

Novas Doutrina e Política de Segurança Pública

Nuovas Dottrina e Política di Sicurezza Pubblica

***Laécio Noronha Xavier**

Resumo: Segurança Pública é a política governamental que mais traz preocupações à sociedade. A sensação de insegurança vivida nas grandes cidades brasileiras atinge, sem exceção, todos os segmentos sociais. Um dos motivos históricos deste clima nefasto sentido nacionalmente é o entendimento quase generalizado que a Segurança Pública reduz-se a um conjunto de ações estritamente policial. Pela nova doutrina das *Políticas Públicas de Segurança*, os municípios têm relevante papel institucional em relação à Segurança Pública. Suas ações administrativas, todavia, não necessitam carregar o espectro da repressão. Planejamento urbano, políticas sociais de caráter preventivo e articulação com representantes de diferentes segmentos públicos, privados e coletivos são demonstrações institucionais basilares que os municípios podem reverter o quadro de insegurança vivido em seus territórios e contribuir com uma nova Política de Segurança Pública.

Palavras-Chave: Insegurança; Cidades; Políticas.

Riassunto: Sicurezza Pubblica è la politica governamentale che più porta preoccupazioni alla società. La sensazione di insicurezza vissuta nelle grandi città brasiliane raggiunge, senza eccezione, tutti i segmenti sociali. Uno dei motivi storici di questo clima malvagio sentito nacionalmente è la comprensione quasi generalizzata di che la Sicurezza Pubblica si riduce a un insieme di azioni strettamente poliziotto. Per la nuova dottrina delle *Politiche Pubbliche di Sicurezza*, i comuni hanno pertinente ruolo istituzionale in relazione alla Sicurezza Pubblica. Le loro azioni amministrative, tuttavia, non hanno bisogno portare lo spettro della repressione. Pianificazione Urbana, politiche sociali di carattere preventivo e articolazione con rappresentanti di diversi segmenti pubblici, privati e collettivi sono dimostrazioni istituzionali di base che i comuni possono invertire il quadro di insicurezza vissuta nei loro territori e contribuire con una nuova Política di Sicurezza Pubblica.

Parole Chiave: Insicurezza; Città; Politiche.

*Advogado, Doutor em Direito Público (UFPE), Mestre em Direito Constitucional (UFC), Especialista em Políticas Sociais (UECE), Professor de Direito Internacional Público da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Conselheiro da OAB/CE e Pesquisador da Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa (FUNCAP).

Sumário: Introdução. 1) Algumas Razões da Insegurança Pública no Brasil. 2) Segurança Pública e Planejamento Urbano. 3) Caracterização das Políticas Públicas de Segurança. Conclusão. Referências.

Introdução

O presente artigo cuida da fundamentação de uma nova, participativa e internacional doutrina em Segurança Pública: as *Políticas Públicas de Segurança*. Esta concepção realista de Segurança Pública reconhece que é necessário quebrar o “monopólio” da atuação policial para o enfrentamento da violência, criminalidade e marginalidade, através de uma visão sistêmica, integrada e aberta da gestão de seus temas e problemas e que envolva os atores políticos, sociais e econômicos que mobilizam e/ou prestam serviços essenciais à população.

A nova doutrina de Segurança Pública busca conhecer a realidade social, econômica, urbana, ambiental e política das comunidades para que seja possível conceber uma articulação intersetorial de políticas sociais a serem implantadas numa parceria entre os governos estadual, federal e municipal e a sociedade civil. Principalmente na esfera municipal, uma vez que tais entes praticamente não atuam na Segurança Pública, mas são responsáveis, conforme a Constituição Federal de 1988 e suas leis orgânicas, pela execução de diferentes políticas públicas voltadas para prevenir conflitos sociais e interpessoais que ocasionam situações de mal-estar nos territórios de sua jurisdição. É vital para esta nova doutrina que as comunidades sejam organizadas, mobilizadas e saibam diagnosticar, analisar, reivindicar e intervir para o atendimento das diferentes demandas sociais e urbanas.

A eficácia das *Políticas Públicas de Segurança* depende não somente de bons planos executivos, disponibilidade de recursos financeiros e amplas estruturas materiais, mas da atuação compromissada dos diferentes agentes públicos e da capacidade de reflexão política e organização social das comunidades locais. Necessário, portanto, o engajamento do Município, sociedade civil, Instituições de Ensino Superior e iniciativa privada em ações “extrapoliciais” de caráter preventivo, subsidiário e científico, tais como: planejamento e reforma urbana, mapeamento das áreas e das espécies de conflitos e uma gama de políticas sociais integradas que promovam a cidadania e ofertem serviços básicos ao *locus* comunitário.

O primeiro capítulo mostra diversas pesquisas que referenciam a Segurança Pública como a política governamental que mais preocupa a sociedade brasileira. Revela alguns dos motivos da contínua sensação de insegurança que interfere no cotidiano das grandes cidades brasileiras, causando, “democraticamente”, sérios problemas a todos os segmentos sociais. Não há um segmento social que não sofra com a violência ou o medo da violência, causada pela sensação de insegurança. Dentre as razões históricas desta situação caótica sentida nacionalmente inclui-se a concepção tradicional da *Política de Segurança Pública*, levada a cabo na maioria das cidades brasileiras.

No segundo capítulo, tem-se uma análise sobre o papel do Município em relação à Segurança Pública. Através de ações que congreguem planejamento urbano, em especial, a confecção/atualização de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, políticas sociais de caráter preventivo e articulações com representantes de diversos organismos públicos, privados e coletivos, os municípios apresentam suas credenciais nesta seara institucional. Sem necessidade de fomentar o espectro da repressão, as administrações municipais podem influenciar na reversão do quadro de insegurança sentido em seus territórios, com estratégias de “prevenção criminal” (planejamento urbano, articulações entre organismos públicos e sociedade civil, prioridade de investimentos em comunidades carentes).

Em relação ao terceiro capítulo será exposta a caracterização das *Políticas Públicas de Segurança*. Ou seja, se por determinação constitucional o “dever” e a “responsabilidade” dos poderes municipais são ínfimos na *Política de Segurança Pública*, por outro lado, suas atuações são amplas nas *Políticas Públicas de Segurança*. Ao invés da interpretação restritiva ou do redesenho das competências institucionais em Segurança Pública, deve-se exigir que os entes públicos federados atuem em permanente integração. Quanto mais focada a atuação municipal nas causas concretas e nos fatores incidentes da violência, criminalidade e marginalidade, crescente será a eficiência das *Políticas de Segurança Pública*.

1. Algumas Razões da Insegurança Pública no Brasil

Nas grandes cidades brasileiras, o medo da violência, criminalidade e marginalidade persegue de forma contínua os cidadãos classificados em todos os extratos socioeconômicos. Ou seja, a sensação de insegurança é considerada alta entre os brasileiros. Vale salientar que a

sensação de insegurança interfere, inclusive, na relação geral dos negócios de uma cidade. Para Roberto Macedo, Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), a insegurança é o tema mais discutido pela população brasileira, porque seus níveis absurdos geraram um sentimento de impotência cotidiana e apontam a inoperosidade da Polícia para responder este mal-estar social. Agrava o quadro a parca conscientização da cidadania, a desagregação familiar, a falta de valores morais, a baixa escolaridade, a espetacularização dos atos violentos por de parte dos meios de comunicação e os abismos sociais que levam à falta de sentido da vida. Entretanto, apenas procurar culpados é pouco para a parcela da sociedade que já tem consciência desse quadro, tornando-se imprescindível discutir profundamente as causas que torpedeiam a Segurança Pública (cf. O Povo: 12.05.2010, p. 6).

Pesquisas realizadas em 2006 pelo Instituto Futuro Brasil (cf. *site* ifb.com.br) e a CNI/Ibope (cf. *site* cni.org.br) descreveram que, para 73% dos brasileiros o “medo da violência” tornou-se um problema tão nefasto quanto a própria violência, uma vez que, além das sequelas físicas, financeiras e familiares, a violência e a criminalidade trazem transtornos psicológicos que acompanham os que sofreram e os que são potenciais vítimas, com a Segurança Pública aparecendo como a segunda preocupação do brasileiro (23%), atrás somente da Corrupção (27%) e superando temas clássicos como Educação (20%) e Desenvolvimento Econômico (9%). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) realizaram uma pesquisa, em 2010, revelando que 9 em cada 10 entrevistados tinham medo de serem vítimas de crime. A maioria dos entrevistados (78,6%) afirmou ter muito medo de morrer assassinada; 73,7% mostraram seu temor acerca de assalto à mão armada; e 68,7% disseram estar preocupados em constatar arrombamentos em suas casas. Em relação à agressão física, o grau de medo entre os entrevistados foi menor: 48,7% (cf. O Povo: 03.12.2010, p. 13).

