O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana*

Klaus Frey**
Sérgio Czajkowski Jr.***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O fenômeno da violência urbana e suas percepções; 3. A violência no atual contexto histórico-cultural brasileiro; 4. O Estado contemporâneo e suas diversas formas de combater a violência; 5. A violência urbana nos municípios brasileiros; 6. As políticas municipais de combate à violência urbana; 7. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The urban violence phenomenon and its perceptions; 3. Violence in the current Brazilian cultural-historical context; 4. The contemporary state and its different ways of fighting violence; 5. Urban violence in the Brazilian municipalities; 6. Municipal anti-urban violence policies; 7. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: segurança pública; municípios; governança urbana; policiamento comunitário.

KEY WORDS: public safety; municipalities; urban governance; community police.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento da sociedade brasileira foi marcado por um incremento significativo nos índices de violência, o que fez com que a segurança pública ganhasse um espaço privilegiado nos discursos e campanhas eleitorais dos candidatos às principais prefeituras brasileiras. Os governos municipais,

* Artigo recebido em dez. 2004 e aceito em jan. 2005.

** Professor titular e diretor do Mestrado em Gestão Urbana da PUC-PR. Endereço: PUC-PR — Mestrado em Gestão Urbana (PPGTU) — Rua Imaculada Conceição, 1155 — CEP 80215-901, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: klaus.frey@pucpr.br.

*** Mestrando em gestão urbana pela PUC-PR; professor da UFPR e das Faculdades Integradas Curitiba (FIC). Endereço: PUC-PR — Mestrado em Gestão Urbana (PPGTU) — Rua Imaculada Conceição, 1155 — CEP 80215-901, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: serjaojr@yahoo.com.br.

uma vez conscientes de que a violência urbana decorre não somente do fortalecimento do crime organizado, mas de uma ampla gama de fatores conjunturais como a exclusão social, o racismo, o desemprego, a exposição cotidiana dos jovens a infra-estruturas e ambientes urbanos degradados, encontram-se diante do desafio de firmar um diálogo mais próximo com a comunidade, de ampliar a participação pública na política de segurança pública, visando conter o atual processo de *cotidianização* da violência urbana. Opondo-se à visão tradicional e conservadora da segurança pública, que aposta primordialmente na lógica do exercício do monopólio da violência do Estado pela atuação de um aparato policial e legal cada vez mais repressivo, este artigo demonstra as possibilidades de novas formas de governança democrática urbana no âmbito de políticas descentralizadas de segurança pública e enfatiza as potencialidades dos conselhos comunitários de segurança e das guardas municipais (dentro da noção de policiamento comunitário) como instrumentos de uma política municipal própria de segurança pública capaz de combater de forma efetiva e sustentável a criminalidade nos centros urbanos brasileiros.

The municipality and public safety: the potential of urban democratic governance
In the last decades, the development of Brazilian society was characterized by a significant increase in urban violence. As a consequence, public safety gained relevance in the political discourse, above all in the last political campaigns for the municipal elections. Local governments, once conscious that urban violence derives not only from the strengthening of organized crime, but also from a wide range of different factors, such as social exclusion, racism, unemployment, and the daily exposure of young people to a deteriorated urban environment and infrastructure, are facing the challenge of establishing a closer dialogue with the local community and extending its participation in public safety policies, in order to put a stop to the current process of urban violence trivialization. In opposition to the traditional and conservative view of public safety, based primarily on the logic of the use of the State monopoly on violence through an increasingly repressive police and legal apparatus, this article tries to demonstrate the potential of new urban democratic governance arrangements within decentralized public safety policies. It emphasizes how community-based security councils and municipal guards can be instruments of a municipal safety policy that is able to control urban criminality in an effective and sustainable manner.

1. Introdução

A violência transformou-se, nas últimas décadas, em uma das maiores ameaças que afligem os moradores dos grandes centros urbanos, desafiando a governabilidade em nível municipal. Este fato ficou bastante evidente durante a campanha eleitoral de 2004, na qual o tema da segurança pública ganhou destaque nos debates realizados entre os candidatos às prefeituras brasileiras, constando, portanto, entre as

prioridades governamentais de grande parte dos prefeitos recém-eleitos. Mesmo sendo a segurança pública responsabilidade primordial dos estados, é nos municípios que os problemas da violência são percebidos pelos cidadãos, colocando em xeque a legitimidade democrática de governos locais que pretendem restringir sua atuação apenas a lamentar a suposta inoperância ou ineficiência dos estados e da União no combate ao crime e à violência urbana.

Sobretudo em face do crescente reconhecimento de que a segurança pública dificilmente pode ser alcançada somente através da ação repressiva do Estado, mas passa necessariamente por políticas sociais efetivas, particularmente na área de educação e da geração de empregos e, de forma geral, pela melhoria da qualidade de vida no âmbito comunitário, torna-se imprescindível uma reflexão sobre a possível contribuição dos governos locais para garantir uma maior segurança pública local.

Acreditar que a violência verificada nos centros urbanos possa ser tratada como um fator dissociado de toda uma ampla gama de outros fatores conjunturais é algo inaceitável nos dias de hoje, sob pena de os problemas sociais aflorarem cada vez com maior intensidade. A violência nos centros urbanos continua crescendo de forma galopante, exigindo das instituições públicas formas inovadoras de se lidar com a complexidade e diversidade com que se apresenta, uma vez que as tradicionais formas de combater a violência se mostram cada vez mais exauridas.

Tanto as soluções mais ortodoxas de se combater a violência pela atuação de um aparato policial e legal cada vez mais repressivo, em que o exercício do monopólio da violência por parte do Estado aparece como lógica única ou dominante, quanto as estratégias que procuram desenvolver um diálogo mais próximo aos próprios grupos violentos e que demandam um prazo mais alongado para surtirem efeitos concretos, revelaram-se insuficientes para refrear o crescimento da violência urbana, gerando sentimentos de indisposição e desconfiança nos cidadãos e no interior da sociedade civil (Morais, 1981; Pandolfi, 1999; Darby e Macginty, 2003; Bueno, 2004).

De acordo com um recente relatório das Nações Unidas, o Brasil atingiu o índice de 26,97 casos de homicídios com uso de armas de fogo a cada 100 mil habitantes, o que coloca o país em primeiro lugar nessa relação (United Nations, 1998:106), fato este que corrobora a necessidade de o Estado rever a sua atuação na segurança pública.

É diante deste quadro de progressiva complexidade que o Estado está buscando encontrar novas formas de intervenção capazes de permitir uma adequação da gestão às novas realidades que atualmente se delineiam local e mundialmente. A segurança é uma das políticas públicas que, segundo Ultramari e Moura (1994:103), evidenciam que

> o antigo desenho do território institucional — político-administrativo — passa a ser anacrônico, diante da magnitude das relações que se impõem, e rígido em excesso, para a multitude dos interesses subjetivos que contém, tornando-os nada mais do que limitantes de potencialidades de desejos, necessidades e ansiedades do homem, não servindo nem mesmo para proteção — como eram em sua origem.

Nesse contexto, o que se percebe é que os antigos modelos adotados para combater a criminalidade não têm se mostrado tão eficientes para lidar com as diferenças e incertezas que caracterizam as cidades contemporâneas com suas ambivalências e contradições, exigindo, portanto, novas abordagens de governança interativa, baseadas em parcerias e em um diálogo ampliado e permanente entre governo, sociedade civil e os próprios cidadãos (Frey, 2004a e b).

Borja e Castells (1997), seguindo a mesma linha de raciocínio, asseveram que, a partir da percepção de que o Estado não está mais se mostrando plenamente capaz de corresponder satisfatoriamente a todos os clamores sociais, haveria a necessidade de se valorizar uma maior integração entre o Estado e a sociedade civil, porquanto a *cooperação social* seria, hoje, "imprescindível para enfrentar problemas cuja natureza ou intensidade são ainda desconhecidos" (Borja e Castells, 1997:90), tal como ocorre na questão da violência.

