plano acadêmico e político no Brasil, destaca ainda a descentralização administrativa, organizações com menor nível de níveis hierárquicos,

definição clara de objetivos e administração voltada para o atendimento ao cidadão (Pereira, 1999).

Este posicionamento sofre de pesadas críticas, pois abarcava idéias neoconservadoras, segundo Andrews e Kouzmin (1998), por não incentivar o desenvolvimento. Seabra (2001) ressalta que os preceitos nessa linha alardeados por Osborne e Gaebler (1994) recebe críticas diversas por algumas proposições contraditórias e poucas evidências empíricas.

Abrúcio (1997) reforça que apesar das críticas ao novo modelo gerencial, o modelo burocrático não responde aos anseios da sociedade contemporânea. Além disso, o modelo gerencial adota formas distintas, variando em um contexto de pluralidade de ações que alcança todas as esferas públicas, inclusive aquelas afeitas a segurança pública.

No entanto, o Estado voltado para o cidadão concebe uma administração pública em que se reforça os conceitos de “accountability”, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes no modelo gerencial. Ao valorizar o conceito de cidadão, como ator coletivo, pressupõe-se sua participação em todo o processo, com parâmetros no poder local, nível em que o cidadão exerce maior controle sobre a atuação do Estado (Abrúcio, 1998; Frischtak, 1997).

Nesse sentido, tem-se a introdução da idéia de governança, entendida enquanto as condições que garantam a eficiência estatal, envolvendo dimensões sociais e políticas da gestão pública, fenômeno esse que se manifesta através da alteração dos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais, o que ocorre, principalmente, pela transformação das intermediações realizadas pelas instituições do Estado (Frey, 2001; Reis, 1999).

Entre os diversos desafios que surgem no campo das políticas públicas destaca-se o incremento das taxas de violência e de criminalidade (Batitucci, 1998), tradicionalmente combatidos pelo aumento do caráter repressivo das ações policiais e que hoje, diante da precária situação do Estado, da inefetividade dessas políticas e da mudança do padrão da criminalidade (Coelho, 1978; Paixão, 1995), necessita de outros instrumentos aptos a aumentar sua efetividade a partir da participação da comunidade e adoção de medidas preventivas de segurança (Soares, 2000).

O problema da criminalidade passou a ser assunto obrigatório para todos os meios de comunicação de massa do país, incorporou-se ao discurso político e modificou o “modus vivendi” da população. Esta mudança de comportamento inclui desde a escolha de tipos de moradias, sua localização, até cuidados pessoais, como horários, trajetos, opções de lazer, locais frequentados, meios de transporte, escolas e outros procedimentos (Fischer, 1985; Coelho, 1978; Caldeira, 2000). Os efeitos econômicos da criminalidade também são desastrosos, além dos gastos públicos decorrentes da vitimização (ISER, 1998; Kahn, 1999), há a depreciação imobiliária, desestímulo ao turismo e esvaziamento do mercado cultural (Soares, 2001; Rondon, 2003).

Paixão (1994) e Beato Filho (2000) apontam para uma situação paradoxal na qual quanto mais se amplia a percepção pública da criminalidade como problema central das grandes cidades e a demanda por políticas de segurança, menos se conhece o fenômeno pelas poucas estatísticas existentes, e cada vez mais as lacunas cognitivas tendem a ser preenchidas por mitos, crenças e emoções que, por sua vez, conduzem a políticas meramente reativas,

incapazes de enfrentar as principais determinantes do problema. No sentido de superar essa situação, novos diagnósticos da violência e criminalidade no país, a descrição do novo papel assumido pelos municípios na seara da segurança pública, e em que medida, a participação popular vem ocorrendo como forma de prevenir e reprimir a criminalidade; além dos impasses encontrados pela descentralização dessa atividade, devem ser desenvolvidos.

Apesar do preceito constitucional garantir aos municípios a possibilidade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, a mesma atua apenas em atividades de vigilância (Brasil, 1989). Pela sua presença ostensiva, a guarda municipal age em um primeiro momento como interlocutor das demandas e expectativas sociais, em uma segunda instância, como defensora do patrimônio municipal e em um terceiro patamar, no caso de flagrante delito, o guarda municipal, amparado no Código de Processo Penal (Brasil, 2003) atua como agente da lei. Isso difere muito do papel realizado pelas polícias que estão organizadas por Estado e subordinadas ao governador, realizando o chamado ciclo completo de polícia, prevenção, repressão e investigação. Existem diversos arranjos institucionais do aparato de segurança pública, seja o de polícias municipais predominante no modelo norte-americano (Walker, 1992), o de polícia nacional francês (Bayley, 2001) ou por estados como no caso brasileiro (Soares, 2000). O que motivaria uma maior aproximação do modelo municipal de polícia seria a descentralização de serviços para o município provocado pela Constituição de 1988, o crescente financiamento dos municípios no suporte à segurança pública e a adoção de novas técnicas de policiamento que privilegia a ação local e a participação da comunidade.

2 Qual o Papel do Município?

Alarmados com a elevação das taxas de criminalidade e pressionados no sentido de garantir a segurança dos cidadãos, os municípios brasileiros optaram por investir em segurança pública como forma de impedir a piora contínua da qualidade de vida da localidade sob sua administração, ainda que, constitucionalmente, não seja função municipal o destino de recursos financeiros às organizações policiais ou o fomento à participação popular na gestão da segurança pública.

