

# O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas

## Vânia Aparecida Rezende de Oliveira

Doutoranda e mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla) e graduada em Administração pela Universidade Federal de São João Del Rei. Atuado nas linhas de pesquisas referentes à administração pública com ênfase em gestão social, participação e segurança pública. ✉ Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil ✉ vrezende9@yahoo.com.br

## Dany Flávio Tonelli

Doutorando, mestre e graduado em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Unifal – MG) e pesquisador do grupo de estudos Sociedade, Estado e Gestão Pública (Se-gep). ✉ Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil ✉ tonelli@unifal-mg.edu.br

## José Roberto Pereira

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração e graduado em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor associado II da Universidade Federal de Lavras, líder do grupo de pesquisa em Administração Pública e Gestão Social e coordenador da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – Incubacoop – Ufla. ✉ Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil ✉ jrobpereira25@yahoo.com.br

### Resumo

Os altos índices de criminalidade e a ineficiência na promoção de soluções mais adequadas mostram que a segurança pública tem se tornado um grave problema social urbano do Estado. O fato de a responsabilidade da gestão da segurança pública estar preponderantemente sob a égide das instâncias federal e estadual passou a ser questionado e a importância do papel dos municípios passou a ser ressaltada no que se refere ao combate à criminalidade e à violência. Nesse sentido, novos formatos organizacionais e institucionais surgem imbuídos de uma nova concepção de segurança pública. Este artigo objetiva problematizar como no Brasil a segurança pública deixou de ser um problema de polícia para se tornar uma questão de políticas sociais, explorando o papel, os limites e as possibilidades de atuação do Estado. Para dar conta desse objetivo, o trabalho fundamentou-se em ideias e conceitos gerais de três grandes autores clássicos: Hobbes, Rousseau e Locke. Ao explorar esse cenário, percebeu-se a necessidade de profundas transformações. Foram sugeridas algumas possibilidades de organização que priorizam a participação popular no planejamento e acompanhamento da segurança pública. O debate sobre as formas democráticas de instituições que viabilizem a participação social contra a criminalidade nos municípios, promovendo o reencontro do Estado com o cidadão, deve ser ainda fomentado. Consideramos que é nesse âmbito que poderão ser encontradas soluções adequadas e consistentes para os problemas de (in)segurança pública no Brasil.

### Palavras-Chave

Segurança pública; Papel do Estado; Participação.

**E**m consequência dos altos índices de criminalidade e da ineficiência na promoção de soluções mais adequadas, a segurança pública tem se mostrado um grave problema social urbano. Além disso, a segurança é, antes de tudo, um problema do Estado. Neste sentido, nota-se que o tema ganha espaço no meio acadêmico, especialmente no âmbito das ciências sociais. Autores como Luiz Eduardo Soares, Sérgio Adorno, Beato Filho, entre outros, têm se dedicado a essa área de estudo.

A segurança pública, pela Constituição brasileira, é uma atividade pertinente aos órgãos estatais, estando previsto, em seu artigo 144, que se trata de um “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos”. Essa definição mostra com nitidez que, tradicionalmente, o Estado sempre foi incumbido de elaborar as políticas públicas pertinentes à segurança pública. Predominantemente, nos últimos anos, a responsabilidade da gestão da segurança pública esteve sob a égide das instâncias federal e estadual. Esta configuração passou a ser questionada em um momento em que se vivencia um distanciamento indesejável entre o problema da segurança pública e a capacidade ou autoridade institucional em resolvê-lo. Nesse sentido, tem se tornado bastante comum ressaltar a importância do papel dos municípios, ao lado dos governos estaduais e do federal, no que se refere ao combate à criminalidade e à violência. Frey e Czajkowski Jr. (2005, p. 298),

por exemplo, opõem-se à visão conservadora da segurança pública, a qual se apoia sobre um modelo que privilegia o monopólio do Estado “pela atuação de um aparato policial e legal cada vez mais repressivo”.

Para Soares (2006), as explicações para a violência e o crime não são fáceis. O autor alerta para a necessidade de evitar a armadilha da generalização e considera que não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade. Diante deste fato, o contexto institucional do campo da segurança pública na esfera da União caracteriza-se pela fragmentação. O problema maior, segundo o autor, não é a distância formal, mas sim a ausência de laços orgânicos no âmbito da coordenação das políticas públicas e a falta de comunicação entre os processos decisórios.

Em vez de “segurança”, a realidade social revela uma “insegurança” pública. É cada vez mais evidente que o modelo de policiamento tradicional não tem conseguido dar o retorno que a sociedade espera no combate à criminalidade urbana. Nesse contexto, novos formatos organizacionais e institucionais surgem imbuídos de uma nova concepção de segurança pública. A segurança deixa de ser um assunto exclusivamente policial e passa a envolver a administração pública e a sociedade civil, deixa de ser um assunto de polícia para ser de

políticas públicas. Nesse sentido, o papel do município torna-se extremamente importante, uma vez que possui a capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública eficiente, eficaz e de melhor qualidade.

No Brasil, apesar de ainda tímidas, algumas experiências de políticas públicas em relação à segurança no âmbito municipal têm mostrado êxito, como, por exemplo, o caso de Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, e o de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Essas cidades realizaram diagnósticos como instrumentos de planejamento de políticas públicas e buscaram o envolvimento de comunidade de diversas formas, além de outras atitudes proativas em relação à segurança pública.