O *vácuo* da presença estatal, sobretudo nos bairros de infra-estrutura mais precária e de menor renda da população, acarreta não apenas um acirramento dos problemas sociais, mas representa solo fértil para o alastramento da violência e, com isso, para a apropriação e o recrutamento do capital humano e social existente nessas comunidades em favor dos interesses do crime organizado. É por isso que a integração social e a mobilização do capital social em favor do bem comum é algo que passa, portanto, não apenas por soluções eficientes para os problemas encontrados, mas "exige mecanismos políticos democráticos, baseados na descentralização administrativa e na participação dos cidadãos na gestão municipal" (Borja e Castells, 1997:14-15).

É por este e outros motivos conjunturais que o processo de descentralização, alinhado com novas formas de participação popular e cívica, tem ganhado muita força no Brasil, sobretudo no âmbito municipal, acarretando um grande número de estudos investigando as novas relações Estado-sociedade e suas implicações para a gestão e democracia local (Soares e Caccia-Bava, 1998; Avritzer e Navarro, 2003; Frey, 2004a e b).

Ainda, partindo-se da premissa de que os cidadãos residem "no município e não no estado ou na União" (Souza, 2000), verifica-se que os municípios brasileiros se transformaram, nas últimas décadas, em palco privilegiado do novo "experimentalismo democrático" que se apresenta como uma alternativa progressista ao modelo neoli-

beral-gerencialista (Unger, 1999). Paoli e Telles (2000:117), na mesma direção, salientam que "importantes centros urbanos têm sido palco de uma experiência democrática inédita na história brasileira".

Mas, curiosamente, o mesmo discurso de descentralização e participação foi incorporado pelo gerencialismo da nova administração pública, reconhecendo a necessidade de o Estado, cada vez mais enxuto, depender da colabo-ração da comunidade para enfrentar o crescimento dos problemas sociais, aparentemente inerente ao próprio modelo. Ou seja, permitir e até mesmo estimular que a população participe diretamente da solução de suas demandas sociais parece não mais apenas um diferencial de um modo particular de gestão, mas sim uma necessidade imprescindível e cada vez mais premente da gestão urbana nos tempos da globalização, com Estados mais fragilizados (Ramos Filho, 1999:70 e segs.).

Mesmo considerando as diferenças ideológicas que caracterizam tradicionalmente o pensamento socialdemocrata e o pensamento neoliberal, não deve haver dúvida no tocante à necessidade de o governo continuar como "uma das peças desse jogo de poder"; porém, torna-se imprescindível uma revisão das formas tradicionais de atuação, cabendo ao governo "liderar o processo em muitos momentos, mas também partilhar, delegar e interagir" (Fischer, 1997:15).

Enquanto as experiências de participação democrática ou governança ampliada são particularmente difundidas nas políticas sociais de saúde, educação e assistência social, políticas públicas que contaram desde os primórdios da transição democrática no Brasil com movimentos sociais reivindicativos e organizados e em que o envolvimento da população desde sempre foi considerado indispensável, tais experiências são ainda muito limitadas e tímidas na segurança pública. Esta costuma ser tratada como segredo de Estado, tendo sido o acesso às redes excludentes e hierarquizadas de política de segurança restrito às instituições formalmente autorizadas para tal fim. É por este motivo que o processo de democratização da política de segurança pública se torna tão difícil e delicado, exigindo uma *revolução* cultural e a reinvenção das formas de atuação estabelecidas e fortemente enraizadas.

É nesta conjuntura que o papel do poder local se torna crucial na segurança pública. Pois, se as cidades contemporâneas são, por um lado, um *espaço de desigualdades e contradições* (Souza, 2000), também podem tornar-se centro de integração dos vários atores sociais que nela residem.

Neste artigo, as potencialidades e limites de uma política municipal de segurança pública são avaliados com base nos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, de um lado, e na sua integração com as políticas sociais e as iniciativas de desenvolvimento comunitário, de outro, enfatizando a atuação dos conselhos comunitários de segurança e das guardas municipais.

2. O fenômeno da violência urbana e suas percepções

Conforme Brewer (2003), uma maior preocupação das ciências sociais com a questão da segurança pública começa a ser percebida somente a partir das décadas de 1970 e 1980, sobretudo em função de uma maior presença da sociologia histórica na análise dos fenômenos da violência. Embora tal debate tenha ganhado consistência, nas últimas décadas, graças ao aumento de abordagens interdisciplinares, não se pode afirmar, com plena convicção, que exista hoje um entendimento compartilhado entre as diversas disciplinas sobre a forma mais adequada de se interpretar as questões relacionadas à solução dos conflitos sociais.

Os estudos, por ora existentes, ainda estão muito focados em temas específicos, como, por exemplo, a resolução de conflitos privados e a pacificação social diante de uma vinculação dos sujeitos às normas impostas pelo Estado (Passeti, 2004). Ou seja, ainda é dada uma ênfase muito grande a temas relacionados à adequação dos indivíduos às condutas jurídico-sociais que lhe são impostas pela *sociedade disciplinar* (Foucault, 1996:10 e segs.), relegando-se a um plano secundário análises dotadas de um caráter mais abrangente e compreensivo.

Situação análoga é percebida no Brasil, onde estudos voltados à compreensão da segurança pública nos centros urbanos somente ganharam certo fôlego após o fim dos governos militares, pela percepção, por parte daqueles, de que a violência urbana tinha uma ligação direta com a segurança nacional, não devendo, por conseguinte, ter a sua discussão partilhada com a sociedade civil. Brewer (2003:240) afirma que

> assuntos tais como a resolução de conflitos e a busca da paz são certamente abordados por alguns especialistas, mas eles não conseguiram, ao menos até este momento, alcançar a imaginação de um público sociológico mais amplo — apesar de sua evidente relevância política e teórica.

O mesmo reducionismo, identificado anteriormente em relação à forma como a segurança pública vem sendo tratada como campo de políticas públicas, ou seja, de forma hierarquizada e excludente, é observado no âmbito acadêmico-científico, na medida em que a ênfase maior de muitas análises sempre foi dada à própria criminalidade no seu sentido mais restrito e nas possibilidades de sua respectiva repressão pelo aparelho estatal.

Essas abordagens, contudo, se mostram absolutamente inadequadas em um contexto de propagação desenfreada e da *cotidianização* da violência urbana e diante do fato de que "o fenômeno da violência difusa consiste em um processo social diverso do crime, anterior ao crime ou ainda não codificado como crime no Código Penal" (Santos, 2004:3). Sendo que, muito embora esta violência difusa não seja ne-

cessariamente percebida direta e claramente por grande parte da população, ela pode ser interpretada tanto como sintoma quanto como mola impulsionadora dos conflitos sociais existentes nas urbes contemporâneas.

É este caráter sobremaneira difuso da violência urbana, que impede uma percepção mais clara da verdadeira dimensão do problema e das possíveis implicações das diferentes opções de intervenção, que faz com que a sociedade e suas instituições pareçam inoperantes e imobilizadas diante de tamanho desafio. Um estudo relacionado à questão da segurança pública deveria buscar desmistificar a crença de que as instituições *per se* seriam as únicas responsáveis pelo atual estado de coisas, voltando o seu olhar para as causas do problema (decorrentes de aspectos culturais e históricos) evitando análises maniqueístas e reducionistas, que procuram tão-somente apontar os culpados, mas que não visam a apresentar alternativas.

Dagnino (2002:281) comenta que, quando se procura estudar a sociedade e suas relações com as instituições estatais, dever-se-ia procurar certo distanciamento teórico da "conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como *pólo da virtude* e do Estado como a *encarnação do mal*", uma vez que as instituições políticas hoje em dia existentes são fruto de uma construção política e cultural.