Esse crescimento da violência e criminalidade acentua-se a partir de meados da década de 1980, acompanhado por uma mudança no padrão da criminalidade violenta que de crimes contra a pessoa passa majoritariamente a ser dirigida aos crimes contra o patrimônio. A distribuição espacial também revela uma concentração nos municípios acima de 100.000 habitantes, grande parte dos crimes referentes ao uso, tráfico e plantio de drogas, como

resultado de processos sócio-econômicos mais amplos, destacando-se a acentuação da urbanização e da industrialização que caracterizou o país nos últimos 20 anos. Observou-se que as taxas de crimes violentos contra o patrimônio mantêm correlação significativa tanto com variáveis demográficas (densidade e grau de urbanização) como com indicadores de desenvolvimento e riqueza tais como PIB per capita e variáveis correlatas. Os delitos relativos a drogas em detrimento dos crimes contra a pessoa têm suas causas na histórica manutenção dos altos índices de desigualdade na sociedade brasileira, algo decorrente da urbanização acelerada, do crescimento do individualismo em massa e da experiência individual de privação relativa. Acresce-se a isso a histórica e cultural tradição de desconfiança em relação à lei, uma vez que o sistema de justiça criminal não se constitui como arranjo capaz de autuar, processar e punir todos os indivíduos que cometeram algum delito (Lima et al., 2000)

A sociedade brasileira vem experimentando uma nova criminalidade, mais organizada e de cunho “empresarial”, o que demanda às organizações responsáveis pela segurança pública um novo padrão de desafios e a necessidade de repensar sua atuação operacional. Isso porque o crescimento da criminalidade constitui-se fenômeno indissociável da desorganização que afetou as instituições responsáveis pela ordem pública no curso da transição democrática. Esse marco inaugurou o isolamento das organizações de segurança pública brasileira, cujo efeito mais perverso situa-se no fato de a população não vislumbrar a questão da segurança pública como algo realmente público e na incapacidade crescente do Estado em manter a ordem pública (Soares, 2000; Lima et al., 2000). Soma-se a isso a perversidade do arranjo vigente no sistema prisional, marcado pela superlotação de celas, constantes rebeliões e fugas de delegacias, cadeias e penitenciárias (Lemgruber, 2000). Essa situação é extremamente perversa para o sistema de justiça criminal como um todo porque impede a detenção de determinados indivíduos perigosos para a sociedade e impossibilita a correta execução da investigação criminal, dado que os policiais civis acabam tendo que se ocupar da guarda de presos comprometendo ainda a execução de políticas públicas de recuperação do criminoso, óbices que contribuem para a reprodução do ciclo vicioso de delinquência e impunidade.

Por outro lado, o trabalho policial convive com restrições orçamentárias, aliado a ausência de mudanças qualitativas nos métodos convencionais de fazer polícia. A atividade policial continua desvalorizada, mal remunerada e carente de avanços nos métodos de trabalho, tanto ostensivos como investigativos, como ficam ressaltados nos movimentos grevistas recentes. Entretanto, a criminalidade, ao contrário das organizações policiais, apresentou profundas transformações, consolidando o cunho empresarial, além de caracterizar-se pela jovialidade de seus agentes e de suas vítimas. Isso porque, via de regra, os criminosos são do sexo masculino, com idade entre 18 e 29 anos, enquanto que a vitimização ocorre entre homens na faixa etária de 15 a 24 anos (Souza, 2000; Zaluar, 1999).

A partir da mudança constitucional de 1988, o município passa a assumir maiores encargos com relação a áreas básicas como saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A área da segurança pública é a única na qual o município não possui atribuições diretas, dado que as organizações policiais e o sistema prisional são de responsabilidade do executivo estadual e federal. No entanto, os governos locais, principalmente os das grandes cidades, são os maiores afetados pelo aumento da criminalidade o que, por sua vez, suscita o desenvolvimento de políticas municipais que permitam a contenção e enfrentamento da violência. A proliferação das guardas municipais e a tentativa de ampliar seu escopo de atuação revelam esta preocupação.

Assim, apesar das limitações legais quanto à atuação direta, vários municípios já administram assuntos com interfaces à segurança pública como serviços de emergência, administração do trânsito e defesa civil, por exemplo. Outros, implementam vários programas sociais, os quais têm grande impacto na prevenção da violência e incentivam a participação da comunidade na discussão e auxílio ao planejamento das organizações policiais, uma vez que a administração municipal deve não só exercer com competência suas atribuições legais, como também liderar a comunidade para solução de seus problemas críticos, como no caso da segurança pública, já que desta maneira se fortalece os atributos de governança.

O município também tem interferido na gerência da segurança pública através do provimento de grande parte das despesas de custeio das organizações policiais, tais como combustível para viaturas, pagamento de aluguel de imóveis, alimentação para os policiais, dentre outros. Toma-se o estado de Minas Gerais, o estado da federação com o maior número de municípios (853) como exemplo para demonstrar tais argumentos, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução dos gastos dos municípios de Minas Gerais, com a função a segurança pública (1994-1998)

Anos	Gastos a função segurança Pública (em Reais)
1994	2.263.293,41
1995	5.943.439,64
1996	6.326.512,46
1997	8.897.381,10
1998	8.940.790,32

Fonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro - FJP/CEES, 2000.