Para Ricardo e Caruso (2007), quanto antes a comunidade estiver envolvida no planejamento da política, mais poderá contribuir na identificação dos problemas e potencialidades e na composição de um capital social que auxilie na implementação das ações, além, é claro, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política. Fóruns, comitês e conselhos comunitários locais são instâncias de participação que podem ajudar a organizar a atuação da comunidade. Os autores alertam que, além da criação de estruturas de gestão que suportem a implantação da política, ainda há um grande desafio: criar mecanismos que garantam a continuidade da política que estiver obtendo bons resultados, independentemente do período de quatro anos da gestão governamental.

A gestão municipal da segurança pública, como ressaltado por Ricardo e Caruso

(2007), se mostra em meio a uma pluralidade que pode ser explicada por diferentes fatores, como o fato de que a responsabilidade do município pela segurança pública e seu papel na prevenção da violência não constituem algo consensual. No entanto, os autores defendem e acreditam que o papel dos municípios na segurança pública passa cada vez mais a ser delineado e incentivado, pois, segundo eles, desenvolver as políticas intersetoriais e focalizadas é algo que está dentro da competência deste ente federativo que, sem dúvidas, contribui para prevenir a violência.

David Bayley, um dos maiores estudiosos sobre segurança no mundo, defende a interação das instituições policiais e a comunidade. Em uma entrevista concedida a Elizabeth Leeds, pela *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Bayley (2007) defende a integralização de ações em todos os níveis, inclusive das experiências bem-sucedidas entre países diversos, além de afirmar que o policiamento só será eficaz se acontecer sempre buscando uma proximidade com a sociedade.

O estudioso pioneiro na divulgação da filosofia de polícia comunitária, hoje, defende o policiamento inteligente.

Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim [...]. Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste [...]. O policiamento inteligente leva o policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer responsabilidade (BAYLEY, 2007, p. 129).

Em outras palavras, para o autor, é necessário desenvolver uma polícia baseada na localidade ou na municipalidade. Essa nova visão corrobora a tendência brasileira de fortalecer o desenvolvimento municipal em relação à segurança pública. Para que isso seja possível, deverá haver um esforço de todos os níveis de governo. Ao lado da preocupação com políticas públicas de segurança deve caminhar a preocupação com outras áreas sociais, como educação, saúde, transporte, lazer, entre outras. Não há como pensar em uma ou outra isoladamente, pois a base de formação do cidadão com dignidade engloba todos esses aspectos.

Perante este cenário supracitado, o presente artigo procura problematizar o fato de que, no contexto brasileiro, a questão da segurança pública deixou de ser um problema exclusivamente de polícia e avançou para o campo das políticas sociais, discutindo, desta maneira, o papel do Estado diante de seus limites e suas possibilidades. Para a teorização, o trabalho se reporta a obras clássicas, de forma despretensiosa, perante a grandiosidade das leituras utilizadas. No item seguinte é abordado como o problema da (in)segurança pública contempla a demanda de mudanças e soluções participativas. Ao explorar novas possibilidades de organização e sugerir um novo contrato social, o artigo destaca a necessidade do desenvolvimento, por parte da sociedade brasileira, de uma consciência de responsabilidade pela segurança pública. Nas considerações finais é enfatizada a viabilidade da promoção da relação entre Estado e sociedade, com o intuito de que novas formas de participação aconteçam na elaboração de políticas públicas, especialmente no âmbito municipal.

## A visão de segurança pública em Hobbes, Rousseau e Locke

Para entendermos o papel do Estado na segurança pública, torna-se necessário um breve resgate acerca de sua formação. Hobbes, já no século XVII, esclarece que os homens, desde suas mais primitivas formas de agrupamento, possuem um sentimento natural de busca pela sua própria conservação e por uma vida melhor. De acordo com o autor, existem leis naturais (justiça, equidade, modéstia, piedade, entre outras) que se resumem em fazer aos outros o que queremos que nos façam. No entanto, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a serem respeitadas, essas leis não são cumpridas. Nesse contexto, prevalecem as paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. Isso mostra que é preciso legitimar um poder que promova a paz e a segurança às pessoas por meio da imposição de regras (HOBBS, 1984).

Segundo Hobbes (1984), por sua própria caracterização natural, o homem descobriu a necessidade da constituição de um poder comum ao qual todos devam submissão, temor e obediência, ou seja, o Estado. O Estado seria comparado a uma multidão unida em torno de uma só pessoa representada, simbolicamente, pelo “Leviatã”, um monstro todo-poderoso equivalente a um deus mortal, especialmente criado para acabar com a anarquia e o caos social da sociedade “primitiva”. Pode-se extrair dessa obra a primeira concepção do papel do Estado na segurança pública: garantir a paz social, impedindo a guerra de todos contra todos. Hobbes mostra que havia a necessidade de o Estado intervir instituindo as regras da boa convivência social em troca da subserviência

dos indivíduos. Assim, o papel do Estado na segurança pública sob a ótica de Hobbes está em confiar todo o poder a uma única instância.