Harvey (1992) acredita que, graças às dificuldades de vislumbrar os efeitos diretos e indiretos da violência, se percebe uma crescente tendência em fortalecer uma orientação violenta dos laços sociais, o que inverteria as expectativas emancipatórias do processo civilizatório, uma vez que o fenômeno da violência também estaria sendo impulsionado pela base. Por isso, a antiga crença num crescente *humanismo* — decorrente, por exemplo, de uma valorização cada vez maior dos direitos humanos e das minorias —, que faria com que os Estados adotassem políticas cada vez mais democráticas, não seria mais concebível na atual sociedade, uma vez que a questão da violência teria tornado os indivíduos — em especial aqueles que habitam os grandes centros urbanos, vistos por Harvey como grandes labirintos — cada vez mais *inseguros* e, por conseguinte, distantes e despreocupados das condições dos demais.

As pessoas, não percebendo (ou fazendo *vista grossa*) a violência implícita em uma série de ações praticadas tanto pelas instituições ligadas ao Estado (polícias civil e militar) como também pelos seus pares, não mais veriam os abusos como algo chocante e inadmissível, mas sim como algo vulgar e corriqueiro e, assim, não-questionáveis ou refutáveis na sua essência. Ou seja, o homem urbano passaria a desenvolver uma atitude *blasé* diante de problemas vistos por ele como *cotidianos.*

Este processo de *cotidianização* da violência urbana, freqüentemente acompanhado de um certo conformismo ou resignação social, parece estar na origem da dificuldade de encontrar estratégias coletivas para enfrentar tal ameaça. As conseqüências desta resignação coletiva são percebíveis, por exemplo, na crescente privatização da questão da segurança, expressa em uma indústria de segurança particular próspera e

em expansão, bem como nas tendências de reclusão ou auto-segregação dos setores sociais mais ricos em condomínios fechados com sistemas de segurança da maior sofisticação, o que, por sua vez, dificulta ainda mais um enfrentamento efetivo no âmbito da esfera do Estado (Frey e Duarte, 2004).

Bauman (1998 e 2001) salienta que, ao mesmo tempo que algumas pessoas procuram estreitar os laços que as unem com as demais, permitindo que estas, tendo como um dos pilares de sustentação o Estado, também possam fazer parte do sonho universalizante moderno, outras desejam, acima de tudo, buscar reconstruir ou "fabricar" o sentimento reconfortante de pertencimento à comunidade: seja nos espaços personalizados (Soares, 2002) dos condomínios fechados, verdadeiros espaços *pós-pós-modernos*, livres dos *desocupados*, dos *vagabundos*, dos *impuros* que *afastam* a perfeição e a beleza das ruas das cidades, seja nos templos do consumo dos modernos *shopping centers*, igualmente *ilhas de ordem* onde o sentimento de comunidade se resume no compartilhamento da intenção do consumo e no estar junto de maneira não-problemática, proporcionando "divertimento puro, sem mistura ou contaminação". Tais tendências de auto-segregação e de reconstituição de "espaços públicos", porém não "civis", representam a busca da utopia da "boa sociedade de outrora" num "equilíbrio quase perfeito entre liberdade e segurança", perante um mundo externo crescentemente ameaçador e assombroso (Bauman, 2001:107-122).

Graham (1996:24) comenta que, em muitas regiões do mundo, até mesmo a classe média debandou para "*esconderijos* nos subúrbios que possuem poucos espaços públicos genuínos". Tais moradores suburbanos são vítimas de uma paranóia urbana relacionada à falta de segurança, aliada ao desejo de se afastar dos demais grupos sociais, preferindo investir os seus recursos na instalação de portões e sistemas de vigilância eletrônica. Ações que não só não resolvem o problema da violência urbana, como também colaboram diretamente para um incremento nos níveis de insegurança e isolamento social.

Castells (1999), fazendo alusão às cidades situadas nos países desenvolvidos, salienta que, por exemplo, muitos dos atuais centros urbanos europeus passam a ser dotados de novos espaços individuais. Nestes, a apropriação do coletivo pelo privado se apresenta de forma mais perceptível, fazendo com que os subúrbios das grandes metrópoles passem a ser dotados de uma nova configuração espacial, em que as pessoas desejam, acima de tudo, valorizar a sua individualidade a partir da construção de pequenos *universos artificiais privados*. "O mundo suburbano das cidades européias é um espaço social diversificado, segmentado em diferentes periferias nas vizinhanças da metrópole" (Castells, 1999:426).

Ainda para Rique e Lima (2003:16) o problema da violência urbana fez com que, a partir da década de 1970, emergisse uma crescente fragmentação do espaço urbano, com a subseqüente "criação de cidadãos e bairros defensivos". Tanto que, ao mesmo tempo que as pessoas dotadas de maior poder aquisitivo passam a residir em

condomínios de alto luxo, completamente protegidos, as regiões de mais baixa renda são tomadas por justiceiros, em conjunto com um número cada vez mais expressivo de linchamentos.

A violência e a pobreza em tais circunstâncias passam a ser encaradas como problemas que afetam muito mais a estética das urbes do que como conseqüências de uma conjuntura econômica e social excludente, o que faz com que os *moradores turistas*[1] pleiteiem que as melhores políticas para o combate da violência são as de cunho *higienizante*, em que o objetivo, por exemplo, não é o de acabar com a pobreza ou com a exclusão social, mas sim o de acabar com os pobres e com os excluídos. O problema da violência e suas respectivas conseqüências são, antes de tudo, inerentes a um processo histórico-cultural muito mais amplo e que precisa ser elucidado em prol de um entendimento mais profundo da questão da segurança pública em nosso país.

3. A violência no atual contexto histórico-cultural brasileiro

Rique e Lima (2003:13), buscando elucidar a questão histórica da violência no Brasil, acreditam que "o problema da violência e do desrespeito aos direitos humanos é antigo no Brasil e deita raízes no tempo da escravidão, numa cultura do mando, em que algumas oligarquias rurais mandavam e desmandavam, e pouca distinção havia entre o público e o privado". O espaço público, em tais circunstâncias, seria visto como algo de possível apropriação pelo privado (leia-se, pelas classes mais abastadas), dentro de uma cultura em que a pobreza e a violência social sempre foram concebidas como mazelas cuja solução dar-se-ia pela atuação de um Estado repressor, ou pelo próprio uso da força pelos setores dominantes, com o devido consentimento do Estado.

Tal como Dagnino (2002:280 e segs.) defende, o peso das matrizes culturais se faz presente no processo da construção democrática brasileira, fazendo com que a atual configuração das relações desenvolvidas entre Estado e sociedade somente possa ser compreendida por uma análise ampla das forças que sempre atuaram na consolidação das políticas públicas brasileiras. O que se percebe é que não é respeitado um dos traços inerentes ao Estado moderno, refletido no seu monopólio do uso da violência, de que "a ação violenta praticada livremente, no passado, por donos de

[1] Expressão cunhada por Bauman (1998) para designar aqueles que acreditam que a solução para a questão da violência urbana estaria em medidas privadas, como a construção de casas dotadas de aparatos de segurança cada vez mais sofisticados, contratação de escoltas particulares, aquisição de carros blindados, entre outras.

terras, senhores feudais ou até pela própria Igreja" (Briceño-León, 1999:119) deveria ser debelada pelo Estado moderno, o qual reservaria para si o direito de utilizar a força, única e exclusivamente em nome da coletividade, ou do pacto que legitimamente assume representar.

No caso do Brasil, contudo, verifica-se que a idéia da violência física, que somente deveria ser utilizada pelo Estado em situações extremas, dada a existência de outros "meios específicos da sua atuação" (Briceño-León, 1999:118), passa a ser defendida como a única forma de ação realmente eficiente no combate à violência urbana. Briceño-León prossegue salientando que este monopólio da coerção do Estado, justificado teoricamente em decorrência da preservação da liberdade e da segurança da coletividade, acaba sendo desrespeitado no Brasil, fazendo com que a violência urbana passe a ser simplesmente *combatida*, em vez de antes ser *compreendida* e *analisada*, visando-se, por conseguinte, minimizar o seu impacto na sociedade com ações que combatem os seus resultados visíveis (em vez de voltar o seu foco para as suas causas).