É importante salientar que os gastos municipais com segurança pública parecem obedecer a mesma lógica de crescimento da arrecadação dos municípios, ou seja, à medida que essa esfera da federação brasileira possui mais recursos financeiros, maior é o repasse realizado a essa atividade tipicamente estatal. Uma das possíveis explicações para esse fenômeno situa-se no fato da população pressionar as autoridades locais por uma maior segurança na sua localidade, o que pode ocorrer, por exemplo, pelo investimentos nos batalhões de polícia militar ou nas delegacias de polícia civil localizados nos municípios, o que, por sua vez, pode conduzir a prevenção e repressão à criminalidade a níveis superiores de eficácia e efetividade.

No entanto, apesar do crescimento dos gastos com segurança pública os dispêndios empreendidos pelo município ainda significam parcela pequena do orçamento municipal total (0.1% no caso de Minas Gerais, por exemplo), o que representa um paradoxo, pois, se analisada em consonância com os investimentos municipais em outras áreas sociais, essa proporação é extremamente baixa, entretanto, quando se leva em consideração o fato do município não possuir qualquer atribuição legal, tanto no que se refere ao planejamento como no orçamento da segurança pública, esse valor é extremamente significativo.

Assim, a despeito do fato de ser responsabilidade estadual e federal o provimento da segurança pública, não se deve desconsiderar a relevância da inserção dos municípios no esforço de combate à criminalidade. É fundamental que uma política pública contemple iniciativas e ações que podem e devem ser tomadas pela administração municipal sem contudo esquecer a importância da parceria e da articulação com os governos estadual e federal. A viabilização dessas ações depende, assim, de um diálogo constante e profícuo entre as autoridades das diversas esferas de governo.

O município além de assumir importantes funções na gestão da segurança pública no que se refere ao financiamento da ação policial, também pode desenvolver projetos aptos a

fomentar a participação popular nessa área, pois, a partir do momento em que o art. 144 da Constituição Federal Brasileira de 1988 (Brasil, 1989) estabelece que a segurança pública é “dever do estado, direito e responsabilidade de todos” os indivíduos passam a estar automaticamente compelidos a participar do trabalho das organizações públicas estaduais incumbidas da prevenção e repressão à criminalidade, quais sejam: polícia civil e militar. Essa atividade é, atualmente, apontada pelos especialistas como um dos maiores avanços na gestão da segurança pública, constituindo-se, assim, em importante mecanismo capaz de permitir a materialização de conceitos como governança, accountability e responsabilização (Bayley, 2001; Soares, 2000).

É importante ressaltar que a participação do município na gestão da segurança pública não ocorre da mesma forma em todas as localidades. Segundo Skolnick e Bayley (2001, p. 228) “naqueles locais em que o departamento vive uma história infeliz de corrupção, a descentralização pode vir a ser um desastre porque cria exatamente as condições que facilitam maior corrupção.” Apesar do repasse municipal de recursos às organizações municipais não se constituir em forma de descentralização do trabalho policial propriamente dito, em localidades onde a consciência cívica encontra-se precariamente desenvolvida (o que ocorre particularmente nos pequenos municípios brasileiros), esse tipo de estratégia faz com que muitos gerentes locais se apropriem de forma privada de algo que é eminentemente público: a polícia. Isso porque os prefeitos acreditam que por financiarem aspectos da infra-estrutura e custeio, como viaturas, combustível ou alimentação dos policiais esses devem implementar, exclusivamente, seus interesses, materializando o antigo provérbio popular: “para os amigos tudo, para os inimigos a lei”.

Portanto, conforme ressaltado por Skolnick e Bayley (2001, p. 18) como “não se pode simplesmente jogar dinheiro na aplicação da lei e esperar resultados”, a administração municipal deve traçar estratégias que a permitam liderar a comunidade para solução de seus problemas críticos, como no caso da segurança pública, pois assim fortalece seus atributos de governança e pode estruturar-se no atendimento das demandas de sua população.

3 Participação Popular na Gestão da Segurança Pública

Segundo Skolnick e Bayley (2001, p. 20) “os estudos indicam claramente que a proteção deve ser fornecida pelos próprios cidadãos, e que a ajuda destes é fundamental para a captura e condenação dos indivíduos que os lesaram. A tarefa da polícia é, portanto, trabalhar junto com o povo, de maneira a garantir que isso aconteça, desenvolver estratégias específicas e articuladas que possam produzir resultados”.

Nesses termos, a participação dos cidadãos de um dado município no planejamento policial enfatiza a idéia de que a segurança pública e a prevenção e repressão da criminalidade são assuntos muito importantes para serem deixados apenas nas mãos dos comandantes estaduais de policiamento. Soma-se a isso, o fato de, conforme constatado por Vanaguas (2002), as polícias, via de regra, serem as agências mais importantes e influentes no município e, por isso, necessitam de uma maior transparência na consecução de suas ações afim de dotá-las de legitimidade e impedir a sua utilização para fins, exclusivamente, clientelistas.