O autor mostra que uma das consequências da falta de um Estado absoluto instituído seria uma instabilidade social generalizada. Um estado natural em que os homens instituem um direito de autodefesa acreditando que têm direitos a todas as coisas. Isso reforça a ideia de um Estado caótico, sem instituições legais. A igualdade dos homens no estado natural, segundo Hobbes, é a igualdade no medo, pois a vida está, a todo o momento, ameaçada. Segundo o autor, nem o mais forte está seguro, pois o mais fraco é livre para usar de todos os artifícios para garantir seus desejos e sua vida. Nesse estado, os homens encontravam-se numa total **insegurança**, pois teriam que estar sempre preparados para a guerra, sob pena de comprometer seu bem mais precioso, a vida.

Hobbes aponta que o Estado, por meio das instituições públicas, teria o poder para promulgar e aplicar as leis, definir e garantir a propriedade privada e exigir obediência incondicional dos governados. Ele esclarece que em nenhum Estado do mundo foram estabelecidas regras suficientes para regular todas as ações e palavras dos homens, o que seria impossível, pois, em todas as espécies de ações não previstas pelas leis, os homens têm liberdade de fazer o que a razão de cada um sugerir como o mais favorável a seu interesse (HOBBS, 1984, p. 160). Para o autor, o objetivo das leis não é “coibir o povo de todas as ações voluntárias, mas, sim, dirigi-lo e mantê-lo num movimento tal que não se fira com seus próprios desejos impetuosos, com sua precipitação ou indiscri-

ção, do mesmo modo que as cercas vivas colocadas não para deter os viajantes, mas para conservá-los no caminho” (HOBBS, 1984, p. 253). Assim, Hobbes reforça a ideia de que os princípios naturais só têm eficácia se existir uma autoridade que obrigue ou garanta o seu cumprimento. Para acabar com a insegurança entre os homens e fazer cumprir a Lei Natural, é fundamental e indispensável a presença de um Estado que esteja acima do interesse particular dos cidadãos para garantir a paz civil. O autor afirma que a segurança pública somente é possível com a intervenção do Estado. Este aspecto é importante para o objetivo deste artigo, pois demonstra que, desde a época de Hobbes, o papel do Estado é fundamental para a segurança pública.

Quem aborda essa questão é Rousseau. Analisar o papel do Estado na segurança pública sob a perspectiva de Rousseau (1989) constitui uma importante contribuição, uma vez que esse autor, com sua obra *O contrato social*, inspirou muitos revolucionários e regimes nacionalistas opressivos por toda a Europa continental. Inspirados nas ideias de Rousseau, os revolucionários defendiam o princípio da soberania popular e da igualdade de direitos. Esse autor analisa a sociedade de uma maneira ampla. Para Rousseau (1989), a família é o primeiro modelo das sociedades políticas, a mais antiga de todas as sociedades e a única natural.

Corroborando a posição de Hobbes, Rousseau (1989) considera que os homens em seu estado natural não teriam condições de subsistir. O gênero humano pereceria se não mudasse sua maneira de ser. Assim, deveria haver um único movimento no intuito de agir de co-

num acordo. Para o autor, essa soma de forças deveria ser empregada sem que prejudicasse os próprios homens.

Ainda alinhado ao pensamento de Hobbes, Rousseau (1989) destaca que a passagem do estado natural para o estado civil produziu no homem uma mudança considerável, substituindo em sua conduta a justiça pelo instinto e imprimindo às suas ações a moralidade que anteriormente lhes faltava. O Estado, nas concepções de Hobbes e de Rousseau, evidencia uma percepção de fracos e fortes, vigorando a lei ou o poder da força. Assim, o Estado Civil representa o poder político e as leis. A passagem do Estado de natureza ao Estado Civil se dá por meio de um *contrato social*, que representa um instrumento que permite aos indivíduos renunciarem à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas, concordando em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. A sociedade só poderia existir e ser governada se houvesse um ponto em torno do qual todos os interesses se harmonizam. Assim, a soberania representa o exercício da vontade geral e o soberano nada mais é senão um ser coletivo.

Na concepção de Rousseau (1989), os indivíduos aceitam doar parte da liberdade civil em prol de uma entidade que proporcione segurança e bem-estar social. O autor defende que é necessário que se estabeleçam leis para isso e que não existe uma justiça universal emanada só da razão. Rousseau (1987, p. 47) mostra que “toda justiça vem de Deus; só Ele é a sua fonte; mas, se soubéssemos recebê-la de tão alto, não teríamos necessidade nem de

governo nem de leis.” Assim, é necessário que “haja convenções e leis para unir os direitos aos deveres e encaminhar a justiça a seu objetivo” A formação da lei, na visão rousseauiana, ocorre quando todo o povo estatui sobre todo o povo, sem nenhuma divisão do todo, obedecendo a vontade geral. Nesta concepção, os interesses arbitrários do indivíduo devem dar lugar à construção coletiva daquilo que permite que todos possam ser iguais.

Por outro lado, Locke (1998) tem argumentos parecidos com os de Hobbes, no entanto, com um intuito diferente. Segundo Locke, para evitar um Estado em que as liberdades individuais não fossem respeitadas, seria necessário um poder do soberano limitado, restrito aos termos do contrato social, que representaria a tutela, por parte da autoridade, dos direitos individuais. O soberano, nessa visão, seria um representante do corpo comum e, sozinho, de fato, não teria nenhum poder, pois o poder emana do povo e é por ele legitimado. É válido analisar que a ideia de soberano de Locke (1998) relaciona-se com a ordem e a segurança, uma vez que, se o soberano passa a governar por interesse próprio, torna-se um tirano e, nessa ótica, a sociedade tem direito à revolta para garantir seu direito natural à liberdade.