Gohn (2001:13) chega a mencionar que, no caso mais específico da realidade brasileira, é importante salientar que, muito embora o Brasil tenha passado por todo um processo de *redemocratização*, o tema participação política e seus respectivos desdobramentos na questão, por exemplo, dos direitos humanos, ainda "continua sendo um enigma a decifrar". Ou seja, o problema da violência, no Brasil, seria ainda mais grave, porquanto certas formas de acometimento tornaram-se *cotidianamente aceitas*, não gerando sequer insatisfação popular, uma vez que a própria população passaria a comprar a idéia errônea de que o problema da falta de segurança seria um *problema de polícia*, que deveria ser debelado por medidas coercitivas. O excluído, dentro desta visão, deve ser eliminado, não devendo de forma alguma ser inserido ou compreendido, uma vez que se "formalmente, pela Constituição de 1988, a cidadania está assegurada a todos os brasileiros, na prática, ela só funciona para alguns" (Pandolfi, 1999:45).

Pelo exposto, percebe-se que a crença até certo ponto enraizada na cultura política brasileira de que os problemas urbanos podem ser solucionados de forma isolada e/ou somente pelo Estado — mediante a adoção de medidas duras e aplicáveis em um curto horizonte de tempo —, ou que o processo de *distanciamento social* seria a saída para as mazelas sociais, é completamente inaceitável, além de ilusória. É preciso reconhecer que "somos produto de uma sociedade violenta, que sempre procurou esconder ou disfarçar essa história" (Rique e Lima, 2003:13), fazendo com que o processo de minoração das mazelas da violência não possa ser posto em prática da noite para o dia.

É diante de tal quadro, demonstra-se a seguir, que a partir do momento em que se torna evidente a incapacidade do Estado moderno em resolver unilateralmente os problemas que afligem a população, surge a necessidade de a sociedade civil

organizada e a própria população assumirem co-responsabilidade no trato com a segurança pública.

No caso brasileiro, em que o processo de desenvolvimento vem acompanhado de uma forte exclusão social e em que parte da população ainda vive uma realidade pré-moderna (Arruda Jr., 1993:17 e segs.; Ramos Filho, 1999:67-70), há uma necessidade urgente de permitir que o vácuo da atuação estatal seja suprido, pelo menos em parte, por uma atuação mais efetiva da sociedade civil organizada, em conjunto com gestores urbanos crescentemente conscientes do seu papel de intermediadores entre os interesses coletivos e particulares da população.

4. O Estado contemporâneo e suas diversas formas de combater a violência

Depois de ter tentado evidenciar o fato de que a questão da violência, bem como de seus reflexos na sociedade, decorre, acima de tudo, de uma construção histórico-cultural, cabe agora apresentar alguns apontamentos voltados à compreensão das transformações do Estado moderno para as suas relações desenvolvidas com a sociedade civil, bem como suas implicações para as políticas de segurança pública.

O questionamento da atuação do Estado ganhou uma maior relevância nos últimos tempos, uma vez que o "contrato social tido como a grande narrativa que funda o Estado moderno, trazendo a contraposição entre a sociedade civil e o estado de natureza" (Czajkowski, 2004:184) passa por grandes transformações no atual contexto de um aumento das desigualdades e incertezas da contemporaneidade. O antigo jogo de forças simbolizado pelo contrato social passa a ser questionado. 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).

Nas últimas décadas de expansão do neoliberalismo a relação de forças entre Estado e mercado tem se deslocado significativamente em favor do mercado, contribuindo para o acirramento das discussões em torno do contrato social, uma vez que, na atualidade, "qualquer espécie de conduta humana se torna permissível no instante em que se mostre economicamente viável" (Bermann, 1987:108). Ou seja, valores como a livre concorrência, a eficiência nos resultados, a flexibilização dos contratos, entre outros, inerentes ao próprio sistema capitalista de produção, começam a ser transpostos ao Estado, fazendo com que a sua atuação passe por um grande dilema: deveria o Estado contemporâneo procurar, de todas as formas possíveis, aumentar a sua eficiência econômica (o que redundaria, por exemplo, num enxugamento da máquina administrativa e subseqüente promoção de Estado mínimo, o qual

seria gerenciado tal como uma organização privada) ou deveria ampliar e intensificar a sua participação em torno do atendimento às crescentes demandas coletivas?

Enquanto o debate sobre possíveis modelos ideais de gestão pública gira primordialmente em torno das propostas econômico-liberal e democrático-participativa, observa-se no âmbito da segurança pública uma certa "simpatia" para abordagens de caráter tecnocrata-autoritário por basicamente três motivos: primeiro, por se tratar de uma rede de política pública tradicionalmente fechada e excludente; segundo, pela própria cultura autoritária e as estruturas hierárquicas que são características das instituições envolvidas na segurança pública; e terceiro, pela quase inexistência ou, melhor dizer, pela incipiência de um movimento social de luta pelo combate ao crime e à violência.

Tais particularidades desta política pública precisam ser levadas em consideração, ao avaliar as potencialidades das diferentes formas de atuação do Estado no caso da segurança pública.

O modelo econômico-liberal, pautado no princípio do *Estado-mínimo*, e partindo "do pressuposto que o mercado é o melhor mecanismo para garantir a satisfação dos desejos individuais" (Dryzek, 1992:19), pode se evidenciar bastante nefasto, ao submeter a segurança *pública* aos preceitos e regras do mercado capitalista. Corre-se o risco de relegar o problema da segurança ao âmbito privado, de modo que o problema da violência nos centros urbanos deixa de ser visto como uma preocupação coletiva e acaba se transformando em anseio cada vez mais particularizado. A segurança do indivíduo passaria a se tornar um privilégio apenas para quem tiver recursos financeiros suficientes para comprá-la, fato que hoje já se tornou realidade em nossos centros urbanos com a forte expansão do mercado de sistemas de segurança privada. É para se supor que um "abandono da ética da responsabilidade em favor da ética da eficiência" (Paoli e Telles, 2000:109) na questão da segurança pública levaria a um aumento adicional das desigualdades sociais e a um aprofundamento do fosso que já hoje separa ricos e pobres em nosso país.

O modelo tecnocrático-autoritário por sua vez vem sendo defendido por valorizar a competência técnica, de um lado, e por alegar a necessidade de um Estado forte com alta capacidade de fazer valer os interesses coletivos perante os interesses particularistas que supostamente reinam nas democracias contemporâneas. Estes argumentos serviram, por exemplo, para justificar tais abordagens nas políticas ambientais (Frey, 2001), mas estavam sempre presentes no âmbito da segurança pública. Não por acaso o Brasil vivenciou o auge desta forma de atuação estatal durante o regime militar, em que a questão do estabelecimento da segurança nacional serviu de justificativa para a imposição de um regime extremamente repressivo e de forte controle social. Enquanto o processo de transição democrática acarretou uma democratização das relações Estado-sociedade em grande parte das políticas públicas, o mesmo não aconteceu nos aparatos policiais e militares e nas políticas de segurança, que mantiveram um viés burocrático, autoritário e centralizador.

Pela própria existência de uma cultura mais ligada a valores autoritários nas instituições encarregadas com a segurança pública, observa-se um sistema de segurança por demais excludente e violento. Está na base desse sistema predominante de segurança pública uma crença, fortemente enraizada, de que o problema da violência deveria ser combatido como resultado, não como causa. Esta percepção, porém, é crescentemente questionada e ganha cada vez mais apoio a interpretação de que, no fundo, a violência é fruto de uma ampla gama de fatores, como por exemplo: a exclusão social, o racismo, o desemprego, a falta de perspectiva geracional, a exposição cotidiana dos jovens a ambientes e infra-estruturas urbanos degradados, entre outros, os quais "fazem parte do solo onde germina e prospera a violência urbana" (Rique e Lima, 2003:15).