Dados da pesquisa *Características da Vitimização e do Acesso à Justiça no Brasil*, realizada em 39 municípios brasileiros pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, mostraram que o Pará era o estado líder em percentual de sensação de insegurança: apenas 36,9% da população sentiam-se segura. Em seguida, apareciam o Rio de Janeiro, com 42,3% dos entrevistados declarando sentirem-se seguros, e o Distrito Federal, onde o índice de sensação de segurança era de 43%. No Ceará, esse percentual alcançou 43,3% (cf. O Povo: 17.12.2010, p. 8). Já a pesquisa *Perfil dos Valores dos Brasileiros* realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em todos os

estados brasileiros, no ano de 2010, detectou uma real “sensação de insegurança” entre os cearenses. Do total, 92,25% dos cearenses avaliaram que a violência era crescente no Estado, superando a média nacional: 90,1% (cf. O Povo: 27.05.2010, p. 8). O estudo apontou que as ações dos bandidos incomodaram 56,77% dos cearenses. Em seguida, vinha a violência familiar, com 16,77%. Depois, a violência no bairro (7,74%), na escola (6,45%) e no trânsito (5,16%). Segundo o coordenador do PNUD, Flávio Comim, o índice acima da média nacional reflete a vivência da população cearense com os casos de homicídios, modalidade que provoca maior mobilização da opinião pública e faz as pessoas mais temerosas.

A Constituição Federal de 1988 obriga os entes federativos a zelarem pela Segurança Pública, que inclui a ordem pública, a integridade física das pessoas e a proteção de seu patrimônio. Contudo, na prática, os governos dividem essa tarefa com as empresas privadas. Confiando ou não na estrutura policial brasileira, certo mesmo, é que enquanto houver criminalidade ou sensação de insegurança generalizada na sociedade, o setor que mais vai se beneficiar com tal quadro para faturar economicamente é o da segurança privada. Essa procura pode ser um reflexo do crescimento econômico brasileiro, mas também, traduz a omissão do Estado. Apesar da alta carga tributária brasileira, o contribuinte não conta com garantias na Segurança Pública que deveriam ser dadas pelo poder público. Como ocorre na Educação, Saúde e Previdência, a Segurança Pública também se tornou mais uma despesa no orçamento das famílias. Pessoas que sofreram ou temem passar por situações de violência são as que alimentam o bilionário mercado de segurança privada no Brasil. O denominado “mercado do medo”, superdimensionado pela publicidade, noticiários jornalísticos, experiências pessoais vividas ou temidas, gerou a quase impossibilidade de se encontrar uma residência ou um estabelecimento comercial nas grandes cidades brasileiras que não tenham algum item relacionado à segurança privada: muros altos, cercas elétricas, grades de ferro nas portas e janelas, cadeados e fechaduras, seguranças e vigilantes, câmeras, sensores magnéticos ou infravermelhos, central de alarme, sistemas eletrônicos, cães, carros blindados, guaritas, condomínios fechados, isolamentos da vizinhança e monitoramentos por telefone/GPS.

Estudos da Organização das Nações Unidas (cf. UN-HABITAT: 2007, p. 03) apontam que, entre 1985 e 1995, o número de profissionais incorporados à atividade de vigilância privada cresceu 112%. Já os índices repassados, em 2004, pelo Grupo de Estudo da Violência do IPEA mostraram que o custo da violência à época foi de R\$ 92,2 bilhões, valor total equivalente a 5,09% do Produto Interno Bruto (PIB) ou a R\$ 519,40 *per capita* (cf. *site*

ipea.gov.br). Destes gastos, boa parte envolvia o setor privado (R\$ 60 bilhões/ano), como: perda de capital humano, danos causados por roubos e furtos, dispêndios de seguros e compra dos artigos de segurança privada. Dados do IPEA, de 2006, revelaram que o mercado da segurança privada movimentou a cifra de 49 bilhões de dólares, o que significou algo em torno de 5% do PIB brasileiro.

Segundo a Polícia Federal, órgão que controla as empresas de segurança privada, existia no Brasil, em 2010, cerca de 1.500 empresas legais empregando quase 500 mil vigilantes. A cada ano, em média, 240 novas empresas de segurança privada pedem registro. É um número similar ao da soma de policiais civis e militares, segundo estimativas de autoridades de Segurança Pública (cf. *Época*: 26.06.2010. p. 62-66). De acordo com a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transportes de Valores e a Associação Brasileira das Empresas de Segurança Eletrônica (cf. *O Povo*: 16.08.2009, p. 29-32), os mercados de vigilância armada ou não e o de equipamentos eletrônicos de vigilância têm crescimento médio de 10% ao ano no Brasil. Quem também tira proveito da sensação de insegurança são as empresas blindadoras de veículos, cujos serviços saem em média por R\$ 30 mil, ficando os veículos até 130 kg mais pesados. Por outro lado, os estabelecimentos prestadores de serviços e comerciais também têm investido na segurança privada, deixando de ser um item eventual ou variável na formação do preço final e passando a ser um gasto contábil fixo mensal, assim como energia, água, telefonia, salários. Como não absorvem estes custos, os empresários repassam os gastos ao consumidor, que acaba pagando mais pelos serviços ou produtos ofertados por tais empresas. Em média, os gastos fixos com apetrechos de segurança privada variam entre 5% a 15%, de acordo com o tipo de estabelecimento.

O sociólogo César Barreira, ex-coordenador do Laboratório de Estudos da Violência da Universidade Federal do Ceará (UFC), afirmou não ser possível avaliar cartesianamente se o aumento do medo da população cresce proporcionalmente ao grau de violência que se vive hoje nos grandes centros urbanos (cf. *O Povo*: 16.08.2009, p. 32-34). A desconfiança na Segurança Pública, a forte publicidade das empresas privadas do setor de segurança, a mídia e a cultura individualista são alguns dos fatos que motivam a busca crescente pelos itens de segurança privada no Brasil. Ao construir uma fortaleza em casa, o indivíduo, contraditoriamente, torna a vizinhança mais perigosa. Um muro alto e o pouco fluxo de pessoas nas ruas atraem mais assaltantes e ofertam pouca condição de socorro ou ajuda dos vizinhos. Limita-se o direito de ir e vir. Diminuem-se os contatos sociais com a vizinhança e

amplia-se cada vez mais a privacidade fincada no medo. A violência que nasce em ambientes marcados pela pobreza, onde não há dignidade mínima de sobrevivência, gera um receio crescente na sociedade e a torna refém da sensação de insegurança. Isso por sua vez gera mais violência, acionando-se cada vez mais os organismos públicos de repressão ou os mecanismos individuais de defesa. É preciso quebrar este ciclo vicioso, em que todos têm fatias de culpa. O aumento da demanda por segurança privada é um fenômeno nacional causado pela crise da Segurança Pública, a incapacidade das políticas públicas de reverterem o quadro de desigualdade social e a falta de oportunidades de emprego, principalmente para os jovens, o que faz aumentar a onda de furtos e assaltos como meio marginal de sobrevivência ou de mobilidade social pelo crime.

Um diagnóstico sobre as deficiências comuns das polícias foi apresentado pelo Instituto de Cidadania (2002, p. 15-16) realçando certas características, tais quais:

- I) coleta, registro, produção, distribuição e processamento precários das informações;
- II) ausência de planejamento, de avaliação sistemática e de práticas corretivas;
- III) atendimento insatisfatório, recrutamento deficiente e baixa formação policial;
- IV) abandono dos cuidados preparatórios, necessários ao trabalho pericial;
- V) correição quase inexistente, em decorrência de inércia burocrática, restrições normativas, inoperância administrativa e, em alguns casos, comprometimento corporativista;
- VI) controle externo deficiente face aos obstáculos à intervenção investigativa das ouvidorias;
- VII) dissociação da instituição policial e dos demais agentes do sistema de justiça criminal, inclusive das secretarias estaduais de Segurança Pública, dada a autonomia dispersante das unidades, em particular das delegacias distritais;
- VIII) delimitação irracional e desvinculada das circunscrições das instituições policiais nos territórios jurisdicionais dos Municípios;
- IX) despreparo no enfrentamento de questões específicas, como a violência contra mulheres, crianças e adolescentes, minorias sexuais, turistas e negros;
- X) formação do conjunto das instituições da Segurança Pública mais voltada para a repressão do que para a prevenção, auxiliando a identificação do cidadão como um potencial inimigo;
- XI) falta de mapeamentos atualizados e interdisciplinares de espécies de conflitos por área e vínculos com suas causas sociais;
- XII) grande quantidade de policiais em atividades extrafuncionais face aos baixos salários;
- XIII) baixa utilização dos aparatos tecnológicos e dos métodos científicos nas estruturas voltadas para a investigação policial;

XIV) falta de integração das estruturas, rotinas e procedimentos das organizações policiais estaduais (Civil e Militar) sob o comando dos secretários estaduais de Segurança Pública;

XV) dissociação das estratégias de Segurança Pública do planejamento urbano municipal.