A formação de uma sociedade política e do governo, na visão de Locke (1998), aconteceria no intuito de as pessoas conservarem mutuamente suas vidas, liberdade e bens. Segundo autor, falta ao homem, em seu estado natural, uma lei que estabeleça um padrão do justo e do injusto, como uma medida comum para solucionar todas as controvérsias. Essa foi a base para que Locke formulasse uma teoria de três

poderes: Legislativo, Executivo e Federativo. Assim, a segurança dos homens teria um respaldo legal, teria leis estabelecidas adequadas para gerar um poder capaz de apoiar e sustentar uma sentença justa e lhe dar a devida execução. Os três poderes estabelecidos pelo autor visam, primordialmente, a *paz*, a *segurança* e o bem *público* do povo.

Para Locke (1998), o Poder Legislativo, é o poder supremo da sociedade política. Trata-se de um poder que estabelece as leis e fixa as diretrizes que conduzirão a sociedade política em busca de sua preservação, um poder ao qual os outros dois devem estar subordinados. Porém, para sua concretização, é necessário que haja o Poder Executivo que se responsabilize pela execução das leis que foram elaboradas pelo Legislativo. O terceiro poder – o Federativo –, de acordo com Locke, compreende a gestão da *segurança* e do interesse do público externo.

Uma ideia bastante explorada pelos três autores é a questão da propriedade privada, que está intimamente relacionada com segurança, uma vez que pode ser o pivô de conflitos que ameacem a paz e a ordem. No pensamento de Hobbes (estado de natureza) e de Rousseau (estado de sociedade), quando os indivíduos se apossam de terras e bens, essa posse não tem valor, pois não existem leis para garanti-la. A propriedade privada é, portanto, consequência do contrato social e um decreto do soberano.

As obras de Hobbes (*Leviatã*), Locke (*Dois tratados sobre o governo*) e Rousseau (*O contrato social*) discursam e dialogam sobre Estado e sociedade. A teoria de Hobbes entende que a postura forte do Estado (*Leviatã*) é a solução

para uma vida em sociedade, já que o homem em seu estado de natureza é egoísta, podendo usar meios violentos para conseguir seus objetivos. Nesse sentido, com a ideia do contrato social, o homem abdica seus direitos naturais para transferi-los para o Estado. Contrariando essa visão hobbesiana, o homem em estado natural de Locke é mais amigável e sociável. O pacto social não retira o direito de liberdade e alguns direitos naturais do homem. Rousseau, por sua vez, apresenta a teoria contratualista, fundamentando a sociedade moderna no homem livre, autossuficiente e solitário. O Estado rousseauiano é o mais democrático dos três autores analisados.

A segurança, nessa discussão, fica então como responsabilidade de um governo, sendo que o homem passa a ser regido por normas que visam o benefício da maioria da comunidade. Porém, Locke sustenta que o homem em seu estado natural já vivia em sociedade, possuindo certos direitos determinados. O contrato social surgiria, então, para garantir direitos individuais preexistentes. A concepção lockeana defendia a soberania da vontade popular. Nesse sentido, a submissão ao poder público não seria incondicional, podendo, em caso de descumprimento do conteúdo contratual pelo governante, a vontade popular revogá-la ou modificá-la.

Em uma visão sintética, pode-se dizer que o conceito de sociedade civil, para Hobbes, Locke e Rousseau, está ligado ao Estado que se opõe ao “Estado de natureza”. A preocupação predominante desses teóricos era a passagem dos homens de seu estado natural para o Estado Civil, ou seja, o homem passava a ser regido por um governo até então inexistente. Hobbes pode ser considerado um precursor nesse sen-

tido, influenciando, com seus conceitos, Locke e Rousseau. Dessa forma, a função primeira do Estado Civil seria garantir a segurança e a paz em troca da subserviência às leis instituídas.

Entretanto, na atualidade, como destaca Alves Sobrinho e Inojosa (2005), citando Demo (1998), o fato de a sociedade delegar ao Estado ações públicas que visem manter o equilíbrio social e promover o bem-estar não significa considerar o Estado melhor do que a cidadania que o sustenta. Esta consideração reforça a ideia de participação da sociedade civil na segurança pública. Se na Idade Média e nos últimos séculos a segurança pública deveria ser uma função exclusiva do Estado, na sociedade moderna passa a exigir, pela sua complexidade, a participação efetiva da sociedade civil organizada e, especificamente, no âmbito municipal.

### **O problema da (in)segurança pública**

A violência é um fato social. A alta taxa de homicídios no Brasil exemplifica essa realidade. Segundo estatísticas do Núcleo de Estudos da Violência, da USP (NEV, 2010), embora nas capitais dos Estados o número real de homicídios tenha caído 5,4% entre 2000 e 2006, há alguns aspectos desses dados que chamam a atenção. Quando se isola o resultado total da influência das capitais, há um aumento de 15,76%, taxa bem acima do crescimento populacional no mesmo período. Isso traz evidências para afirmar que, no interior, onde a presença do Estado está mais proximamente representada por meio do poder municipal, houve aumento desproporcional no número de homicídios no período. Tomando esse caso como exemplo, diversas possibilidades de explicações podem ser exploradas, tais como a ausência do Estado, a

precariedade de sua estrutura e a falta de participação da sociedade civil organizada.