Na medida em que se impõe esta nova percepção das causas múltiplas da violência urbana, torna-se evidente a necessidade de um envolvimento ativo da população e da sociedade civil nas estratégias de combate à violência urbana. O modelo democrático-participativo de gestão pública acaba ganhando uma maior credibilidade também nas políticas de segurança pública, ao permitir que um número maior de atores esteja presente nos processos de tomada de decisão e possa contribuir para pensar estratégias políticas mais acertadas. De forma geral, a ampliação da participação pública no âmbito de novos arranjos de governança interativa (Frey, 2004a e b) contribui para mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa, bem como da democratização dos processos decisórios locais. De forma específica, pode contribuir para o aumento do comprometimento coletivo da sociedade como um todo para com a segurança pública, bem como para o estabelecimento de formas de maior coesão social e apoio mútuo nas comunidades locais.

Ou seja, um caminho em prol de uma menor incidência da violência urbana estaria em se fazer com que a própria comunidade passasse a atuar em conjunto com o Estado, de tal sorte que a atuação coletiva destes se tornaria o grande norte de uma forma renovada de política baseada na governança comunitária, na divisão do poder de decisão, bem como na sustentabilidade institucional (Stewart, 2000). Pautadas nos princípios da parceria e da colaboração, as próprias instituições do Estado passam a ser revalorizadas como instâncias de intermediação, facilitação, mas também de implementação de políticas públicas capazes de promover segurança pública como precondição de um desenvolvimento sustentável urbano.

5. A violência urbana nos municípios brasileiros

O aumento da violência urbana é certamente ligado ao estresse social causado pelo crescimento desenfreado dos centros urbanos no Brasil, como também nos

demais países de industrialização tardia. Entretanto, no caso brasileiro, o que se verificou na prática foi uma verdadeira explosão demográfica e um aumento espetacular da população urbana. Somente nos 40 anos entre 1940 e 1980, em que a população total do Brasil triplicou, a população vivendo nas cidades aumentou sete vezes e meia (Santos, 1993:29). Enquanto nos EUA a população urbana levou mais de 80 anos (de 1870 a 1950) para aumentar de 25 para 64%, tal processo demorou menos de 40 anos no Brasil (Rique e Lima, 2003:14-15), dificultando qualquer planejamento mais ordenado do espaço urbano.

O processo de urbanização brasileiro acarretou uma degradação dos centros urbanos, "decorrente da explosão demográfica, da falta de planejamento e de saneamento básico; da improvisada urbanização desordenada e irracional; do êxodo rural para os centros urbanos (...) constituindo realidade agravada com o progressivo aumento do desemprego, da pobreza absoluta ou da miséria" (Custódio, 1995:44), fatores que contribuem diretamente para o incremento nos índices de criminalidade.

Não é à toa que no Brasil a violência começa a ser valorizada pelos gestores e estudiosos somente a partir da década de 1980, chamada por muitos de *década perdida*, na qual ocorreu um inchaço ainda mais expressivo dos centros urbanos, paralelamente a um decréscimo ainda mais acentuado dos indicadores sociais. Na década de 1980, ficou ainda mais explícito que as políticas colocadas em prática pelo Estado não mais estavam sendo capazes de debelar tal situação.

É justamente a partir da mesma década de 1980 que se percebe um acréscimo no número de homicídios de jovens, fazendo com que os índices de violência urbana fossem drasticamente influenciados por um engrossamento nos números atinentes à mortalidade infantil. Ou seja, os jovens que passaram a engrossar as estatísticas de mortes no Brasil são os filhos daqueles que, na geração anterior, saíram do campo em busca de melhores condições de vida nas cidades (Rique e Lima, 2003:15-16), mas que chegando nas cidades não só não conseguiram melhorar de vida, como também passaram a encorpar os índices de exclusão social.

Se a violência urbana sofreu um *boom* na década de 1980, o quadro se intensificou na década de 1990, tanto que, segundo dados da Unesco, "o número de crimes seguidos de morte contra jovens no Brasil aumentou 77% entre 1990 e 2000, pois em 1991 foram assassinados 10.036 jovens entre 15 e 24 anos, e em 2000 ocorreram 17.762 casos na mesma faixa etária" (Rique e Lima, 2003:16). O agravamento da situação da segurança pública também fez com que, no execrável *ranking* da Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil seja "o terceiro colocado entre os países em relação aos homicídios juvenis, com uma taxa de 48,5 por grupo de 100 mil jovens entre 15 e 24 anos, ficando atrás apenas da Colômbia e de Porto Rico" (Rique e Lima, 2003:16).

No caso mais específico das periferias pobres das grandes cidades brasileiras, os índices de violência costumam aumentar assustadoramente entre sexta-feira e do-

mingo. Rique e Lima (2003:17), a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, asseveram que "os homicídios chegam a aumentar 50% nos fins de semana, por motivos fúteis: brigas de bar, não-pagamento de pequenas dívidas, desentendimento entre vizinhos". Em segundo lugar, ficam os crimes relacionados ao tráfico de drogas, e em terceiro os relacionados ao enfrentamento de gangues e quadrilhas. Muito embora tais dados careçam de um maior aprofundamento, tais observações revelam alguns dados muito importantes como:

- o Estado não tem dado conta das formas mais sutis de violência;
- o Estado não possui um programa específico em prol da diferenciação existente entre "criminalidade e violência (incluindo as formas de violência praticadas pelos serviços do Estado)" (Rique e Lima, 2003:17);
- o Estado não percebe ou não consegue lidar com as dinâmicas de interação social urbana e "a emergência de novas formas de sociabilidade, que estão dando identidade social a grupos ligados à criminalidade ou a outras formas de convivência social" (Rique e Lima, 2003:17);
- a sociedade carece de uma educação efetiva para a cidadania como elemento de prevenção da violência.

Diante deste quadro, em que se percebe a cada dia um expressivo aumento nos índices de violência, torna-se evidente a central importância do poder local na prevenção da criminalidade e violência. Com a reconfiguração da relação de poderes pela Carta Magna de 1988, verifica-se que os municípios brasileiros não só podem como também devem atuar mais fortemente em relação aos problemas sociais que se fazem presentes.

Segundo Mesquita Neto (2004:51), "no Brasil, desde a transição para a democracia e a promulgação da Constituição de 1988, os municípios ampliaram a sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas, particularmente na área da saúde, educação e assistência social". Em relação mais especificamente ao papel dos municípios na questão da segurança pública, é preciso reconhecer que somente a partir das eleições municipais de 2000 a segurança pública começou a ganhar os primeiros contornos como política municipal própria, de tal modo que a partir do ano de 2001 vários dos novos prefeitos que assumiram começaram a ampliar a atuação de seus municípios na área da segurança pública.

6. As políticas municipais de combate à violência urbana

Como apregoa o atual Plano Nacional de Segurança Pública, um governo comprometido com a justiça e com o exercício da ética na política terá como meta prioritária: "a de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas" (Biscaia et al., 2003:4). É neste contexto que a atuação municipal ganha um destaque decisivo no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), pois é através de uma maior aproximação entre os membros dos órgãos públicos destinados ao combate da criminalidade e a população, que surge a possibilidade de um controle mais efetivo da violência e das políticas implementadas para sua contenção.

O documento síntese do Plano Nacional de Segurança Pública é bem enfático em afirmar que, no âmbito municipal, a ação deve estar voltada prioritariamente à inserção dos excluídos e dos jovens, fazendo com que estes percam o interesse em desenvolver ações criminosas e passem a ter uma participação mais enfática nas suas respectivas comunidades.

Para que a inserção possa se efetivar, o documento síntese do Plano Nacional de Segurança Pública destaca a importância de se promover uma reformulação em relação às competências do setor de segurança pública, "preparando-as para que se tornem agências de novo tipo, capazes de combinar eficiência e respeito aos direitos humanos, gestoras da segurança pública local e operadoras interativas, mediadoras de conflitos e preventivas da violência e da criminalidade" (Senasp, 2003:16).

A política nacional de segurança pública do governo federal, pautada no Plano Nacional de Segurança Pública e na implantação do Fundo Nacional de Segurança Pública, estimula os municípios a expandir a sua atuação no campo da segurança. A partir de tais iniciativas, verifica-se que os municípios brasileiros, paulatinamente, começaram a desenvolver ações voltadas a minimizar os efeitos da violência. Entre elas a criação e o fortalecimento das guardas municipais, a elaboração de políticas, coordenadorias e programas municipais para a área da segurança pública, assim como a "criação de conselhos, comissões, comitês para incentivar a participação da comunidade na formulação e implementação de ações municipais na área da segurança pública" (Mesquita Neto, 2004:51).