Coberturas jornalísticas bem feitas dão provas do seu potencial para informar, denunciar violações e mobilizar a sociedade, ao passo que matérias sensacionalistas propagam a sensação de insegurança.

Governos que investem apenas em viaturas, armamentos e no aumento de efetivos policiais obtêm pouco êxito tanto no combate como na prevenção da violência e da criminalidade e alimentam o ciclo de produção e reprodução da violência. Quando o Estado fica aprisionado pela percepção do senso comum, torna-se incapaz de responder com racionalidade científica, inteligência estratégica, produção qualificada de provas e garantia de direitos. Para o sociólogo Ricardo Arruda, o trabalho em parceria com as universidades e institutos de pesquisa qualificados seria considerado um grande avanço para o setor da Segurança Pública, devendo ser redefinida e levar em conta uma visão plural sobre os problemas enfrentados pelo setor. *A caserna deve aliar-se à academia e as questões que envolvem a Segurança Pública, criminalidade e violência devem ser debatidas com os segmentos da sociedade civil*, pontuou (cf. Diário do Nordeste: Retrospectiva 2010: 31.12.2010, p. 18).

Salienta-se ainda, que o crescimento econômico das escalas populacionais mais pobres não constitui o condutor político mais apropriado da Administração Pública para reduzir o fosso da desigualdade social existente no País, mas sim, a aplicação eficaz de um conjunto de políticas públicas. Tal assertiva contraria a vertente “repressiva”, que teoriza acerca da violência propiciadora da violência, criminalidade e marginalidade enquanto fruto apenas de uma deficitária atuação sufocante emanada por contingentes aparentemente insuficientes de policiais. A assertiva também contraria a vertente “social”, segundo a qual a violência aparece como um resultado automático do desemprego ou das baixas condições socioeconômicas vividas por grandes parcelas da população. Portanto, é possível afirmar que a violência apresenta-se como somatória multicausal das duas vertentes referidas, nunca como produto isolado de uma única vertente. Pode-se até aliar estas duas motivações de natureza institucional e política, mas nunca deixar de associá-las a uma junção indigesta formada por inúmeras causas e diversos fatores.

Causas e fatores que incluem desde a omissão ou a impotência das autoridades públicas dos vários entes federados e da sociedade civil para prevenir ou conter os incômodos indicadores sociais, passando pela ignorância cultural e educacional de volumosos extratos sociais. Dentre outras causas e fatores, deve-se incluir: práticas de corrupção e impunidade judicial; ausência ou não materialização do planejamento urbano e falta de mapeamento da criminalidade; baixos níveis de organização e mobilização comunitárias e inconsistência de alternativas para conter a expansão das drogas; desigualdade regional das cidades provocando fluxos de êxodo rural; mínimo exercício da responsabilidade social do empresariado; precárias condições de habitação e iluminação pública deficitária nas localidades; níveis escassos de recursos para incremento de políticas culturais, tecnológicas, esportivas e pouca inserção econômica dos programas específicos para a juventude.

Ao lado da indispensável atuação policial repressiva, inúmeras parcerias, planos estratégicos e ações podem ser formadas entre a sociedade civil e um agrupamento de vários órgãos públicos, policiais ou não (federais, estaduais e, em especial, os municipais), que de uma vez por todas devem assumir sua responsabilidade institucional preventiva na Segurança Pública. Incluir diversos setores estatais e sociais constitucionalmente responsáveis pelas ações repressivas e por políticas preventivas amanha diferentes recursos orçamentários, traz novas ideias e formatos de atuação policial, amplia a organização, a mobilização e o sentimento de segurança da população, além de integrar múltiplas políticas sociais com a Segurança Pública e fomentar a *cultura do monitoramento contínuo*. Nos países desenvolvidos, o funcionamento das políticas públicas zela pela aplicação do “dinheiro público” não apenas para atender à lei, mas à regra da eficiência máxima na gestão dos recursos - a mesma que pauta a iniciativa privada.

A *cultura do monitoramento contínuo* encontra-se consolidada nestes países face à aplicabilidade gerencial dos conceitos de modernização da gestão pública. Adotar tais conceitos de administração pública consiste em manter as contas em dia, controlar despesas, estabelecer metas de trabalho, planejar investimentos mirando resultados, enfim, tudo o que é básico e largamente aplicado dentro das boas empresas, mas praticamente desconhecido ou não materializado pelo setor público. Boa gestão pública se traduz em investimentos que se transformam em serviços e, que por sua vez, mudam a realidade das pessoas. E isso somente é possível fazer com metodologias adequadas e múltiplas e corretas informações. Até aqui, situa-se a parte fácil da empreitada de renovação no setor público, mas as transformações de

fundo dependem da estruturação de uma lógica de trabalho muito diferente da adotada atualmente por uma grande quantidade de órgãos públicos de vários entes federados e diferenciadas áreas de atuação.

Para Michael Barber, coordenador de uma equipe criada pelo ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair, com o objetivo de melhorar o desempenho governamental na Segurança Pública, é preciso, como primeiro passo, definir prioridades políticas e estabelecer metas muito claras em função do que se pretende alcançar em cada área. Mas não adianta apenas estabelecer objetivos gerais. Num segundo momento, torna-se essencial elencar também quais os resultados públicos que devem ser gerados e em quanto tempo. Já a terceira tarefa obrigatória é a criação de uma forma de acompanhar o progresso das ações estabelecidas para chegar às metas, de preferência com monitoramento mensal (cf. Exame: 26.08.2009, p. 108-109). Outro exemplo de que a *cultura do monitoramento contínuo* e da avaliação permanente das políticas na área da Segurança Pública vem dos Estados Unidos. Em 1996, o Congresso americano contratou o especialista Lawrence Sherman, para analisar se as centenas de programas anticrimes que recebiam US\$ 3 bilhões por ano do Departamento de Justiça estavam cumprindo ou não seus objetivos (cf. Época: 20.04.2007, p. 102). Sherman descobriu que os programas de visitas, terapia familiar, treinamento profissional para adultos eram mais eficazes, tendo asseverado: *os governos como a química buscam ter uma ciência experimental como base*. A Prefeitura de Nova York, em 2001, contratou dois economistas para avaliar a relação custo-benefício de 27 projetos de atendimento a adultos infratores e de intervenções sociais em comunidades pobres. Os economistas descobriram que o maior retorno por dólar investido vinha dos programas voltados para o jovem infrator. Em linha similar, a especialista em Segurança Pública Bernice Von Bronkhorst (cf. Banco Mundial: 2006, p. 38) avaliou que para cada US\$ 1,00 usado em prevenção ao crime eliminam-se US\$ 6,00 que seriam gastos em repressão ao longo dos anos.

O crescimento dos índices criminais em praticamente todas as grandes cidades brasileiras, a crise das políticas tradicionais diante do problema e o caráter prioritário que a Segurança Pública apresenta entre as demandas da opinião pública têm levado os mais diversos atores a uma encruzilhada institucional: não mais poderem esquivar-se da assunção das parcelas constitucionais de “dever” e de “responsabilidade” em relação à Segurança Pública. Restou visível, a partir da década passada, a maior aproximação entre os governos estaduais, com suas secretarias de Segurança Pública e, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de

Segurança Pública, além dos governos municipais, organizações não governamentais, centros de pesquisa, iniciativa privada e organismos internacionais. Contudo, a carência maior de assunção destas parcelas dá-se nos municípios, uma vez que neles residem os cidadãos e governantes e os anseios populares chegam de forma mais direta.

2. Segurança Pública e Planejamento Urbano

No Brasil, sobretudo nas grandes cidades, com população superior a meio milhão de habitantes, o conceito de Segurança Pública tem difícil aceitação e aplicabilidade consoante ao cenário de crítica constante e concreta da sociedade sobre suas diversas debilidades. Nestes centros urbanos, todos os segmentos sociais estão vulneráveis às consequências públicas das lacunas de atuação dos sistemas policial, judicial e penitenciário. As pessoas que sofreram, presenciaram ou receiam a violência, a criminalidade e a marginalidade podem ser consideradas *vítimas dos sistemas*. Os “medos sociais” de agressões, assaltos, roubos, furtos, estelionatos, sequestros e homicídios provocam efeitos danosos no cidadão, levando-o a viver em uma atmosfera contínua de males, como ansiedade, isolamento, fobias, estresse, fadiga, insônia, irritabilidade, pânico, hipertensão, depressão, dentre outros.