A expectativa de enfrentamento do problema das altas taxas de violência culminou na elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Em decorrência desse Plano houve um aumento significativo dos investimentos do governo federal em segurança pública. Segundo Costa e Grossi (2007), a segurança pública está entre as principais preocupações da sociedade civil e tem se mostrado objeto de atenção por parte dos governos no que se refere ao orçamento federal. Os dados apresentados pelos autores mostram que, em 2005, o governo alcançou o patamar de três bilhões de reais de investimentos nesse setor, superando os investimentos com esporte e lazer, cultura, habitação e gestão ambiental. Outra importante contribuição para a segurança pública foi a criação do FNSP (Fundo Nacional de Segurança Pública), que possibilitou a coordenação dos diversos ministérios e a cooperação intergovernamental (COSTA; GROSSI, 2007). O FNSP visava possibilitar maior apoio aos governos estaduais e municipais. No entanto, vários foram os condicionantes impostos a tais governos para que tivessem acesso a esse recurso. Tal fato levou o Conselho Gestor a propor, em 2003, um novo método para redistribuição dos recursos, que passariam a ser distribuídos de acordo com o tamanho da população, o efetivo de policiais militares e civis e números de homicídios por Estado da federação (COSTA; GROSSI, 2007).

Entretanto, há limites que devem ser considerados quando se leva em conta apenas a atuação repressiva do Estado em relação à garantia de segurança pública. Poncioni (2007) afirma que,



no Brasil, a polícia não tem a prática de se aproximar dos problemas concretos que acometem cotidianamente a população. A própria organização policial tem uma estrutura que dificulta isso. Ainda são tímidas as experiências de iniciativas da sociedade em termos de participação efetiva. A trajetória histórica da sociedade política do Brasil é marcada por resquícios burocráticos patrimonialistas, que muitas vezes enaltecem o traço do personalismo na sociedade. Essa característica cultural tem ressonância em todos os aspectos sociais, inclusive na segurança pública. Rolim (2007) levanta uma crítica ao afirmar que, em poucas áreas, como nas políticas de segurança pública, os espaços para inovação são tão estreitos e o apego à tradição tão consolidado. Essa própria resistência é um problema a ser enfrentado quando se trata desse problema social.

No contexto de países como Israel, Suécia, Noruega, Grécia, Bolívia e Irlanda, conforme Costa e Grossi (2007), a atividade policial pode ser desempenhada por única instituição. Em outros países, como França, Espanha Itália e Portugal, ela é exercida por algumas poucas instituições. Há, ainda, países onde existem muitas instituições (Brasil, Argentina, México e Alemanha) e, por último, onde há centenas ou milhares de instituições, como é o caso do Canadá e Estados Unidos. O controle de tais instituições varia de país para país. Segundo Rolim (2007), em um período relativamente curto, a maior parte das polícias europeias, e mesmo norte-americanas, repensou radicalmente suas atribuições, formação, estratégias e relacionamentos com as comunidades a que devem prestar seus serviços.

Nos países de democracia consolidada, a instituição polícia possui duas funções: investiga-

ção criminal e policiamento ostensivo (GAMA NETO, 2003). Essas funções são executadas pela mesma polícia dentro de determinado espaço geográfico. Existem países com mais de uma força policial, nos quais se adota o critério de atribuir a cada qual uma área geográfica para atuar: Itália (Carabineiros e Polícia do Estado); Espanha (Polícia Nacional e a Guarda Civil); Portugal (Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana); e França (Polícia Nacional e a Gendarmeria). Nos seus espaços de atuação, cada polícia desempenha as duas funções. É o que se chama de “ciclo completo de polícia”, ou seja, a instituição policial executa todos os serviços policiais naquela referida área (GAMA NETO, 2003), preservando a diversidade no modo de atuação policial, embora mantendo a mesma atribuição funcional.

A análise dos êxitos e fracassos das iniciativas de planejamento de segurança pública, aliada às necessidades e potencialidades dos contextos locais, pode revelar caminhos novos de transformação positiva do planejamento público de segurança. Para isso, entender o papel do Estado e quais os novos rumos a serem tomados é um primeiro passo em busca de soluções para um problema complexo que envolve muito mais que um aparato policial. Somente por meio de um exame profundo do contexto que cerca o problema é que se pode conscientizar e mobilizar a sociedade para uma solução participativa, em vez de continuar confiando a responsabilidade da resolução unicamente sobre o Estado.

### **Novas possibilidades de organização e o novo contrato social**

Frey e Czajkowski Jr. (2005) afirmam que o contrato social como narrativa fundamental da

formação do Estado moderno passa por grandes transformações. Nesse contexto, “a própria sociedade civil passa a ter dúvidas acerca de quais deveriam ser os atuais limites e responsabilidades do Estado contemporâneo, bem como as formas pelas quais deveriam se processar suas interações com os demais atores envolvidos no processo de gestão da *res pública*” (FONSECA, 2004, *apud* FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005, p. 308). Para os autores, enquanto em grande parte dos setores sociais se discutem propostas de políticas econômico-liberais e/ou democrático-participativas, no setor da segurança pública há ainda certa preferência por modelos tecnocrata-autoritários. Isso é devido a três fatores: tratamento da segurança pública como política fechada e excludente; cultura autoritária e hierarquizada da sociedade brasileira; e “incipiência” de movimentos sociais de combate à violência (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005, p. 308).