Entre os fatores que fizeram com que os municípios passassem a ter um interesse crescente pelo setor da segurança pública, poder-se-ia mencionar:

- um aumento considerável nos índices de criminalidade e de violência urbana, os quais tornaram-se mais visíveis nas regiões metropolitanas;
- uma crescente demanda da população em favor de uma ação mais efetiva do município em torno da prevenção da criminalidade e da melhoria da segurança pública;

- as limitações de grande parte dos governos estaduais em relação ao desenvolvimento de ações de prevenção da criminalidade, bem como do aprimoramento da segurança pública;
- a possibilidade percebida pelos municípios de desenvolver políticas conjuntamente com o estado e a União, como no caso das guardas municipais.

Percebendo a importância dos gestores urbanos no trato da questão da violência e considerando as boas experiências de políticas municipais de segurança pública, a seguir uma análise das atuais políticas municipais de combate à violência, dando-se ênfase maior à questão dos conselhos comunitários de segurança e do policiamento comunitário.

Os conselhos comunitários de segurança

No estado do Paraná, as cidades de Maringá e Londrina, seguindo tendências que já se mostravam bem consolidadas na Europa e nos EUA, decidiram, a partir da década de 1980, implantar o *embrião* daquilo que, nos dias de hoje, é conhecido por *conselhos comunitários de segurança*: entidades desenvolvidas com a intenção de possibilitar à comunidade o exercício da cidadania e a prestação de serviços voluntários de auxílio ao poder público no combate à criminalidade. Os conselhos são formados por representantes de associações de moradores, das prefeituras e de outras entidades da sociedade civil organizada, além das próprias polícias, e recebem recursos das prefeituras, do Judiciário e dos governos estadual e federal (*Gazeta do Povo*, 2004).

A instituição do projeto dos conselhos comunitários de segurança (Consegs) previu um processo colaborativo entre as polícias civil e militar, o governo do Paraná e, principalmente, a comunidade, com o objetivo de encontrar meios eficientes para combater a violência e a criminalidade nas cidades. Embora cada conselho comunitário de segurança defina as suas próprias prioridades, existem alguns objetivos comuns, tais como:

- acompanhamento e integração das polícias e da população;
- planejamento da ação comunitária, bem como a avaliação dos seus resultados;
- encaminhamento coletivo das denúncias;
- canalização junto às autoridades superiores das principais reivindicações e queixas da comunidade;

- auxílio no combate às causas da violência e da criminalidade;
- desenvolvimento de campanhas educativas visando orientar a população.

Levando em consideração estes objetivos básicos, os Consegs podem ser vistos como frutos desta tendência da gestão pública contemporânea participativa, outrora mencionada, a qual se coaduna à noção de *governança* pública.

Ou seja, apesar da existência de uma estrutura institucional e regulatória que ainda está se adaptando às noções de descentralização de participação, verifica-se que esta proposta de uma gestão colaborativa através de conselhos comunitários de segurança representa uma ampliação significativa dos atores envolvidos na definição das políticas de segurança pública, demonstrando a infiltração da concepção da *governança* e do pluralismo sociopolítico em uma política pública tradicionalmente excludente e restrita a um número pequeno de atores estatais.

No caso dos Consegs, a abordagem da governança se torna mais explícita, na medida em que o incentivo em relação à formação, bem como à gestão dos Consegs, partiu da própria Secretaria de Estado da Segurança Pública. No entanto, são os próprios cidadãos que são chamados a se mobilizar, agrupando representantes de todos os segmentos da comunidade, não privilegiando tendências políticas ou ideológicas. Compõem os conselhos comerciantes locais (donos de postos de gasolina, de confecções, de padarias, mercados, farmácias etc.), lideranças comunitárias, membros das diretorias das escolas e colégios da região, entidades religiosas, bem como qualquer cidadão que se interesse pelo tema e que esteja preocupado em melhorar as suas próprias condições de vida.

Este processo de gestão participativa privilegia, desta forma, a *autonomia local*, a qual tem sido entendida por Borja e Castells (1997:87) como: "a proteção legal da capacidade de se auto-organizar, das competências exclusivas e específicas, do direito de atuar em todos os campos de interesse geral da cidadania e da disponibilidade de recursos próprios não-condicionados".

Os Consegs, no estado do Paraná, podem ser compreendidos como fóruns democráticos de debate sobre questões de segurança, criados a partir da mobilização da comunidade e estruturados sob a forma jurídica de organizações da sociedade civil de interesse público (sem fins lucrativos), contando com o apoio e a assessoria dos órgãos públicos ligados à Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Tais instituições foram concebidas como instrumentos de participação popular e de cooperação entre a sociedade e as instituições ligadas à segurança pública, visando a preservação do bem-estar e da paz social, cuja efetividade de atuação depende, entretanto, da conscientização e da participação da comunidade (Decreto nº 2.332/03-PR). Atualmente, os conselhos de segurança pública atuam em 144 dos 399 municípios do estado do Paraná (*Gazeta do Povo*, 2004).

O policiamento comunitário

Tomando como ponto de partida o estado de São Paulo, Mesquita Neto (2004) salienta que, nos últimos 20 anos, a maior parte das ações estatais no âmbito da segurança pública foi caracterizada por ações policiais de cunho nitidamente repressivo, ao mesmo tempo em que se percebeu um pequeno número de ações econômicas, sociais, culturais e urbanas, que poderiam contribuir para a prevenção da criminalidade (a atacando na sua origem e não na sua conseqüência).

Tal situação somente começou a mudar nos últimos anos com uma transformação da atuação do estado. O coronel PM Theseo Darcy Bueno de Toledo, ex-comandante-geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, referenciado por Oliveira (1998), admitiu que a polícia, nos dias de hoje, está "redirecionando o seu foco de atenções: ontem, voltada à segurança do Estado, hoje, voltada à segurança do cidadão", pois se percebeu que não é mais viável proceder ações dissociadas das aspirações populares (Marcineiro, 2001).

É neste sentido que o próprio Plano Nacional de Segurança Pública apregoa a política de policiamento comunitário (Biscaia et al., 2003:36-39), a qual visa promover uma aproximação da população e das polícias civil e militar. É objetivo promover esta junção pela ação direta dos conselhos comunitários de segurança, uma vez que é nas reuniões dessas entidades (que contam com a participação de membros de órgãos públicos destinados ao combate à criminalidade, autoridades públicas e demais membros da comunidade) que os problemas locais são apresentados e discutidos.

Trojanowicz e Bucqueroux (segundo Cravo, 2004), pesquisadores ligados à área da segurança pública da Universidade de Harvard, sugerem que o policiamento comunitário deve ser compreendido como "uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporcionam uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas" (Cravo, 2004:2). Neste caso, "iniciativas de aproximação entre os policiais, os demais órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, através do policiamento comunitário, delegacias participativas, programas de atendimento a vítimas de crimes e violências, refletem e contribuem para o fortalecimento deste tipo de ação" (Mesquita Neto, 2004:55) que visa aproximar a população aos órgãos ligados ao policiamento.

Rique e Lima (2003) acreditam na necessidade urgente de se implantar um novo modelo de policiamento pautado numa polícia cidadã, cujo caminho de implantação poderia se dar por ações de policiamento comunitário. Ainda de acordo com especialistas em segurança pública, o policiamento comunitário é eficiente em limitar crimes contra o patrimônio e para aumentar a sensação de segurança nos bairros. "Talvez não se note um crescimento no número de prisões, porque é um trabalho preventivo", afirma a socióloga Karina Rabelo, pesquisadora do Centro de

Estudos da Criminalidade da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tanto que um dos efeitos da maior sensação de segurança adviria de um uso mais extensivo dos espaços públicos (Orgis, 2004).