Não se vivencia nas grandes cidades brasileiras uma sensação plena de segurança social ou individual, uma vez que a manutenção da doutrina de Segurança Pública reducionista, obsoleta e repressiva gerou cenários dramáticos. Banalização da violência, crescentes índices criminais e manifestação das várias formas de marginalidade representam uma afronta permanente à população e incitam os segmentos sem inserção sócio-institucional, principalmente os mais jovens, a buscarem nestas expressões de paralelismo estatal os seus mecanismos de justiça privada, autoprojeção psicológica, sobrevivência econômica ou mobilidade social. Os baixos níveis de eficácia da gestão pública, o excesso de burocracia administrativa, a má formação dos policiais e a ação isolada das diversas forças do policiamento repressivo provam a insuficiência histórico-social deste modelo de Segurança Pública. A situação é agravada pela constatação (científica ou empírica) da incapacidade das autoridades policiais em controlar ou minimizar tal problemático quadro utilizando-se tão somente do modelo tradicional de Segurança Pública.

Para Roberta Laena Costa Jucá (2004: p. 124-125), os dados de organismos públicos e os fatos notórios vistos cotidianamente confirmam a triste realidade da Segurança Pública brasileira. Cada vez mais amplia o número de pessoas que se matam nos bairros e favelas, traficam drogas e armas. Diariamente, adolescentes morrem por causa de um ténis ou um aparelho celular. Nas ruas, cidadãos são roubados ou furtados durante o dia ou a noite. Nos lares, as agressões familiares e o abuso sexual de mulheres, crianças e adolescentes são cometidos pelos próprios esposos, pais ou responsáveis. Templos, escolas e condomínios são espaços da ação de meliantes. Os transportes urbanos são queimados nas ruas e as balas perdidas viraram episódios corriqueiros. Nas cidades, mesmo a de baixo adensamento, bancos são roubados e caminhões têm suas cargas assaltadas. Não raro, as testemunhas de crimes que envolvem policiais e representantes do crime organizado são fuziladas. Estádios de futebol tornaram-se palcos de conflitos entre torcidas. Nos acidentes de carros é incomum o cidadão prestar socorro aos vitimados. Sequestros, relâmpagos ou não, viraram rotina. Fraudam-se o fisco e a previdência social, superfaturam-se obras públicas e desviam-se verbas dos orçamentos públicos. Não seria impróprio afirmar que os órgãos públicos em razão de sua incúria, lentidão, apatia, indiferença ou omissão tornaram-se cúmplices do aumento da violência carcerária.

O relatório *Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido* divulgado em março de 2010, durante o V Fórum Urbano Mundial, no Rio de Janeiro, pelo Programa de Assentamentos Humanos da ONU (HABITAT/ONU), afirmou que o Brasil é o país mais desigual da América Latina, onde os 10% mais ricos concentram 50,6% da renda. Na outra ponta, os 10% mais pobres ficam com apenas 0,8% da riqueza brasileira. O México é o segundo país mais desigual da América Latina, já que os 10% mais ricos da população recebem 42,2% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 1,3%. A Argentina, em terceiro lugar, tem 41,7% da renda concentrada nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto os 10% mais pobres têm apenas 1,1%. A Venezuela é o quarto país mais desigual da região, com os 10% mais ricos detendo 36,8% da renda e os 30% mais ricos controlando 65,1% dos recursos, enquanto os 10% mais pobres sobrevivem com apenas 0,9% da riqueza. No caso da Colômbia, quinta colocação, 49,1% da renda do país vai parar no bolso dos 10% mais ricos, contra 0,9% que fica do lado dos mais pobres. No sexto lugar, vem o Chile, onde 42,5% da renda local estão concentradas nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto 1,5% dos recursos vão para os 10% mais pobres. Os países menos desiguais da região são Nicarágua, Panamá e Paraguai. Mesmo assim, nos três, a disparidade entre ricos e pobres continua

abismal, já que os 10% mais ricos consomem mais de 40% do total dos recursos (cf. Diário do Nordeste: 26.03.2010, p. 20).

Conforme o estudo HABITAT-ONU, a América Latina é a região mais desigual do mundo, apesar de ser a região mais urbanizada do planeta, com 471 milhões de pessoas vivendo em cidades, ou seja, 79% do total de sua população. 20% latino-americanos mais ricos concentram 56,9% da riqueza da região e os 20% mais pobres, por sua vez, recebem apenas 3,5% da renda. O país com menor desigualdade de renda na América Latina é mais desigual do que qualquer país da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Leste Europeu. Cinco capitais brasileiras estão entre as mais desiguais do mundo, a saber: Goiânia (10^a), Belo Horizonte (13^a), Fortaleza (13^a), Brasília (16^a) e Curitiba (17^a). Comparadas às outras localidades do mundo, as cidades brasileiras referidas somente perdem em desigualdade social para 3 municípios sul-africanos (Buffalo City, Johannesburgo, Ekurhuleni) e 1 nigeriano (Lagos) que lideram a lista (cf. Diário do Nordeste. Negócios: 20.03.2010, p. 1). Tais cidades apontaram um valor no Índice de Gini (renda) superior a 0,60, sendo que, na variação do índice (0,0 a 1,0), quanto mais próximo de 1,0, maior será a desigualdade entre o que as pessoas ganham em determinada localidade.

O relatório da ONU ressalta que, quando o Índice de Gini tem como base o gasto em consumo, este reflete menos desigualdade do que quando se baseia em renda. Isso significa que, mesmo que as cidades brasileiras apresentem um alto índice de desigualdade de renda, o acesso à água potável e ao saneamento básico por estes nichos da população do Brasil faz com que se obtenha um resultado melhor do que as cidades altamente desiguais dos países pobres africanos. Um exemplo é que em Brasília, apesar do alto valor de Gini (0,60), 90% da população têm acesso a água corrente e 85% a saneamento básico. Já na comparação entre países, o Brasil é classificado como um país de “desigualdade muito alta”, com um Índice de Gini médio de 0,58. Dentro de uma pesquisa com países da África, Ásia, América Latina e do Leste Europeu, o Brasil só fica atrás da África do Sul (0,76), Zâmbia (0,66), Namíbia (0,63), Zimbábue (0,60) e Colômbia (0,59).

Pelo estudo do HABITAT-ONU, mais da metade da humanidade vive atualmente em cidades, e a população global de favelados passou de 776,7 milhões em 2000 para 827,6 milhões em 2010. Todavia, 227 milhões de pessoas em todo o mundo deixaram as favelas na última década. O documento afirma que o Brasil conseguiu reduzir sua população favelada

em 16% desde 2000, apesar de manter 26% da população vivendo em habitações precárias. Cerca de 10,4 milhões de pessoas melhoraram as condições de vida na última década, com a redução da favelização no Brasil sendo proveniente, entre outros fatores, das políticas que aumentaram a renda dos mais pobres, da redução do crescimento populacional e dos programas de urbanização. Para Eduardo Lopez Moreno (coordenador do relatório), há quatro pontos avaliados pela ONU para classificar um indivíduo como favelado: água potável, saneamento básico, qualidade da moradia e densidade de habitantes por metro quadrado. Somente é considerado fora da condição de favelado quando os quatro pontos forem atendidos pela localidade. O relatório recomenda que os governos revitalizem as áreas degradadas e invistam em infraestrutura para melhor aproveitar os espaços urbanos.

O relatório também cita as diferenças de oportunidades entre moradores de favelas e aqueles que residem em outras áreas dentro das cidades brasileiras, sendo que as chances de uma pessoa ter desnutrição em uma favela brasileira são 2,5 vezes maiores do que no resto da cidade, enquanto que a diferença média no mundo é de duas vezes. Conforme Eduardo López Moreno, a desigualdade entre ricos e pobres pode provocar uma série de problemas sociais e prejuízos econômicos, já que existe um vínculo direto entre as cidades mais desiguais do mundo e os altos níveis de criminalidade. Ou seja, a cidade mais desigual gera mais facilmente distúrbios e problemas sociais, implicando na utilização dos recursos que seriam direcionados em investimentos para conter esses fenômenos sociais por parte das autoridades locais, provinciais e federais (cf. O Povo: 20.03.2010, p. 28).

Relatos das experiências internacionais e nacionais revelam que grande parte dos fatores decisivos para o sucesso de novas práticas da Segurança Pública passa, necessariamente, pelo envolvimento dos governos locais. Não é por outra razão que o fenômeno da “localização” da gestão da Segurança Pública não constitui uma singularidade brasileira, mas sim uma tendência mundial, com exemplos sucessivos de atuações exitosas em diversos países. É importante notar que o Município enquanto “novo sujeito institucional” constitui-se em um diferencial político, uma vez tratar-se de um ente administrativo imprescindível para a gestão da Segurança Pública. Várias são as orientações repassadas por organismos nacionais e internacionais sobre a indelével participação do Município na Segurança Pública, tais quais:

I) *Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e da Violência*, indicadas como referências globais para a ação na área da Segurança Pública. Elencam-se como diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU):

1. É de responsabilidade pública criar e manter um contexto em que governos, sociedade civil e setor privado possam desempenhar seu papel na prevenção criminal.
2. A prevenção ao crime inclui:
 - Promover o bem-estar das pessoas ao estimular os laços sociais com medidas que garantam saúde, economia, educação. O foco deve ser em crianças e jovens, com destaque para os riscos e fatores de proteção necessários.
 - Modificar as condições nas comunidades, que levem a infrações, à vitimização e à insegurança com iniciativas e compromissos por parte dos membros dessas comunidades;
 - Prevenir a reincidência de crimes com assistência à reintegração social dos infratores e de outros mecanismos de prevenção.
3. A liderança é dos governos, no desenvolvimento de estratégias de prevenção, bem como a criação e manutenção de infraestrutura institucional adequada.
4. O desenvolvimento e a inclusão socioeconômica fazem parte da prevenção à criminalidade.
5. Cooperação e parcerias socioinstitucionais fomentam as medidas de prevenção.
6. O respeito aos direitos humanos é uma medida de prevenção à criminalidade.
7. Os governos podem prevenir a criminalidade ao proporcionar treinamento profissional às autoridades públicas e estimular universidades a oferecerem cursos especializados.