Segundo Vanaguas (2002), o policiamento para controle dos níveis de criminalidade em uma dada área, reduz-se a duas táticas principais, a reativa e a proativa.

- 1- Policiamento reativo: nesse caso o policial apenas reage a uma solicitação realizada pelo cidadão, como por exemplo, uma chamada ao telefone 190 relatando a ocorrência de um determinado crime em uma dada área; ou a abertura de um inquérito policial para a prisão dos suspeitos de terem cometido o delito. Segundo Rico e Salas (1992, p. 99), “essa tarefa implica fundamentalmente, após a prática de um delito, na investigação sobre o mesmo, na busca e prisão da pessoa suspeita e na coleta de provas suficientes para justificar posteriormente a ação penal.” Ou seja, o policiamento reativo é o que se denomina como repressão à criminalidade.
- 2- Policiamento proativo: “conjunto de ações que a polícia pode executar com um espírito de preservação e assistência, com o fim, por um lado, de evitar que determinadas pessoas caiam na delinqüência e, por outro, que certas pessoas nela perseverem e, por outro lado, que certas pessoas se convertam em vítimas de algum delito” de acordo com Rico e Salas (1992, p. 99). Essa modalidade de policiamento constitui-se em uma das políticas de prevenção à criminalidade.

Portanto, “a ação policial é proativa quando é iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independente da demanda dos cidadãos e até mesmo em conflito com uma demanda de cidadãos,” reforçam Skonick e Bayley (2001, p. 24). Se originada da solicitação dos cidadãos a ação policial é reativa, lembrado que todas as polícias atuam de forma proativa e reativa, variando a combinação destas estratégias. No caso da polícia brasileira suas características reativas são predominantes (Zaluar, 1999; Soares, 2000).

Durante muito tempo, a participação popular na gestão da segurança pública se restringiu ao policiamento reativo, exclusivamente, sendo que sua incorporação no policiamento proativo ocorreu apenas recentemente. No policiamento reativo, são os cidadãos quem detectam a ocorrência dos delitos, dada a incapacidade dos recursos humanos policiais de serem onipresentes em todos os locais da cidade. Nesse caso, o cidadão não apenas possui a função de identificar o local e as circunstâncias de ocorrência do delito, como também identificar e fazer com que a polícia prenda aqueles indivíduos criminosos residentes na comunidade. Por seu turno, no policiamento proativo, a comunidade passou a se constituir como a principal encarregada de determinar quais as áreas mais carentes da presença constante e ostensiva de policiais, em virtude dos índices de criminalidade experimentado nessa localidade.

Assim, reforçam Skolnick e Bayley (2001) e Vanagunas (2002), a habilidade da polícia em controlar o crime depende mais da iniciativa do cidadão do que da iniciativa da polícia e, por isso, a participação popular na gestão da segurança pública, em nível local, é de suma importância para conter a escalada de delitos. Mesmo porque, o papel da polícia na prevenção e controle do crime é importante, mas certamente, não é exclusivo.

No entanto, para que a participação dos cidadãos na gestão da segurança pública venha a se materializar, conforme salienta Rico e Salas (1992), é de suma importância que esses indivíduos conheçam, previamente, o papel de cada uma das organizações policiais, seus objetivos e prioridades; a situação da criminalidade em município, suas principais causas e quais as medidas que estão sendo adotadas pelo poder público para a prevenção e repressão da escalada de delitos. Caso a população não seja informada, previamente, acerca das variáveis ressaltadas, sua participação pode-se conformar em mera peça de ficção, ou desenvolver políticas que ataquem a questão apenas de forma superficial e não em seu cerne o que, por sua vez, é incapaz de conter a escalada da criminalidade a longo prazo, comprometendo, assim, a

materialização do conceito de efetividade. Nas palavras de Skolnick e Bayley (2001, p.225): “a polícia deve sentir genuinamente e comunicar genuinamente esse sentimento, que o público a que está servindo tem algo a contribuir na tarefa de policiamento.”

A participação popular não informada possui ainda como efeito perverso a apropriação privada dos meios públicos. Em pequenos municípios, cuja a consciência cívica dos cidadãos ainda não se encontra substancialmente desenvolvida, os investimentos municipais, de qualquer natureza, nas organizações policiais, conformam-se como efetiva prática coronelista dos dirigentes locais. Ou seja, como a população desconhece qual é a missão do policial, quando esse executa tarefas de interesse exclusivo de um indivíduo residente na comunidade, não ocorre a efetivação de nenhuma denúncia ou cobrança de comportamento contrário por parte desse agente de segurança pública. Essa prática é extremamente nociva à consolidação da democracia em uma dada sociedade, na medida em que, nesses agrupamentos sociais, a polícia deve possuir poderes suficientes para manter a ordem e a segurança dos cidadãos, mas deve também garantir ao indivíduo mecanismos que lhe permita se proteger ao excesso ou abuso de tais poderes, o que não ocorre em comunidades onde as polícias são utilizadas segundo a lógica clientelista dos dirigentes locais. Em cenários como este, torna-se impossível a materialização de idéias como *accountability* e responsabilização.