Apesar das dificuldades de se promoverem mudanças significativas nos hábitos arraigados nas bases das estruturas sociais vigentes, é fato que o modelo consolidado de policiamento tradicional no Brasil não tem conseguido dar conta do combate à criminalidade urbana. Uma nova concepção de segurança pública é urgente. Sob uma perspectiva menos autocrática e mais participativa, a segurança deixa de ser um assunto exclusivamente policial, passando a envolver diversas áreas da administração pública, os três níveis de governo e a sociedade civil. Entre as estratégias alternativas que podem contribuir para um policiamento mais eficaz está aquela que resgata o papel do município (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005). Este aspecto torna-se extremamente importante, uma vez que o município possui a capacidade de congrega

comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública eficiente, eficaz e de melhor qualidade.

Novas formas de organização (ou de auxílio à organização) da segurança pública têm sido percebidas como alternativas viáveis no sentido de se promover uma inversão necessária na trajetória de crescimento dos índices de criminalidade. Entre essas novas formas estão as polícias comunitárias e os conselhos comunitários de segurança pública (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005).

Vislumbrada por David Bayley nos anos 1980 e amplamente difundida em vários países, a polícia comunitária pode ser definida, conforme Souza (2005), como uma filosofia de estratégia organizacional. Nela está prevista a distribuição dos serviços de polícia com o objetivo de aumentar o poder de decisão, intervenção e de participação de comunidades organizadas na definição, planejamento e controle desses serviços. Por isso, a polícia comunitária não deve ser entendida, por exemplo, como uma ferramenta gerencial de gestão de informação, ou mesmo como um conjunto de técnicas operacionais, táticas, a ser aplicado de forma uniforme, a despeito de qualquer contexto. Ao contrário disso, ela está pautada nos laços de confiança entre o público e a polícia. Dessa forma, a polícia prioriza problemas e demandas que tenham sido identificados por comunidades específicas, diminuindo o medo e a insegurança da população.

Alguns desafios se mostram na implementação dessa mudança na sociedade brasileira, em que as instituições de segurança pública

ainda estão enraizadas em um sistema político caracterizado por práticas políticas patrimonialistas e personalistas e práticas de policiamento repressivo. Qualquer tipo de mudança que venha a ser proposto terá que enfrentar desafios que vão além de uma reestruturação de órgãos públicos. Tais desafios também perpassam por todos os âmbitos culturais e comportamentais.

Neste sentido, os Conselhos de Segurança Pública (Conseps) são “entidades desenvolvidas com a intenção de possibilitar à comunidade o exercício da cidadania e a prestação de serviços comunitários de segurança” (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005, p. 314), no âmbito municipal. Isso ocorre por meio do envolvimento da comunidade no planejamento da polícia preventiva, como forma de participação popular nas atividades policiais. O papel que os Conseps passam a preencher pode revelar um meio de captação dos anseios por segurança preventiva da população, representando um ponto de convergência entre a necessidade da população por segurança e o que a polícia pode oferecer mediante sua capacidade operacional.

A necessidade dos Conseps no planejamento da segurança pública é reforçada por Soares (2006), ao considerar que não há modelos únicos e gerais de políticas de segurança pública, aplicáveis em todas as cidades de todo o país, mas existem condições gerais que devem ser observadas para que se alcance um nível superior de eficiência. Para o autor, a qualidade de uma política depende da consistência de cada programa, cada projeto e cada ação, que, por sua vez, depende do conhecimento de cada bairro, região da cidade, praça ou rua.

Dentro dessa perspectiva, Oliveira et al. (2007) analisam em profundidade um Conselho de Segurança Pública em um município no sul de Minas Gerais. Para os autores, entender os Conselhos no contexto da administração pública significa discutir, entre outros aspectos, a qualidade da gestão pública. O Conselho estudado apresentou uma série de problemas de caráter sociopolítico-administrativo, entre os quais se destacaram: falta de formação política dos conselheiros; falta de articulação política entre o Consep e instituições locais e estaduais; a segurança pública no município não constitui prioridade para a administração pública local; e a falta de iniciativas políticas e de organização da sociedade local.

As constatações da pesquisa corroboram a discussão sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos Conselhos e reforçam o que a literatura existente tem mostrado, ou seja, o predomínio do caráter consultivo. Apesar dessa fragilidade, pode-se considerar seu papel de redemocratização dos espaços públicos. Esse tipo de instituição tampouco deve ser visto apenas por suas fragilidades, mas sim como um espaço que deve promover uma multiplicidade de vozes diferentes em prol de um objetivo maior e comum: a segurança pública.

Outra iniciativa importante neste sentido é o modelo de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac) na recuperação de criminosos. No Estado de Minas Gerais, o projeto Novos Rumos é um exemplo de humanização da execução penal. Segundo o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), o projeto consiste em um método de valorização humana que oferece penas alterna-

tivas e meios apropriados para a recuperação dos condenados, além de buscar também a proteção da sociedade, a promoção da Justiça e o socorro às vítimas. O objetivo do projeto Novos Rumos na execução penal é incentivar a implantação de Apacs no Estado de Minas Gerais, seguindo o modelo bem-sucedido da Comarca de Itaúna.