II) *Documento Conceitual do Programa Cidades Mais Seguras*, do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (HABITAT-ONU), trazendo fundamentos e exemplos de gestão municipal em Segurança Pública via pactos realizados por várias cidades brasileiras e mundiais. Destacam-se os itens propostos pela *Cooperação e Assistência Técnica para a Prevenção à Criminalidade Urbana*:

- a) Tratamento Local do Problema - levantamento das causas e dos fatores que levam à violência; identificação dos atores relevantes para participar do diagnóstico; criação de mecanismos de consulta pública; elaboração de possíveis soluções no contexto local.
- b) Plano de Ação Integrada de Prevenção à Criminalidade - definição da natureza dos tipos de crime; definição dos objetivos a serem alcançados e tempo para a consecução; assunção da ação pretendida e da responsabilidade dos envolvidos na implantação dos planos.
- c) Inclusão de Diversos Atores - profissionais liberais; diferentes agentes do serviço público; comunidades e representantes; setor privado; instituições religiosas; mídia.
- d) Fatores Relevantes - relações sociais; educação, religião e valores morais; emprego, medidas de combate ao desemprego e à pobreza; moradia e urbanismo; saúde e abuso de

álcool e drogas; assistência governamental na rede de bem-estar; combate à cultura da violência e da intolerância.

III) *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência na América Latina: Guia de Recursos para os Municípios*, um manual editado pelo Banco Mundial, com orientações e exemplos para a formulação e a implantação de políticas locais de Segurança Pública. A publicação traz interessante tópico intitulado *Tendências e Abordagens de Políticas Públicas Face ao Crime e à Violência*, com os seguintes indicativos de estratégias pelas autoridades policiais:

- a) Mudança do foco para uma atuação voltada para a prevenção do crime e para a proteção das comunidades e da segurança como bem público.
- b) Consenso sobre a necessidade de se enfrentar as condições econômicas e sociais que favorecem o crime e a vitimização.
- c) Alteração da percepção dos fatos criminosos, com a responsabilidade deixando de ser primariamente da polícia, e reconhecimento da necessidade de mobilização de governos, comunidades e parcerias em todos os níveis.
- d) Valorização do papel crucial que as lideranças municipais têm neste processo por meio da organização e motivação de coalizões locais.
- e) Surgimento de um consenso sobre a eficácia, em termos de redução do crime, da violência e de outros problemas sociais, com intervenções que ataquem os fatores de risco.
- f) Compreensão em termos de custos, que a política de prevenção é bem mais eficaz do que as soluções de cunho penal.

IV) *A Segurança Pública e os Municípios*, documento editado pela Frente Nacional de Prefeitos com orientações gerais para o encaminhamento da temática Segurança Pública no Brasil. São considerados princípios e diretrizes da Segurança Pública em âmbito municipal:

- a) Os municípios têm um papel central para o aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil. Por isso, sua plena inserção no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é fundamental e decisiva para a redução da criminalidade e da insegurança no país.
- b) A vocação dos municípios é desenvolver estratégias preventivas que combinem, a partir de diagnósticos locais consistentes, a atuação de guardas municipais segundo o modelo do policiamento comunitário, a adoção de ações sociais e urbanas preventivas, a atenção aos grupos e dinâmicas de maior incidência da violência e criminalidade, a preservação da ordem urbana e a fiscalização de posturas municipais.

- c) Tal atuação deve se materializar por meio da formulação e implantação de Planos Municipais e Metropolitanos de Segurança Urbana e Prevenção à Violência Criminal, os quais precisam contemplar o envolvimento articulado dos diversos setores da administração municipal, da sociedade civil e comunidades locais em torno de uma política comum.
- d) É natural que contempladas as especificidades e a autonomia de cada município, os mesmos organizem-se a partir de quatro vertentes básicas de atuação: estruturação ou fortalecimento da unidade gestora da política municipal de segurança urbana e prevenção à violência e criminalidade; constituição ou aperfeiçoamento da Guarda Municipal; normatização e fiscalização de posturas municipais; desenvolvimento de políticas sociais e urbanas preventivas integradas.
- e) Os planos devem apontar problemas prioritários para superação, combinando fenômenos gerais de violência e criminalidade com questões de interesse e competência particular para a esfera municipal. A título exemplificativo: redução de homicídios dolosos e da violência letal em geral; prevenção e atendimento a vítimas de crimes de intolerância e de violência contra grupos vulneráveis; prevenção do aliciamento de adolescentes e jovens e da afirmação de domínio territorial pelo uso e tráfico de armas e drogas; prevenção ao uso de drogas; preservação da ordem pública e atendimento comunitário nos centros comerciais e em outras áreas com grande circulação de pessoas; mediação de crises e conflitos urbanos (ambulantes e comércio informal, ocupações de terrenos e imóveis particulares, eventos e manifestações em praças e espaços públicos); prevenção e controle da violência nas escolas, praças e parques públicos; segurança turística, ambiental e de sítios históricos.
- f) A concepção e a execução de tais planos devem ser efetuadas em cooperação com as demais instâncias federativas, sobretudo com os órgãos policiais e de justiça criminal, dentro do espírito de integração sistêmica proporcionados pela criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Para alguns juristas e administradores públicos, dentre os órgãos com atribuições constitucionais para exercerem as funções de Segurança Pública, os organismos municipais tanto podem ter uma atuação na defesa do patrimônio público através da Guarda Municipal, como podem agir em diferentes políticas sociais e no planejamento urbano. Caso os municípios não possam, isoladamente, garantir a curto, médio e longo prazo as transformações urbanas estruturais que seus territórios pauperizados exigem e, muito menos realizar (por não ser seu papel institucional) as mudanças das políticas policiais especializadas, deve a municipalidade implantar com apoio da União, Estado, sociedade civil

e iniciativa privada um rol de políticas sociais integradas. Dessa forma, as políticas sociais deverão fazer a mediação entre as macropolíticas urbanas estruturais e as ações policiais específicas. Ou seja, intervenções tópicas devotadas à prevenção da violência através da interceptação da produção de suas dinâmicas e que visem metas relacionadas à ampliação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativas à saúde, educação e renda.

Já a competência municipal em assuntos urbanísticos é ampla, sendo-lhe assegurada autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local a partir das diretrizes urbanísticas federais. Sobre as competências municipais em relação ao desenvolvimento urbano, aduz a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (...)

Para amparar o Município na realização de seu papel de planejar, controlar e ordenar o seu território coube ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) a tarefa de regulamentar o capítulo constitucional da Política Urbana. O Estatuto da Cidade estabelece as normas de ordem pública e de interesse social que devem regular o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar individual e coletivo, do equilíbrio ambiental e da “segurança” dos cidadãos, conforme um conjunto de regras a serem inseridas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e em suas leis regulamentadoras municipais. Conforme emana o Estatuto da Cidade, a Política Urbana utiliza-se de 16 diretrizes para ordenar as funções sociais da cidade (lazer, trabalho, circulação, moradia) e da propriedade (serventia social), constituindo-se em normas locais de Direito Urbanístico.

Por isso, é de fundamental importância que os municípios tenham um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). O PDDU é o complexo de normas legais e de diretrizes técnicas para o *Desenvolvimento Sustentável* de todo o Município sob os aspectos físicos, social, econômico, político e administrativo, com participação, proposituras e referendo da comunidade local. O PDDU é a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso territorial (cidade-campo) e o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos da Administração Pública e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade, atuando de acordo com as normas de previsão orçamentária (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual). O PDDU enquanto um conjunto de diretrizes e normas dinâmicas e evolutivas representa a lei básica que estabelece as prioridades das realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade e disciplina e controla as atividades de produção do espaço urbano em benefício do bem-estar social. O PDDU e suas normas regulamentadoras cuidam tanto do traçado urbano, como das áreas de proteção, qualificação e interesse ambiental. Ademais, o PDDU auxilia no desenho da cidade, do qual resultam as imposições de arruamento, alinhamento, circulação, salubridade, funcionalidade e segurança dos moradores.