No sentido de impedir a ocorrência de situações como esta, as polícias devem procurar o estabelecimento de contatos com a população, para que essa a auxilie no planejamento e implementação das políticas de prevenção e repressão a criminalidade, permitindo, assim, que a participação popular efetive-se de maneira mais ativa e confiável. Isso porque, a despeito da importância do município enquanto fomentador da inserção da população na gestão da segurança pública, ninguém melhor que as organizações policiais, encarregadas de realizarem tais atividades especificamente, para explicar em que consiste o papel da polícia, bem como quais foram as principais transformações ocorridas com os índices de criminalidade da localidade nos últimos anos. Conforme ressaltam Skolnick e Bayley (2001, p. 237) “as atividades de prevenção do crime projetam a polícia numa postura de “co-produção”, que incorpora os cidadãos ao mundo da polícia. O cidadão que co-produz pode experimentar algumas frustrações e limitações de tentar manter a segurança pública. Mas isso é positivo, uma vez que o cidadão será mais propenso a compreender os problemas do policiamento e identificar-se com eles. Dificilmente a polícia podia inventar uma forma mais eficiente de relações públicas positivas, que pode traduzir-se eventualmente em apoio político para a polícia e para suas necessidades de recursos.”

Outra questão de suma relevância na participação popular na gestão da segurança pública refere-se a avaliação e controle da atividade policial. Conforme ressaltam Rico e Salas (1992) “não é hábito de nossa administração pública avaliar-se e muito menos se submeter a controle particularmente, quando o controle é externo.” No entanto, a partir do momento que determinados indivíduos participam da elaboração das estratégias de ação das referidas organizações e, simultaneamente, acompanham a implementação das mesmas, eles passam a serem compelidos a denunciar qualquer desvio do que foi, em conjunto, planejado.

Nesses termos, pode-se inferir que na medida em que a comunidade participa da prevenção e repressão à criminalidade através dos mecanismos legalmente estruturados para esse fim, efetiva-se não apenas a idéia de transparência na consecução do trabalho policial, como também, materializa-se a definição de *accountability* em toda a sua extensão.

Por fim, cabe salientar que todas as proposições apresentadas, no que se refere à participação popular na gestão da segurança pública, encontram-se, atualmente, em implementação em diversos estados através dos conselhos da comunidade para a segurança pública, dentro da abordagem de policiamento comunitário. Esses conselhos se constituem como locais privilegiados de ação, na medida em que permitem a participação popular no

delineamento de estratégias de prevenção e combate ao crime a serem implementadas pelas polícias.

O interessante neste tipo de procedimento é que se cria um grande espaço para a constante avaliação das estratégias adotadas, pois, como a população ajuda a definir a lógica da ação policial, quando essa estratégia não é bem sucedida, a responsabilidade passa a ser de todos e não somente da polícia, o mesmo ocorre com os sucessos obtidos. Exemplos como esse são de suma importância porque, além de ampliar a dimensão do controle social sobre as organizações públicas, fortalece os laços existentes entre a polícia e a comunidade.

Dessa forma, conclui-se que a consecução da segurança pública não é uma tarefa apenas das instituições que compõem o Estado. Cabe também à sociedade civil uma participação decisiva na busca das soluções atinentes ao controle da criminalidade. Refere-se aqui não apenas a um dever dos cidadãos para com a comunidade mas também a um direito que deve ser defendido e implementado. Além disso, a participação comunitária na segurança pública vem se constituindo numa das experiências mais inovadoras a nível internacional, superando o perverso distanciamento entre as organizações policiais e a comunidade. Conforme salienta Skolnick e Bayley (2001, p. 241) “introduzir e implementar novas idéias policiais não é fácil, mas é possível. Mais do que isso, é essencial que consigamos oferecer segurança pública elementar (...) e ganhar a confiança daqueles que estão sendo policiados.”

4 Dilemas da Descentralização

Uma das mudanças no arcabouço institucional no combate a violência e criminalidade seria a possibilidade de descentralização da segurança pública, tal como ocorreu nos últimos anos com a saúde e a educação. Como aspecto favorável desta proposta é que os batalhões de polícia, militar e civil, já se encontram regionalizados, possuindo comando e diretrizes distintas conforme a região dos respectivos estados. Soma-se a isso o fato dos governos locais terem investido sistematicamente nessa função, menos através do incentivo a participação popular e mais pelo financiamento da manutenção dessas corporações. No entanto, estabelecer como competência do município o provimento da segurança pública implica em sérios dilemas em uma sociedade marcada pela tradição coronelista e clientelista como a característica dos pequenos municípios brasileiros.

Nesse sentido, estabelece-se o seguinte impasse: como descentralizar um serviço dessa natureza se os governantes locais, em geral, não se encontram preparados para provê-lo e fomentar a participação popular de maneira imparcial e visando exclusivamente o interesse público?