Cravo (2004) também defende que a polícia necessita rever as formas como interage com a população em prol da consolidação do policiamento comunitário, considerando que estratégias voltadas à implementação de políticas de policiamento comunitário já foram colocadas em prática em outros países europeus, como: Inglaterra, Itália, Alemanha, Bélgica, entre outros (Monet, 2001:79 e segs.). Já no Brasil, elas somente começam a ganhar mais espaço a partir da década de 1990, em estados como São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

No estado de São Paulo, tanto o conceito quanto a filosofia de policiamento comunitário foram introduzidos a partir de 1997, diante da criação da Comissão Estadual de Polícia Comunitária. Tal ação representou "verdadeiro marco na história dessa centenária instituição, pois estabeleceu um novo paradigma para a atuação policial, apoiado nos preceitos dos direitos fundamentais da cidadania plena e do Estado democrático de direito e na integração e participação social" (Cravo, 2004).

Em conjunto com o policiamento comunitário, o governo de São Paulo também promoveu "a informatização dos registros e do mapeamento de ocorrências criminais, a integração das polícias civil e militar e a criação da superintendência da polícia técnico-científica, a criação da ouvidoria de polícia e o fortalecimento das corregedorias da polícia militar e da polícia civil" (Mesquita Neto, 2004:54).

No Paraná, o primeiro projeto piloto na área do policiamento comunitário foi implantado há cerca de 10 anos com o Projeto Povo. De toda forma, nos últimos dois anos, tal projeto foi reestruturado, objetivando fazer com que as próprias comunidades se organizem e tomem atitudes que tenham reflexo na minimização dos efeitos da segurança. Paralelamente, o Projeto Povo passa a atuar em conjunto com outros projetos, como a Patrulha Escolar, que visa fazer com que a polícia passe a desenvolver ações junto às escolas e aos colégios.

Para o major PMPR César Alberto Souza, o policiamento comunitário teria duas características muito particulares: "os policiais se fixam em uma determinada área e eles tentam criar laços com a população. Para receber o Povo, os moradores devem formar um conselho comunitário de segurança, que se reúne uma vez por mês com os policiais" (Orgis, 2004).

Paralelamente à implantação de políticas de policiamento comunitário, verifica-se que muitas prefeituras têm optado por "expandir e aperfeiçoar as ações das guardas municipais, ou mesmo criar guardas municipais" (Mesquita Neto, 2004:56). As prefeituras também estão optando por mobilizar as suas próprias organizações municipais, permitindo que as ações de segurança sejam promovidas em conjunto com outras relacionadas à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social, ao esporte, ao lazer e cultura, à habitação e ao urbanismo.

O policiamento comunitário resultaria, portanto, num sistema de prestação de serviços policiais completo e abrangente, tanto sob o aspecto preventivo quanto repressivo, "com o envolvimento direto da comunidade como par-ceira na identificação, priorização e resolução dos seus problemas na área de segurança" (Cravo, 2004). Além do mais, o seu sucesso decorreria e muito da efetiva participação popular, em conjunto com um relacionamento junto às forças policiais, pautado em valores como ética, legalidade, responsabilidade, confiança e respeito mútuo.

Perspectivas

"A inserção dos municípios na área da segurança pública é ainda incipiente, mas pode talvez ser caracterizada como uma das principais inovações produzidas desde a transição para a democracia na estrutura do sistema de segurança pública no Brasil" (Mesquita Neto, 2004:62). Não obstante, tal processo tem-se desenvolvido em um contexto constitucional adverso, o qual se depara ainda com certa resistência das polícias estaduais, especialmente das polícias militares.

A Constituição de 1988, mesmo provendo significativas mudanças em inúmeras áreas ligadas à gestão pública, manteve praticamente inalterado o "sistema de segurança pública, constituído durante o regime autoritário, no qual a polícia militar, força de reserva e auxiliar do Exército, é responsável pelo policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, e a polícia civil é responsável pela investigação criminal, no âmbito dos estados" (Mesquita Neto, 2004:62).

Nesta conjuntura, percebe-se que os municípios devem continuar investindo em soluções que valorizem uma maior autonomia municipal, ao mesmo tempo em que aumentam a sua integração junto às comunidades.

Ressalta-se ainda que, a partir do momento em que as cidades gozarem de uma maior autonomia em relação aos assuntos internos ligados à segurança pública, não se estará, de forma alguma, promovendo uma diminuição do poder das esferas estadual e federal, mas sim, em consonância com os preceitos da governança pública, o fomento de sinergias resultando de esforços conjuntos entre a comunidade, os municípios, os estados e a União.

Em relação à segurança pública, a ampliação da autonomia local passa, portanto, pela presença mais forte dos Consegs, bem como da implementação de políticas de policiamento comunitário, visando uma maior proximidade do Estado frente às comunidades, permitindo, com isto, um estreitamento dos laços e, por conseguinte, a formação de uma *rede* entre os órgãos públicos destinados à segurança pública e a comunidade. Os Consegs podem atuar como canais de participação e de intermediação capazes de fazer presentes todas as vozes, em uma metrópole, em uma cidade, em um bairro (Villasante, 1997:39).

É mister ressaltar ainda alguns aspectos democratizantes de uma política de descentralização da segurança pública, aliada a um fortalecimento dos conselhos comunitários de segurança: maior proximidade entre as forças policiais e os cidadãos; aumento nos índices de eficácia do sistema policial e no sentimento de segurança do cidadão; controle da atividade policial pela comunidade local; inspetores de quarteirão; diminuição dos atritos entre municípios, estados e União; descentralização do atendimento comunitário através do telefone 190; intermediação da relação município-estado.

Finalmente, é fundamental lembrar que uma política de segurança pública no âmbito comunitário, próxima ao cidadão, precisa ser vista como parte integral de uma estratégia municipal de fortalecimento das comunidades locais, de sua organização em redes sociais, de seu capital social, de modo que uma maior autonomia das comunidades na busca do desenvolvimento sustentável local possa ser alcançada (Frey, 2003). Precisa-se averiguar possibilidades de uma maior integração dos arranjos institucionais e processos participativos com seus congêneres das áreas da saúde, do meio ambiente, da proteção da infância e adolescência, da educação, entre outros, para que se possa alcançar um incremento sustentável da qualidade de vida nas comunidades locais.

7. Considerações finais

A partir de uma avaliação das novas tendências de gestão pública municipal nos dias de hoje, este artigo averiguou a aplicabilidade das concepções teóricas de governança pública e de gestão democrático-participativa às transformações que se observam atualmente no âmbito da política de segurança pública, particularmente no que concerne à implantação de políticas de policiamento comunitário e de conselhos comunitários de segurança nos municípios brasileiros.

Não obstante os avanços recentemente alcançados em relação à abertura desta arena política às comunidades locais, e se comparado com outras políticas públicas como nas áreas da saúde ou da educação, é importante reconhe-cer que este processo se dá ainda de forma bastante lenta, encontrando resistências significativas em um sistema de gestão tradicionalmente fechado e excludente.

No que tange à implantação das guardas municipais, nos municípios que ainda não possuem tal estrutura, deve-se esperar uma adoção somente paulatina de um sistema local suplementar de segurança pública. Um sistema misto, que leve em consideração alguns atributos dos sistemas centralizado e descentralizado, deve ser adotado aos poucos, com o objetivo de se permitir que tanto a população possa se acostumar ao novo sistema como também que exista a possibilidade de se formar quadros capacitados para assumirem essas novas funções. Portanto, não se trata de

defender a idéia de que as guardas municipais poderiam ou deveriam substituir a ação das polícias militar ou civil. As guardas municipais podem antes ser vistas como uma força adicional no combate à criminalidade. Contando com a vantagem da proximidade junto à população, estas poderiam assumir um papel diferenciado nas estratégias de diminuição da violência.