O PDDU organiza os espaços urbanos, de modo que a cidade e a propriedade cumpram suas funções e serventias sociais. Portanto, é vital que ao assumir o dever e a responsabilidade em Segurança Pública, o Município confeccione ou atualize seu PDDU enquanto instrumento norteador da política de ordenamento, controle e desenvolvimento urbano. Através deste plano de vida útil máxima de 10 anos, o Município estabelece um pacto territorial, econômico, político, administrativo e social que engendra em seu curso a materialização de uma série de intervenções urbanas e ambientais e de uma gama de políticas públicas conexas. Tanto no processo de elaboração como no de fiscalização do PDDU, encontra-se presente a legitimidade participativa, sob a qual todos os segmentos da sociedade podem discutir o futuro intelectual da cidade através da escolha dos projetos urbanísticos prioritários, da definição dos instrumentos e normas adequadas de Política Urbana e da articulação das estratégias de desenvolvimento urbano. Em síntese, no zoneamento urbano e ambiental traçado para a municipalidade, o PDDU define: a organização do espaço urbano a curto, médio e longo prazo; as normas de uso e ocupação do solo para os diferentes territórios (bairros e distritos) da cidade; a implantação dos equipamentos públicos e comunitários (postos de saúde, saneamento básico, parques urbanos, obras de infraestrutura e espaços

destinados ao esporte e lazer); as áreas apropriadas para moradias populares, proteção ambiental e valorização histórico-cultural; as formas de mobilidade urbana; e as intervenções urbanas de caráter estratégico.

Nas cidades, o “bairro” representa a unidade básica de planejamento urbano e o grande centro de confluência dos interesses comuns de uma dada comunidade. Para Jorge Wilhelm (1982: p. 63), o bairro se constitui no organismo espacial mais legítimo da população e na dimensão ideal de território citadino para a reivindicação coletiva. O bairro, do ponto de vista ideal, é o local físico onde o cidadão mora, circula, trabalha e recreia, se identifica social, cultural e economicamente, adquire valores coletivos de cidadania e conta com o reconhecimento dos diversos grupos comunitários. Lógico, que maior será sua interação, na proporção em que o cidadão ganha afeto social, desenvolva a autoestima, possa sustentar-se em nível superior à mera subsistência orgânica, tenha a clareza dos valores morais que lhe permita distinguir o bem do mal, perceba que não será vítima de agressão moral ou ao seu patrimônio. E mais: que o cidadão sinta que não será perseguido por preconceito racial, religioso, sexual ou de outra natureza, podendo alcançar as suas condições de vida eivadas num clima de solidariedade e inclusão social.

Para Jane Jacobs (2001: p. 60-69), nada melhor para a sensação coletiva de segurança que a confiança nas ruas formadas a partir de inúmeros contatos coletivos nas calçadas, parques, ruas, equipamentos públicos e privados envoltos pela vizinhança. Grande parte desses contatos é aleatória, mas a soma de tudo não é nada trivial. Jacobs ressalta que, na compreensão da identidade coletiva das pessoas, nasce uma rede de respeito e confiança mútuos e um apoio eventual nas dificuldades de vizinhança e demais relações não institucionalizadas, sem implicar em comprometimentos pessoais. A vida urbana nas ruas e calçadas está diretamente relacionada com as modalidades de vida coletiva, todavia, como locais de encontro social onde impera a liberdade de ficar mais tempo ou de entrar e sair rápido, sem amarras, desculpas, explicações, obrigações. Da mesma forma, pode-se compartilhar com pessoas diferentes em tais espaços e alcançar uma convivência pública e familiar saudáveis. Assim, as pessoas dividem a vida nas calçadas ou decidem pela falta de contato. Compartilhar os espaços públicos é um velho ideal das teorias do Planejamento Urbano e que torna os locais mais utilizados, as pessoas mais exigentes com seus contatos e as condições urbanas mais reivindicadas por melhor uso, funcionalidade, estética e acesso. Uma vida coletiva considerável tem semelhanças básicas com o padrão de contatos, valores e

formação das pequenas cidades, com a atuação estabilizadora natural e informal do espaço urbano levando as pessoas a manterem relações ou buscarem o isolamento. A vida nas ruas dos bairros somente surge quando as oportunidades concretas, tangíveis e necessárias do cultivo de práticas de convívio seguro existem nas calçadas. Tais contatos coletivos têm relação direta com o enfrentamento da segregação espacial e da discriminação social e o anseio social por funcionalidade e segurança das ruas, parques e calçadas.

É notório que o intenso nível com que a violência atingiu os bairros da maioria das cidades brasileiras se tornou um problema nacional, deixando de ser apenas uma preocupação localizada das metrópoles. Mesmo sem prejuízo do registro das diversas vertentes de “violência rural” existentes em muitos distritos interioranos, é a “violência urbana” que mais tem causado transtornos na sociedade brasileira. Enquanto ação que atinge leis, ordem pública, patrimônio e pessoas, a violência urbana implica na alteração do cotidiano da população nos centros urbanos, haja vista, a mudança dos comportamentos sociais, a descontinuidade dos hábitos territoriais, a relação de desconfiança das comunidades para com as autoridades policiais e o descrédito na Política de Segurança Pública. Para César Barreira, cada vez mais se segregam as relações sociais, já que, no afã de se proteger, parte da sociedade abre mão dos espaços públicos. Percebe-se uma vida social pouco intensa nas ruas dos bairros nobres das grandes cidades, sendo urgente o retorno da sociedade aos espaços públicos: praças, parques, ruas e calçadas (cf. O Povo. Vida & Arte: 21.03.2010, p. 3).

A socióloga Glória Diógenes advertiu que o “medo do outro” tornou os cidadãos das grandes cidades brasileiras em presas fáceis de um medo ainda maior: o da violência. Entre esses dois medos paira a segregação urbana com um sentimento ameaçador de indiferença. Nos grandes centros urbanos, compactou-se por décadas um grande contingente de pobres e miseráveis sem acesso aos direitos básicos e remetidos ao campo da “invisibilidade social”. Contudo, a indiferença tem um custo e pode causar um forte impacto social através das situações de violência, desamparo e vivências abruptas de perda. Com o acirramento das “zonas de indiferença”, motivando desconstrução familiar, desemprego e sentimento de não pertencimento à cidade, verifica-se nas grandes cidades um deslocamento de homens, mulheres, crianças e adolescentes que passam a vagar, pedir esmolas, afrontar a ordem pública, roubar e trabalhar informalmente em pontos estratégicos do lado rico da cidade. A violência democratizou-se nestas cidades e, praticamente, não há mais fronteiras urbanas entre ricos e pobres, uma vez que “o medo não tem mais lugar para ficar”, com os cidadãos imersos

na angústia de não ter um lugar seguro e sendo mobilizados pela necessidade de se proteger e/ou de se armar. Glória Diógenes afirmou ainda, que de nada adiantará a atuação dos grupos de extermínio, a redução da maioria penal, as ações balizadas pelo ódio e por sentimentos de vingança. Isso tudo as grandes cidades já vivem, desde o início do século passado, por meio de ações institucionais de enfrentamento da violência que se sofisticam, mas, ao mesmo tempo, sinalizam a fragilidade da Segurança Pública (cf. O Povo: 21.03.2010, p. 6).

Os moradores das periferias, favelas e subúrbios não querem uma integração subalterna ao mercado de trabalho. Conforme Luiz Eduardo Soares (2002: p. 4-5), tais pessoas desejam ter outras experiências profissionais e não repetir a trajetória de fracassos de seus pais ou reproduzir o itinerário de derrotas da geração precedente. Seus desejos são iguais aos de qualquer cidadão que vivencia boas condições de consumo: internet, música, cinema, aparelhos de TV, cultura, esporte, lazer, viagens. Para escapar ao manto aniquilador da invisibilidade social discriminatória, estes moradores de localidades insalubres, perigosas e indignas reivindicam espaços para expressão de sua potencialidade crítica e criativa, oportunidades para sua afirmação pessoal e chances para alcançar reconhecimento.

Na verdade, teorias e ações de Segurança Pública descontextualizadas de análises das relações sociais reais praticadas nos diferentes espaços urbanos trazem como consequência a erosão dos mecanismos informais de controle social e a quebra da solidariedade, aspectos geralmente associados ao aumento da violência, da criminalidade e da marginalidade. Portanto, é importante que a atuação dos aparatos de Segurança Pública envolva em práticas de planejamento urbano executadas pelos municípios como forma de prevenir a violência, a criminalidade e a marginalidade e desmontar os ambientes criminógenos citadinos.