Como pressuposto para a superação desse impasse tem-se a idéia de consciência cívica, a qual perpassa, necessariamente, pela internalização dos valores democráticos de uma dada sociedade, bem como, da importância da participação cidadã (Azevedo e Guia, 2001), como meio de garantir a prestação das atividades de segurança pública conforme as demandas societárias e norteadas pelos princípios da profissionalização e neutralidade, os quais devem ser inerentes a uma moderna organização policial. Isso porque o aumento do grau de democracia aumenta a consciência política e diminui a ignorância da população, o que retira a legitimidade das soluções pela força indiscriminada da polícia, no caso, controlar os governantes de maneira a evitar que a proposta de descentralização da execução das atividades de segurança pública venha a ser utilizada pelos gerentes municipais como meio de satisfação de seus interesses particulares.

A participação popular no controle das políticas de segurança pública descentralizadas no nível municipal poderia, nesse caso, ser fomentada através da demonstração do quanto o poder de polícia pode ser nocivo quando utilizado para a satisfação de interesses individuais e as eventuais desestruturas democráticas que ele pode conduzir, uma vez em que se

consubstancia na justificativa da existência do próprio Estado enquanto ente político gestor das liberdades individuais (Zaverucha, 2000). No entanto, o controle da segurança pública municipal será eficiente apenas se os cidadãos desenvolverem a dimensão da participação democrática não visando a obtenção de benefícios diretos com sua participação, tal como pressupõe o conceito de empreendedores analisado por Olson (1999), segundo o qual a cooperação entre os indivíduos apenas ocorre quando os indivíduos vislumbram a possibilidade de auferir o lucro direto, que não seja o simples bem estar coletivo, único benefício que o aumento da efetividade da gestão da segurança pública pode ocasionar.

Putnam (2000) busca superar o “dilema olsoniano” ao colocar o conceito de capital social. Partindo da constatação de que autores como Olson (1999), que consideram a apatia política como a atitude mais racional a ser adotada pelos participantes do jogo democrático, ocorre uma subestimação da cooperação voluntária, a qual ocorre em diversas situações, independente da presença de incentivos seletivos ou de empreendedores. Entretanto, Putnam (2000) reconhece que para a dinamização do comportamento cooperativo é fundamental a existência de instituições formais capazes de reduzir os custos de fiscalização dos possíveis infratores e de exigir o cumprimento dos acordos que sustentam a participação popular em atividades típicas do Estado.

Nesse sentido, a não participação seria produzida, para Putman (2000), em virtude da carência de confiança mútua entre os indivíduos, algo que decorreria de possíveis lacunas no processo de socialização e condicionamento dos indivíduos, disseminação das regras vigentes no corpo coletivo, bem como do estabelecimento de punições a não participação, resguardando o oportunismo e fortalecendo os laços de solidariedade que mantém a sociedade unida. Assim, quando ocorre a transposição das formulações teóricas de Putnam (2000) para a problemática em questão, alguns pontos devem ser substancialmente enfatizados. Entretanto, antes se faz necessários a caracterização das regras do jogo materialmente democrático, o qual é imprescindível à participação cidadã.

Conforme demonstrado por Neves, Costa e Augusti (1997), o processo de democratização das sociedades contemporâneas se caracteriza pela ampliação dos espaços de participação e pela expansão do poder ascendente, exercido pelo cidadão, bem como combate ao poder autocrático. Assim, primeiro é necessário conscientizar a população acerca das funções das organizações policiais e sistema prisional, bases de sustentação do sistema de segurança pública. Em seguida, os indivíduos devem ser capazes de distinguir quando esses instrumentos estão sendo desviados de seus fins democráticos para a satisfação de interesses particulares dos dirigentes locais. No momento em que esses cooperadores percebem o desvio dos propósitos da ação policial, eles devem materializar seus instrumentos de controle, imprescindíveis a manutenção da ordem democrática, o que pode ocorrer, por exemplo, através de denúncias sobre os abusos policiais às corregedorias e ouvidorias de polícias.

Putnam (2000) verificou, ainda, que o engajamento popular nas ações que visam consubstanciar uma ordem mais democrática, ocorre quando os agentes sociais possuem igual poder, pressuposto esse que permite a promoção de regras de reciprocidade, aumentando as possibilidades de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos e também sobre os custos individuais de transgressão, o que resultaria em uma ordem mais democrática em sentido substancial e governante. No entanto, conforme constatado por Putnam (2000), em coletividades estruturadas hierarquicamente conforme algum critério, por exemplo, econômico ou social, a participação popular conforme os propósitos da democracia participativa não ocorre. Nesse caso, prevalece a desconfiança mútua, a transgressão e a

exploração, entre outros atributos, o que leva ao estabelecimento de relações clientelistas entre as partes, uma vez que elas possuem obrigações desiguais. Como a sociedade brasileira é marcada exatamente por esses perversos efeitos da hierarquia, uma vez que as desigualdades sócio-econômicas são extremamente estratificadas, os desníveis informacionais permitem o surgimento de *free-riders* e acabam por estimular a práticas clientelistas, o que, por seu turno, resulta na carência de participação, e, por conseguinte, conformação de uma democracia meramente formal e governada.

Conforme Azevedo e Guia (2001), os cidadãos de uma comunidade cívica demandam um bom governo e atuam nessa direção, uma vez que internalizam os conceitos de democracia participativa e governante, além de se encontrarem em igualdade de condições no jogo político. Os indivíduos dessas coletividades possuem maior propensão a reivindicar e controlar os serviços de segurança pública, bem como os das atividades e dos equipamentos das organizações policiais, uma vez que são capazes de agir coletivamente nesse sentido.