A principal diferença entre a Apac e o sistema carcerário comum é que, na Associação, os próprios presos são co-responsáveis pela sua recuperação e têm assistências espirituais, médicas, psicológicas e jurídicas prestadas pela comunidade. Além disso, os presos frequentam cursos supletivos e profissionais e participam de atividades variadas, o que ajuda a evitar a ociosidade. A metodologia Apac fundamenta-se no estabelecimento de uma disciplina rígida, caracterizada por respeito, ordem, trabalho e o envolvimento da família do sentenciado. Outro aspecto importante na metodologia é a municipalização da execução penal, ou seja, é dada a preferência para que o preso permaneça na sua terra natal, ou onde reside sua família. Apesar de todos os lados positivos até então ressaltados, é importante lembrar que esse sistema ainda é uma experiência nova que demanda certo cuidado na generalização dos resultados obtidos. Ainda é precipitada qualquer forma de afirmação de sua eficiência e eficácia.

Independente de qual formato organizacional em que as políticas de segurança pública se delineiam, é importante que os responsáveis por elas estejam atentos a alguns aspectos. Primeiramente é essencial considerar o processo de formação social, cultural e política da sociedade brasileira, fato que remete a particu-

laridades que podem significar o sucesso ou o fracasso de alguma estratégia. Outro aspecto a ser considerado é que a população brasileira não tem a tradição da participação; esse é um processo que ainda está fracamente institucionalizado. Assim, é necessário que a sociedade brasileira adquira consciência de que é co-responsável pela segurança pública.

### Considerações finais

Este artigo promoveu uma reflexão acerca do papel do Estado no âmbito da segurança pública, considerando sempre o contexto socio-cultural brasileiro e relembando que as forças de segurança pública desenvolveram um papel altamente repressor, em que a sociedade civil organizada em meio a um processo de democratização passou a reclamar por sua cidadania. Dentro de um processo ainda em transição, de um regime autoritário para um regime democrático, o Estado viu seu papel questionado à medida que a população começou a lutar por seus direitos políticos, sociais e civis. O trabalho defende a necessidade de repensar um novo contrato social e, para tanto, resgatou a essência das discussões presentes em Hobbes, Rousseau e Locke voltadas para a segurança do cidadão em vez da segurança do Estado.

É possível presenciar situações em que a imagem do Estado ainda carrega conotações negativas. Exemplo disso está no grande o número de casos em que a população desiste de chamar as forças de segurança pública do Estado por simplesmente achar que não “vale a pena”, que não “adianta nada”. Isso evidencia que, em muitos segmentos da sociedade, a força responsável pela proteção do cidadão esta desacreditada.

As formas de organização e a institucionalização de novos meios de combate à violência, assim como algumas alternativas discutidas neste trabalho, representam uma resposta da sociedade à necessidade de promover ações eficientes. Para Soares (2006), é preciso que se coloquem em prática políticas públicas inteligentes e pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais. Políticas de larga escala, capazes de interceptar as microdinâmicas imediatamente geradoras da criminalidade violenta, sobretudo de natureza letal, devem ser estimuladas, principalmente, no âmbito municipal. Segundo Soares (2006), as consequências da não aplicação das mudanças necessárias provocam agravamentos ainda maiores do atual quadro de violência criminal. Para o autor, esse quadro negativo tende a agravar-se, sobretudo, se persistirem duas condições: “a) um sistema institucional de segurança pública fragmentado, ineficiente, corrompido, desacreditado, brutal, racista, alimentador do circuito da violência e da própria criminalidade, que não valoriza seus profissionais e b) o empreendedorismo do tráfico de armas e drogas o qual, ativamente, tira proveito da precariedade das condições de vida e da vulnerabilidade dos processos subjetivos dos jovens com ralas e raras oportunidades e perspectivas de integração” (SOARES, 2006, p. 12).

O caminho das mudanças em direção a políticas democrático-participativas de segurança pública passa necessariamente pela reunião de grupos representativos da sociedade, os quais, conforme Frey e Czajkowski Jr. (2005, p. 321), constituem-se de “organizações de polícia que atuam no local; o cidadão comum da comunidade; as autoridades públicas dos diversos órgãos e esferas de governo; a comunidade de negócios; as organizações não-governamentais e a mídia”.

O debate sobre as formas democráticas de instituições que viabilizem a participação social contra a criminalidade nos municípios, promovendo o reencontro do Estado com o cidadão, deve ser ainda mais fomentado, pois é nesse âmbito que poderão ser encontradas soluções adequadas e consistentes para os problemas de (in)segurança pública no Brasil. Perrenoud (2007) apresenta um exemplo de um plano municipal na cidade de Santos, no Estado de São Paulo, onde a segurança pública é sistematizada em um programa composto de passos previamente definidos. O autor, por um lado, mostra que desta maneira o governo municipal atende aos anseios da comunidade local em relação à segurança pública e, por outro, alerta que a consolidação e o fortalecimento da participação dos municípios no sistema de segurança pública dependem de regulamentação legal e da destinação de recursos federais, estaduais e municipais para o setor. Ou seja, o trabalho comprova empiricamente a necessidade da integração entre os governos federal, estadual e municipal.