3. Caracterização das Políticas Públicas de Segurança

As soluções apontadas pelos programas midiáticos estilo “mundo cão” como aumento da punibilidade de adolescentes, inobservância dos Direitos Humanos, maiores contratações de pessoal e compra de armamentos e equipamentos para o combate repressivo do crime são formas político-administrativas pontuais e conservadoras de tratar a Segurança Pública. A busca da ordem, tranquilidade e salubridade pública através do planejamento urbano, mapeamento criminal, prevenção estratégica, cooperação comunitária, uso racional da força,

inteligência e tecnologia policial, cumprimento das leis e seus procedimentos, consciência do rol de direitos sociais, organização e mobilização sociais para a cidadania são os aspectos definidores das *Políticas Públicas de Segurança*. Caso não haja o engajamento institucional do Município, dificilmente a Segurança Pública deixará de ser tratada pela doutrina tradicional, imediatista e autoritária.

Para Oscar d'Alva Souza Filho (2007: p. 98-102), somente um choque de democracia pode salvar a Segurança Pública. É fundamental que ocorra um vigoroso e contínuo diálogo entre as instituições estatais (delegados de polícia civil e federal, polícias militares, representantes do Ministério Público federal e estadual, juízes federais e estaduais e defensores públicos) e a sociedade civil (associações comunitárias, entidades de classe, sindicatos, organizações religiosas, ONGs, entidades empresariais) para a construção solidária de uma *cultura de paz*. Para Luiz Carlos Magalhães (2008: p. 1-3), o cotidiano da comunidade, assim como a localização de seus problemas acontecem nos municípios, não sendo possível realizar qualquer política pública sem o envolvimento direto do Município - o ente federativo mais próximo do cidadão. Dessa forma, a sociedade evita repercutir o *fetichismo policial*, a premissa que considera a polícia como requisito necessário para a manutenção da ordem social, muitas vezes ocasionando um resultado desastroso para as comunidades, que passam a ignorar outros meios de controle social formal ou informal. De maneira geral, espera-se das instituições policiais toda a responsabilidade pela resolução dos problemas ligados à criminalidade, tendo a comunidade afetada muito pouco ou nada a fazer.

Com o auxílio de D'Aquino Filocra (2009: p. 147-150), pode-se ampliar a conceituação da filosofia *Políticas Públicas de Segurança* considerando-a como um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública num contexto de criminalidade, violência e insegurança, inclusive subjetiva. Vislumbra-se, assim, uma concepção de Segurança Pública que ultrapassa o modelo tradicional centrado no controle repressivo-penal do crime, com práticas de legitimidade governamental que emanam de vários atores públicos e coletivos para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Levando em consideração as possibilidades de atuação conjunta do Estado e do Município na área da Segurança Pública, é perfeitamente possível construir um modelo de *Políticas Públicas de Segurança* centrado nas diversas localidades da municipalidade. Através de um diagnóstico geral das demandas sociais, econômicas e urbanas realizado pelo Município associado ao mapeamento dos focos de violência e dos casos de

criminalidade efetuado pela parceria Estado-Município, pode-se, perfeitamente, combinar uma atuação conjunta com ações estritas da área policial pelos agentes da Segurança Pública e da Guarda Municipal. Concomitante às políticas sociais e intervenções urbanas necessárias providenciadas pelo Município e, também, pelo Estado e a União, sempre levando em conta o nível de participação comunitária da localidade.

Para D'Aquino Filocra (2009: p. 151-155), pode-se combinar diversas formas de intervenção pública (estadual e municipal) para identificar variações de *Políticas Públicas de Segurança* a serem aplicadas pelos municípios de acordo com o diagnóstico das demandas sociais, mapeamento dos problemas de criminalidade e participação das comunidades de acordo com as seguintes dimensões:

- Primeira Dimensão (usual): atuação da Polícia do Estado (Militar e Civil) e da Guarda Municipal de natureza comunitária (repressiva e preventiva), ambas centradas no atendimento de ocorrências criminais e na aplicação da lei penal;
- Segunda Dimensão (previsível): atuação da Polícia do Estado de natureza comunitária (repressiva e preventiva) centrada no atendimento de ocorrências criminais e na aplicação da lei penal e, por ações preventivas, através de políticas sociais e intervenções urbanas realizadas pelo Município;
- Terceira Dimensão (excepcional): atuação da Guarda Municipal de natureza comunitária (somente preventiva), centrada no encaminhamento de ocorrências criminais para atendimento e aplicação da lei penal pela Polícia do Estado (com presença reduzida na municipalidade) e, por ações preventivas, através de políticas sociais e intervenções urbanas realizadas pelo Estado;
- Quarta Dimensão (ideal): atuação da Polícia do Estado (Militar e Civil) e da Guarda Municipal de natureza comunitária (repressiva e preventiva) voltadas para o atendimento de ocorrências criminais e a aplicação da lei penal e, por ações preventivas através de políticas sociais e intervenções urbanas por parte do Estado e do Município.

Com maior nível de detalhamento, Luiz Carlos Magalhães (2008: p. 1-3) auxilia no entendimento de que as *Políticas Públicas de Segurança* podem ser divididas em três categorias de prevenção a serem implantadas pelo Município:

- a) Prevenção Primária - ações dirigidas à população em geral e, portanto, focadas em fatores sociais, econômicos, psicológicos e ambientais fomentadores do aumento da criminalidade: políticas públicas de geração de empregos, renda mínima e inclusão social; de saúde pública;

de revitalização de espaços públicos (áreas de risco ou de exclusão social); de reurbanização de locais com focos de criminalidade (praças e logradouros públicos); e intensificação das linhas de ônibus nos horários de saídas das escolas para facilitar o retorno seguro e rápido dos jovens estudantes às suas residências;

b) Prevenção Secundária - ações direcionadas para as pessoas, locais e condições sociais mais vulneráveis e visadas para cometer ou sofrer a violência, por estarem ou poderem gerar situações de alto risco ou de se tornarem agentes agressores ou vítimas da criminalidade, como: políticas de combate às drogas, à violência contra a mulher, crianças e adolescentes; monitoramento das vias públicas com câmaras; orientações contínuas repassadas pelos Agentes de Saúde ou do Programa de Saúde da Família; realização de programas para formação de centros comunitários capacitados para resolução pacífica de conflitos; criação de perímetros escolares fiscalizados para coibir a venda de bebida alcoólica nos bares instalados nas regiões das escolas de ensino fundamental e médio;

c) Prevenção Terciária - ações prestadas aos que já sofreram ou cometeram violência e para os problemas de criminalidade específicos: prevenção da reprodução da violência e ressocialização dos egressos do sistema prisional; programas educativos e profissionalizantes para adolescentes vítimas ou agentes da violência; projetos comunitários de educação desportiva nas quadras públicas de escolas para jovens nos horários endêmicos da criminalidade juvenil (entre as 20 horas e meia noite).

Para maximizar o poder das políticas preventivas, os aparelhos de Segurança Pública e Administração Pública (estaduais e municipais) devem focar a violência, criminalidade e marginalidade, conforme os públicos alvos, as áreas geográficas, as condições socioeconômicas, as conjunturas urbanas e os horários de maior risco. As *Políticas Públicas de Segurança* devem atuar preventivamente no seio das comunidades através de uma programação de assistência, atendimento, acolhimento, integração e formação direcionada aos demandados diagnosticados, com prioridade para os grupos sociais mais vulneráveis, como os cidadãos infratores e os jovens. Neste último caso, a programação deve ser voltada para o mundo do trabalho, o aprendizado de ofícios técnicos, as manifestações artísticas e as atividades esportivas e recreação. A respeito do novo conceito de ordem institucional-comunitária integradora nos planos urbanístico, ambiental, social e econômico, as *Políticas Públicas de Segurança* devem atuar especialmente em áreas excludentes, apartadas e desordenadas da cidade, ou seja, nos locais conflituosos, problemáticos ou propícios à violência, criminalidade e marginalidade. Seus programas devem envolver a melhoria da

qualidade da prestação dos serviços policiais, a presença dos mecanismos jurisdicionais alternativos e dos organismos da Justiça. Bem como, deve existir um traçado generalista dos serviços públicos, com o diagnóstico das reivindicações mais urgentes e demandadas, o escopo de intervenções necessárias na ordem urbana local e as forma de elevação dos níveis de consciência e organização comunitária.

A atuação do Município na Segurança Pública é *complementar* e não *alternativa* à ação das instâncias estaduais e nacionais na área. A construção de mecanismos efetivos de co-gestão e a colaboração entre os três níveis federativos, como previstos no Sistema Único de Segurança Pública (em incipiente implantação no país), representam componentes decisivos para os êxitos neste difícil setor da gestão pública. A presença municipal na Segurança Pública deve recair sobre a adoção de estratégias preventivas e comunitárias, contando não apenas com a Guarda Municipal (quando esta existir), como também com os órgãos de gestão urbana e social da própria administração municipal, organizações comunitárias, sociedade civil e iniciativa privada. Todos estes atores, atuando em torno de uma política articulada, multissetorial e participativa de ação local, sob a coordenação de um órgão gestor municipal com capacidade para tal tarefa. Muito oportuno, ainda, são os planos regional e metropolitano que devem ser elaborados e executados pelos governos estaduais e as prefeituras destes municípios por meio da construção de parcerias entre os municípios vizinhos ou conurbados.