As guardas municipais, pautadas na noção de policiamento comunitário e atuando em conjunto com os conselhos comunitários de segurança, poderiam sim constituir um elemento adicional no combate à criminalidade e à violência urbana. Pois percebe-se que o problema da segurança pública, muitas vezes, é de difícil solução porque a comunidade, em grande parte dos casos, não só não sabe a quem recorrer num momento de necessidade, mas também tem receio de se dirigir aos órgãos competentes sob pena de vir a sofrer algum tipo de represália futura.

Entende-se que este tipo de problema poderia ser sanado a partir da constituição de conselhos comunitários de segurança, entidades que poderiam contribuir para a formação de redes de *solidariedade social* (Loyola e Moura, 1997), de confiança e apoio mútuo, as quais, uma vez fundadas na sociedade civil, poderiam ser fortalecidas pelo uso das novas tecnologias da informação e comunicação (Frey, 2003). Este processo de formação de redes sociais tende a fomentar o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, tende a sustentar processos de governança democrática e promover uma maior autonomia das comunidades locais.

Finalmente, conclui-se que a violência urbana só pode ser contida na base de uma parceria ampla que reúna pelo menos os seguintes grupos: as 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. Pois entende-se que o combate efetivo da criminalidade e violência depende de um trabalho conjunto destes atores, incluindo, sobretudo, as comunidades locais, uma vez que "a população é a melhor representante de seus interesses, porque conhece como ninguém os seus problemas" (Fontes et al., 1997:105). Sendo assim, o exercício da cidadania deve ser estimulado para que permita uma relação mais estreita entre poder público e cidadão, fazendo com que este último tome consciência do seu papel social e deseje participar mais ativamente da sua comunidade, e o primeiro se abra à participação do cidadão e o reconheça como um parceiro efetivo e atuante na busca de uma maior segurança nas comunidades locais.

Referências bibliográficas

ARRUDA JR., E. L. de. *Introdução à sociologia jurídica alternativa*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2003.

BAUMAN, Z. *O mal-estar da pós-modernidade.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.

———. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BERMANN, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar.* São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

BISCAIA, A. C. et al. *Projeto:* segurança pública para o Brasil. Plano nacional de segurança pública. Senasp. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2005.

BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana. In: FISCHER, T. (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* Rio de Janeiro: FGV, 1996.

———; CASTELLS, M. *Local and global:* the management of cities in the information age. London: Earthscan, 1997.

BREWER, J. C. *Wright Mills and the and the ending of violence.* Basingstoke and New York: Palgrave/Macmillan, 2003.

BRICEÑO-LEÓN, R. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela. In: PANDOLFI, D. C. (Org). *Cidadania, justiça e violência.* Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BUENO, L. A regulação social e o controle de armas de fogo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA — EnAPG, Rio de Janeiro, 2004. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede. A era da informação:* economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CRAVO, I. F. Ferreira. Policiamento comunitário e sucessão na PM. *Folha de S. Paulo,* São Paulo, 6 dez. 2004, p. 3.

CUSTÓDIO, H. B. O município e a preservação do meio ambiente. In: *Anais do Curso de Direito Ambiental e Urbanístico.* Curitiba: Imap, 1995.

CZAJKOWSKI, É. K. Alternativas ao modelo atual de globalização: o homem no centro de todas as teses. In: FONSECA, R. M. (Org.). *Repensando a teoria do Estado.* Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DARBY, J.; MACGINTY, R. *Contemporary peacemaking:* conflict, violence and peace process. Basingstoke and New York: Palgrave/Macmillan, 2003.

DOWBOR, L. *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável.* 2003. Disponível em: <http://ppbr.com/ld/artigos/03hazelindicadores.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2005.

DRYZEK, J. Ecology and discursive democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state. *Capitalism, Nature, Socialism,* v. 3, n. 2, p. 18-42, 1992.

ESTADO DO PARANÁ. Decreto nº 2.332/03/PR, de 10 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/fcc19094358873db03256efc00601833/30a202d965c9da5403256e990061bbfb?OpenDocument>. Acesso em: 29 jun. 2005.

FISCHER, T. (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FONSECA, R. M. Introdução. In: FONSECA, R. M. (Org.). *Repensando a teoria do Estado.* Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FONTES, B. A. S. et al. Gestão local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, T. et al. (Orgs.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas.* Rio de Janeiro: Nau, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas.* Brasília: Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000.

———. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Meio Ambiente & Sociedade,* v. 4, n. 9, p. 115-148, 2001.

———. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 165-185, nov. 2003.

———. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, n. 5, p. 117-136, 2004a.

———. Governança urbana e participação pública. In: ENANPAD 2004, Curitiba, 2004. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2004b.

———; DUARTE, F. L'auto ségrégation: quand lês gens disent non à la ville. *Cosmopolitiques*. n. 7, p. 58-67, 2004.

GAZETA DO POVO. *Comunidade preenche parte do vazio na segurança pública.* 2 dez. 2004, p. 3.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* São Paulo: Cortez, 2001.

GRAHAM, S. *Rumo à cidade em tempo real*. Desenvolvimento urbano numa sociedade globalizada e telemediática. 1996. Disponível em: <www.wisetel.com.br/espaco_de_futuros/vcidade.htm>. Acesso em: 23 jun. 2005.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna.* São Paulo: Loyola, 1992.

JACOBI. P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania.* São Paulo: FGV, 2000.

LOYOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. et al. (Orgs.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MARCINEIRO, N. *Implantação do gerenciamento pela qualidade total na Polícia Militar de Santa Catarina:* um estudo de caso. 2001. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MESQUITA NETO, P. de. Os municípios e a segurança pública. In: CARNEIRO, J. M. B. et al. *Avanços nas prefeituras:* novos caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

MONET, J. *Polícias e sociedades na Europa.* São Paulo: Edusp, 2001.

MORAIS, R. de. *O que é violência urbana.* São Paulo: Brasiliense, 1981.

OLIVEIRA, E. J. F. de. *A missão da polícia militar ao longo da história.* Florianópolis: CAO/CE-PM, 1998.

ORGIS, G. Com ronda e bate-papo, PM muda rotinas. *Gazeta do Povo*, 2004. Disponível em: <http://tudoparana.globo.com/site.phtml?url=gazetadopovo/parana/conteudo.phtml?id= 318860>. Acesso em: 30 nov. 2004.

PANDOLFI, D. C. Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI, D. C. (Org.). *Cidadania, justiça e violência.* Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PASSETI. E. Segurança, confiança e tolerância: comandos na sociedade do controle. *São Paulo em Perspectiva*, p. 151-160, out. 2004.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: DAGNINO, E. et al. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos:* novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

RAMOS FILHO, W. *O fim do poder normativo e a arbitragem.* São Paulo: LTr, 1999.

RIQUE, C.; LIMA, M. C. *As novas relações entre a polícia e a sociedade:* uma perspectiva emancipatória. Recife: Edições Bagaço, 2003.

SANTOS, J. V. Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". *São Paulo em Perspectiva*, p. 3-12, out. 2004.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira.* São Paulo: Hucitec, 1993.

SENASP (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA). *Projeto: Segurança Pública para o Brasil.* Plano Nacional de Segurança Pública (Documento Síntese). Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/Bibliota-pnsp.htm>. Acesso em: 11 maio 2004.

SOARES, G. S. Holgonsi. Pós-modernidade e exclusão. *A Razão,* São Paulo, 30 maio 2002.

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática.* São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, J. R. Carvalho de. *A municipalização da segurança pública.* Brasília, 2000. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/notas008959.pdf>. Acesso em: 11 maio 2004.

STEWART, M. Community governance. In: BARTON, H. *Sustainable communities.* The potential for eco-neighbourhoods. London: Earthscan, 2000.

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance:* authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, 2000.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. *Metrópole:* Grande Curitiba. Teoria e prática. Curitiba: Ipardes, 1994.

UNITED NATIONS — UN. *International study on firearms regulation.* New York: United Nations Publication, 1998.

UNGER, R. M. *Democracia realizada:* a alternativa progressista. São Paulo: Bomtempo, 1999.

VILLASANTE, T. R. Metodologias dos conjuntos de ação. In: FISCHER, T. et al. *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.