Atualmente, as políticas de segurança pública no Brasil são, constitucionalmente, responsabilidades dos governos estaduais e do federal, fato que mostra uma limitação na autonomia do município em promover suas políticas de segurança pública. No entanto, consideramos que as administrações públicas municipais no Brasil deveriam assumir responsabilidades políticas, sociais, culturais e econômicas no combate à criminalidade, pois têm muito a contribuir com processos de interação e integração da população local que podem evitar ou mesmo reduzir os índices de criminalidade.

## Referências bibliográficas

- ALVES SOBRINHO, E. J.; INOJOSA, R. M. Gestão social nos municípios: a violência e a cultura de paz. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 279-295, mar./abr. 2005.
- BAILEY, D. Entrevista concedida a Elizabeth Leeds. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p.120-129, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada e divulgada em 05-10-1988. Rio de Janeiro, 1998.
- COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 6-20, 2007.
- FREY, K.; CZAJKOWSKI JR., S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 297-325, mar./abr. 2005.
- GAMA NETO, R. B. Democracia e segurança pública: Polícia Civil, defendendo o cidadão ou o Estado? Resenha de: Zaverucha, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: o desafio de reforma**. 1ª. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003. Disponível em: <[www.politicohoje.com/ojs/include/getdoc.php?id=351&article=79&mode=pdf&OJSSID=cd53c67cd82fe32](http://www.politicohoje.com/ojs/include/getdoc.php?id=351&article=79&mode=pdf&OJSSID=cd53c67cd82fe32)>.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2005. Segunda Parte: Do Estado (p. 127-268).
- LOCKE, J. Dois tratados sobre o governo. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- NEV. Banco de dados de homicídios. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. Disponível em: <[http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1372&Itemid=71](http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1372&Itemid=71)> Acesso em 06 set. 2010.
- OLIVEIRA, V. A. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. C. S. E. O Conselho de Segurança Pública no âmbito da administração pública municipal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, p. 64-80, 2007.
- PERRENOUD, R. Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007.
- PONCIONI, P. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p.22-31, 2007.
- RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.
- ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 32-47, 2007.
- ROUSSEAU, J. J. O contrato social. São Paulo: Cultrix, 1989.
- SOUZA, E. Como tornar o policiamento comunitário viável na prática. Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais. Novembro de 2005. Disponível em <[http://www.crisp.ufmg.br/desafios\\_policiamento\\_comunitario.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf)>
- SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <[www.tjmg.gob.br](http://www.tjmg.gob.br)>. Acesso em 21 jun. 2007.

# O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, Dany Flávio Tonelli e José Roberto Pereira

## Resumen

**El problema de la (in)seguridad pública: reflexionado acerca del papel del Estado y de posibilidades de soluciones localizadas y participativas**

Los altos índices de criminalidad y la ineficiencia en la promoción de soluciones más adecuadas muestran que la seguridad pública se ha tornado un grave problema social urbano del Estado. El hecho de que la responsabilidad de la gestión de la seguridad pública esté preponderantemente bajo el dominio de las instancias federal y estatal ha empezado a ser cuestionado y la importancia del papel de los municipios empezó a ser resaltada en lo que se refiere al combate a la criminalidad y a la violencia. En ese sentido, surgen nuevos formatos organizacionales e institucionales imbuidos de una nueva concepción de seguridad pública. Este artículo tiene como objetivo problematizar cómo en Brasil la seguridad pública dejó de ser un problema de policía para convertirse en una cuestión de políticas sociales, explorando el papel, los límites y las posibilidades de actuación del Estado. Para lograr ese objetivo, el trabajo se fundamentó en ideas y conceptos generales de tres grandes autores clásicos: Hobbes, Rousseau y Locke. Al explorar ese escenario, se percibió la necesidad de profundas transformaciones. Fueron sugeridas algunas posibilidades de organización que priorizan la participación popular en la planificación y seguimiento de la seguridad pública. El debate sobre las formas democráticas de instituciones que viabilicen la participación social contra la criminalidad en los municipios, promoviendo el reencuentro del Estado con el ciudadano, debe ser fomentado aún. Consideramos que en ese ámbito es donde podrán encontrarse soluciones adecuadas y consistentes para los problemas de (in)seguridad pública en Brasil.

**Palabras clave:** Seguridad pública; Papel del Estado; Participación.

## Abstract

**The problem of public (in)security: reflections on the role of the State and the possibilities of local, participatory solutions**

High crime rates, and inefficiency in promoting more appropriate solutions, show that public safety has become a serious urban social problem for the State. The predominant role of the federal and state levels in guaranteeing public safety is increasingly being questioned, and the importance of the municipal role in combating crime and violence is currently highlighted. New organizational and institutional formats are appearing, imbued with a new concept in public safety. This article seeks to examine how public safety in Brazil has ceased to be a police matter, becoming rather a question of social policies; it explores the role, limits and possibilities of the work of the State. In order to do this, the study is underpinned by the ideas and overall concepts of three great classical authors: Hobbes, Rousseau and Locke. When examining the scenario, one realizes the need for profound changes. Certain organizational possibilities have been put forward here that prioritize popular participation in planning and in monitoring public safety. We need to foster the debate on democratic forms of institutions that enable social participation against crime in municipalities, bringing together once more the State and the citizen. We believe that it is in this sphere that appropriate and consistent solutions may be found to the problems of public (in)security in Brazil.

**Keywords:** Public safety; the Role of the State; Participation.

**Data de recebimento:** 14/04/2010

**Data de aprovação:** 10/09/2012