Para reduzir a violência, é preciso que a população acredite nas instituições públicas, na democratização da polícia e na eficácia da integração de diferentes políticas públicas. Portanto, unir as polícias, realizar parcerias amplas, promover a modernização científica e o engajamento social são requisitos fundamentais. As *Políticas Públicas de Segurança* são fortalecidas pelos movimentos em prol de uma *cultura de paz*, do alastramento da consciência dos Direitos Humanos, da atuação dos entes do Terceiro Setor e da utilização de programas públicos de diversas pastas, prevenção e ações alternativas em áreas de baixos percentuais de IDH. Programas como coleta e reciclagem do lixo, microcrédito, lazer nas praças, voluntários nas escolas nos fins de semana e suspensão da venda de álcool após 23 horas são tão importantes como maiores atenções em assistência social e a urbanização de favelas e áreas de risco, uma vez que geram autoestima social, previnem ambientes de conflito e criam perspectivas alentadoras nas comunidades locais.

Para o êxito dessa experiência de democracia participativa na gestão da Segurança Pública

municipal, é crucial a capacitação técnica e política dos gestores públicos, servidores, policiais, entes da sociedade civil, conselheiros municipais e comunitários. Fundamental não é montar somente uma secretaria na municipalidade para atuar na Segurança Pública, mas a gestão intersectorial de secretarias e políticas públicas nacionais, estaduais e municipais. A partir daí, ampliar parcerias com os órgãos policiais, criar laços comunitários sólidos, elastecer a confiança e a legitimidade institucional, envolver a mídia para a divulgação de informações e dados estatísticos, realizar campanhas para sedimentação conceitual do novo modelo de segurança e “vender” projetos pilotos ou experiências vitoriosas. Principalmente, relegar o modelo tradicional de Segurança Pública por ser incompleto e focar suas ações na repressão com forte dispêndio de capital financeiro e humano e não na origem e nos fatores de alastramento da violência, criminalidade e marginalidade.

Os desafios de implantação e de operacionalização são vultosos e ainda encontram sérios problemas, inclusive de concepção do novo modelo para a assunção do dever e da responsabilidade pelos municípios na Segurança Pública. Todavia, a função maior deste estudo é fazer que o máximo de pessoas tenha certa compreensão do programa *Políticas Públicas de Segurança*. Com o alastramento desta nova concepção, deverão ser reduzidas as dificuldades de inculcar tal consciência administrativa nos gestores, em especial, os municipais. De sorte que o mais importante é o fato dos gestores (e os possíveis conselheiros) terem um perfil intelectual dialético e qualificação adequada para os cargos e funções. Os recursos materiais (veículos, câmeras, computadores, decibelímetros, aparelhos GPS, celulares), humanos (quantidade de servidores envolvidos) e financeiros tendem a aparecer e ampliarem, através de diferentes fontes, inclusive privadas, quando o número de bairros e distritos dos municípios apresentarem os resultados pleiteados pelo planejamento técnico-participativo e pelas metas administrativas estabelecidas. O empresariado pode escolher no leque de atividades realizadas pelas entidades do Terceiro Setor nos bairros das cidades, as que mais se adequam ao perfil de suas empresas, repassando diretamente valores financeiros ou através de renúncia fiscal federal (ou estadual e municipal), lapidando os projetos, acompanhando os resultados das ações e fiscalizando a prestação de contas das entidades sem fins lucrativos.

A *Política de Segurança Pública* centra seus esforços nos *experts* em ações policiais. As *Políticas Públicas de Segurança* requerem, por sua vez, diferentes especialistas (assistentes sociais, comunicadores, sociólogos, advogados, psiquiatras, educadores, policiais *etc.*) para definirem um leque de políticas públicas adequadas e viáveis, aliadas às diversas ações dos

protagonistas sociais e à atuação e repressão policiais qualitativas. As *Políticas Públicas de Segurança* pretendem repassar que a consciência e a responsabilidade municipal dos gestores públicos conjugados com os entes policiais e não policiais de outras esferas, em atividades de prevenção, recuperação e inclusão social, têm maior eficácia social e política que o mais caro, ambicioso e exclusivo programa de repressão policial.

A par destas diferenciações conceituais entre a *Política de Segurança Pública* e a nova doutrina das *Políticas Públicas de Segurança*, que envolve mecanismos de prevenção e repressão qualificada em ações distribuídas pelo dever e responsabilidade da União, Estados e Municípios, sociedade civil e iniciativa privada, percebe-se a ampla possibilidade de atuação concreta em matéria de Segurança Pública.

Conclusão

Para a superação do preocupante quadro da Segurança Pública brasileira e cearense, faz-se necessário que os gestores públicos modifiquem seus conceitos e práticas acerca da Política de Segurança Pública. Para que o novo modelo possa nascer, a velha doutrina deverá deixar de existir. As *Políticas Públicas de Segurança*, ao traduzirem os novos conceitos e as modernas ações para a realização do triunvirato finalístico da Administração Pública (cultura de paz social, bem-estar comunitário e construção da cidadania), buscam executar programas conjuntos por diferentes órgãos públicos policiais e não policiais objetivando prevenir a violência, reduzir a criminalidade, combater a marginalidade e resolver os conflitos interpessoais.

As *Políticas Públicas de Segurança* de viés democrático, cunho participativo, natureza de proteção comunitária e continuamente avaliada pela sociedade, incluem de forma decisiva tanto a assunção da responsabilidade pelos municípios na Segurança Pública como prevêm a atuação policial focada no uso necessário da força, nas ferramentas científicas e tecnológicas, no planejamento e na antecipação dos delitos.

Cabe essencialmente ao Município, o “novo gestor institucional”, recepcionar a nova doutrina *Políticas Públicas de Segurança* e introjetar modernas práticas na área da Segurança Pública através da *cultura do monitoramento contínuo*. Ademais, a competência municipal em assuntos urbanísticos é conferida constitucionalmente, através da autonomia para legislar

sobre assuntos de interesse local a partir das diretrizes urbanísticas federais. Acerca do novo conceito de ordem institucional-comunitária integradora nos planos urbanístico, ambiental, social e econômico, as *Políticas Públicas de Segurança* devem atuar especialmente em áreas excludentes, apartadas, segregadas e desordenadas da cidade.

Ou seja, nos locais mais conflituosos ou propícios à violência, criminalidade e marginalidade. Particularmente através da criação ou fortalecimento da Guarda Municipal e, principalmente, por meio de ações institucionais, sociais e urbanas desenvolvidas por organizações da própria administração municipal em francas parcerias com as entidades da sociedade civil, as organizações do Terceiro Setor e a iniciativa privada.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência na América Latina: um Guia de Recursos para os Municípios*. Nova York: Publicação do Setor Privado e Infraestrutura da Região Latina Americana e Caribenha, 2003.

_____. **Jovens em Situação de Risco no Brasil**. In: Relatório Técnico, Volume II, Nº 32310-BR. Brasília: Publicação da Unidade de Gestão do Setor de Desenvolvimento Humano, 2006.

FILOCRE, D'Aquino. **Classificações de Políticas de Segurança Pública**. In: Revista Brasileira de Segurança Pública, ago-set/2009. Brasília: FBSP, 2009.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **A Segurança Pública e os Municípios**. Cuiabá: Publicações FNP, 2004.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Mimeo, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE. Fortaleza.

JORNAL O POVO. Fortaleza.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **Sociedade e Segurança Pública**. In: Revista Política Democrática, Nº 08, mai/2004. Brasília: Editora Fundação Astrojildo Pereira, 2004.

MAGALHÃES, Luiz Carlos. **O Poder Municipal e a Segurança Pública**. In: *site clubjus.com.br*. Artigo Publicado em 15.02.2008.

REVISTA ÉPOCA. São Paulo: Globo.

REVISTA EXAME. São Paulo: Abril.

SOARES, Luiz Eduardo. **Reforma da Polícia e a Segurança Pública Municipal**. In: *site JusNavigandi*. Artigo Publicado em 03.05.2002.

SOUZA FILHO, Oscar d'Alva. **Estado Democrático & Segurança Pública**. In: Revista Política Democrática, N° 18, jul/2007. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2007.

UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURIT. **Human Security Now: Protecting and Empowering People**. New York: UN-Commission on Human Security, 2003.

UNITED NATIONS HUMAN SECURITY SETTLEMENTS PROGRAMME. **Global Report on Human Settlements**. London: UN-Habitat, 2007.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Introductory Handbook on Policing Urban Space**. New York: United Nations Publications, 2011.

WILHEIM, Jorge. **Projeto São Paulo: Propostas para a Melhoria da Vida Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.