Em regiões menos cívicas, onde o capital humano é escasso ou nulo, sem sistemas de participação popular, o equilíbrio social seria caracterizado pelo que Azevedo e Guia (2001) denominaram como “desertar sempre”, visto que na presença de uma democracia meramente formal e governada, a corrupção e a desconfiança são consideradas normais, uma vez que os indivíduos assumem papéis cínicos e alienados. Nesse contexto, um sistema de segurança pública executado pelos prefeitos poderia tornar-se enquanto organizações tipicamente clientelistas sujeitas apenas ao controle dos coronéis que as comandam, dado que os desníveis sócio-econômicos e de informação, bem como a ausência de consciência participativa por parte dos cidadãos conduz a inexistência de controles e coerções coletivas, algo que por sua vez, afeta diretamente a governabilidade do sistema.

Segundo Arretche (2000), isso ocorre porque descentralização não implica, necessariamente, em democratização do poder em uma dada sociedade. A democracia é variável e só é facilitada pela descentralização quando essa última se faz acompanhada de uma série de mudanças na sociedade como um todo, de forma a permitir a efetivação do conceito de governança.

Portanto, ao se articular a proposta de governança deve se ter em mente a necessidade de se conscientizar os cidadãos acerca da importância de sua participação enquanto mecanismo de efetivação da democracia substancial e governante. Entretanto, é imprescindível atentar para o que Rua (1997) denominou como “o dilema da burocracia”, o qual é caracterizado pela seguinte dialética: para atender aos imperativos da governança, em uma ordem de transformação, é indispensável a autonomia. Entretanto, essa característica não assegura a democracia, o que só pode ser materializado a partir do envolvimento de atores sociais mobilizados para a formulação, execução e controle de metas públicas. Nesse sentido, o pressuposto fundamental para a descentralização da segurança pública é a maior democratização das sociedades locais, o que pode ocorrer, em um primeiro momento, através do esclarecimento à população das funções das organizações policiais, bem como da participação popular no planejamento dos policiamentos reativos e proativos. Com isso, espera-se elevar a governança municipal ao patamar necessário para a efetiva descentralização

do provimento da segurança pública, de forma que esse ocorra de maneira eminentemente pública e não clientelista.

5 Considerações Finais

As complexas transformações por que passa a sociedade revelam uma miríade de variáveis de contornos econômicos e sociais, que se refletem na vida do cidadão e que impelem os gestores públicos a articular ações para a resolução dos diversos problemas surgidos no bojo dessas mudanças. Independente do foco sob o qual se analisa a questão da violência e da criminalidade, o crescimento desses fenômenos impulsiona a sociedade a buscar soluções consistentes e bem elaboradas. Somente com o somatório de forças entre os cidadãos, poder público e sociedade civil organizada, é que as ações engendradas nesse sentido poderão surtir algum efeito. Atitudes isoladas ou tomadas de forma intempestiva tendem a cair na vala comum de projetos com pouca solução de continuidade o que mina a credibilidade de ações posteriores.

O conceito atual de democracia coloca a necessidade da participação popular no planejamento e na ação governamental. Dentre as maiores inovações ocorridas nos últimos anos, nessa área, destaca-se a tentativa de incorporação do cidadão civil na gestão da segurança pública. Isso porque o atual arranjo institucional, no qual o Estado planeja e executa, exclusivamente, através de suas instituições policiais, as ações relativas à prevenção e repressão da criminalidade não vem apresentando resposta satisfatórias. Assim, os municípios, apesar de não possuírem competência constitucional nessa área, passaram a intervir e colaborar na efetivação de políticas de segurança pública. No entanto, como alguns representantes do executivo municipal não possuem consciência cívica substancialmente desenvolvida, eles acabam utilizando os investimentos nas organizações policiais como mecanismo de apropriação privada dos meios públicos. Ou seja, o prefeito acredita que por auxiliar na manutenção da polícia militar e da polícia civil, possui a propriedade dessas organizações, as quais devem satisfazer, exclusivamente, seus interesses, sejam eles lícitos ou ilícitos.

Por outro lado, em algumas localidades, cujos gestores municipais possuem consciência de suas reais competências, os investimentos locais na gestão da segurança pública conformam-se como efetivo instrumento de participação popular. Isso porque o auxílio às organizações policiais, no município, ultrapassa o simples aporte de recursos financeiros, permitindo a efetivação dos seguintes conceitos:

- *Accountability*: como os cidadãos locais auxiliam no planejamento e financiamento das ações policiais voltadas a prevenção e repressão da criminalidade, as organizações policiais encontram-se, necessariamente, compelidas apresentar os resultados da intervenção estatal.
- Responsabilização: as organizações policiais deixam de ser responsáveis sozinhas pela obtenção de resultados, tanto no que se refere a prevenção quanto a repressão da criminalidade. Isso porque como os cidadãos auxiliam na definição das linhas mestras de ação, eles passam a possuir maiores mecanismos para responsabilizar e serem responsabilizados pelos êxitos e efeitos perversos da intervenção policial.
- Efetividade: ninguém melhor que o cidadão da localidade, vítima direta e indireta da criminalidade, para apontar os principais pontos nevrálgicos a serem trabalhados pelas organizações policiais. Assim, aquelas localidades que conseguem ultrapassar a simples lógica do investimento financeiro, consolidando uma verdadeira polícia comunitária, possuem índices de incidência criminal inferiores àquelas que não possuem (Bayley, 2001). Da mesma forma, o nível de satisfação dos indivíduos, com

as polícias, é bem superior ao observado nas localidades onde não existe participação popular na gestão da segurança pública.

Assim, pode-se concluir que a participação popular na gestão da segurança pública é imprescindível enquanto mecanismo de responsabilidade municipal nessa área, para o combate da violência e criminalidade. Caso contrário a participação do município na prevenção e repressão a criminalidade continuará a se restringir ao investimento financeiro, cujo maior efeito perverso são os casos em que prevalece a teoria da escolha racional com a utilização das organizações policiais para a satisfação dos interesses individuais.

Portanto, em virtude das peculiaridades inerentes a gestão do poder de polícia, a condução do município a um *status* superior no que se refere a ator participativo da gestão das políticas de segurança pública, deve ser acompanhada de uma profunda conscientização política do cidadão acerca do seu papel em uma sociedade democrática. Caso contrário, a descentralização no nível municipal desse serviço, corre o risco de institucionalizar práticas clientelistas, o que é extremamente nocivo para toda a comunidade, uma vez que o poder de polícia envolve prerrogativas drásticas, como a possibilidade de retirar a vida de um cidadão em situações extremas, algo muito poderoso para se delegar a prefeitos, cujas concepções políticas são arraigadas de determinantes coronelistas e paternalistas e a uma sociedade cujas instituições sociais e a população possuem ainda diminuta capacidade de fiscalização

5 Referências

- ABRÚCIO, Fernando Luis. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz, SPINK, Peter (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Brasília: Cadernos Enap, 1997.
- ANDREWS, Christina W., KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.45, p.97-129, 1998.
- AZEVEDO, Sérgio, MARES GUIA, Virgínia Rennó. “Ação Coletiva, participação e políticas regulatórias”. Belo Horizonte, março de 2001. Mimeo.
- ARRETCHE, Marta Tereza Silva. **Estado federativo e políticas sociais : determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro : Revan ; São Paulo : FAPESP, 2000.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. O homicídio em quatro regiões metropolitanas brasileiras: dados do sistema de informações sobre mortalidade. In: Reunião da ANPOCS, 22, 1998, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 1998.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001.
- BEATO FILHO, Cláudio C. Fontes de dados policiais em estudos criminológicos. In: CERQUEIRA, Daniel, LEMGRUBER, Julita (org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRASIL. **Código de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade dos Muros**. São Paulo: Ed. 34, Edusp, 2000.
- COELHO, Eduardo Campos. **A ecologia do crime**. Rio de Janeiro: Educar, 1978.

FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança**. São Paulo: Vozes, 1985.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Informática Pública**. Belo Horizonte: Prodabel., 2001.

FRISCHTAK, Fernando Luiz. “O impacto do modelo gerencial na Administração Pública”. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, p. 1-54, 1997.

ISER, **Magnitude, custos econômicos e política de controle da violência no Rio de Janeiro**. Washington, D.C: BID, nov. 1998.

KAHN, Túlio. Índice de criminalidade. Construção e usos na área da segurança pública. **Revista do ILANUD**, São Paulo, n. 2, 1997.

LIMA, Roberto Kant de, MISSE, Michel, MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2º semestre de 2000.

NEVES, G. H., COSTA, D. M. e AUGUSTI, M. T. “**Democratização das políticas municipais: da intenção a ação**”. Conselhos Municipais e Políticas Sociais. Comunidade Solidária / IBAM / IPEA. 1997.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

OSBORNE, David, GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MP Comunicações, 1994.

PAIXÃO, Antônio Luis. Problemas Sociais, Políticas Públicas: o caso do tóxico. In ZALUAR, Alba (org.) **Drogas e Cidadania**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.10, n.2, p.493-512, jul./dez. 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera, SCHWARTZ, Letícia. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora UNB, ENAP, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. FGV: São Paulo, 2000.

REIS, Elisa P. Governabilidade e solidariedade. In: VALLADARES, Ligia; COELHO, Magda Prates. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1999.

RICO, José Maria. SALAS, Luis. **Delito, insegurança do cidadão e polícia**. Rio de Janeiro: PMRJ, 1992.

RONDON, Vinicius Velasco. **Custos da criminalidade em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2003. (Dissertação, Mestrado em Economia)

RUA, Maria das Graças. “Desafios da Administração Pública Brasileira: governança, autonomia, neutralidade”. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.18, n.3, set-dez 1997.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.4, p.19-43, jul./ago. 2001.

SKOLNICK, Jerome. BAYLEY, David. **Nova Polícia:** inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001

SOARES, Luis Eduardo. Notas sobre a problemática da Segurança Pública. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Rio de Janeiro, IPEA, n.2, fev. 2001.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, Jack (org) **Administração do trabalho Policial**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002.

WALKER, Samuel. **The Police in America: an introduction**. New York: McGraw-Hill, 1992.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.3-17, jul./set. 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.