PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM NOVO PARADIGMA?

Mariana Chies Santiago Santos
Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais da PUCRS
chiesmariana@gmail.com

Introdução

O presente artigo é fruto de um trabalho de pesquisa que está sendo desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, orientado pelo Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. O objetivo principal do trabalho é compreender as mudanças na interação do Estado – por meio dos seus agentes institucionais – com os habitantes das comunidades periféricas de Porto Alegre e de Canoas, onde ficam os chamados *Territórios da Paz*, a partir do estudo das políticas públicas de segurança implementados pelos municípios através dos programas desenvolvidos pelo Governo Federal, no âmbito do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania. O trabalho também busca analisar as consequências da globalização no agravamento da seletividade do poder punitivo, sobretudo no caso do Brasil, compreender a construção da segurança pública a partir da adoção das políticas de tolerância zero, tendo em vista a expansão do direito penal, entender como a segurança pública vinha sendo tratada no Estado brasileiro antes da implementação dos projetos do Governo Federal, perceber a evolução histórica da polícia no Brasil, desde a Constituição da República de 1988, para compreender seu trabalho hoje e, finalmente, apontar a possibilidade de construção de um novo paradigma a partir dessa nova gestão mista da segurança pública.

Controle e Seletividade Penal na Modernidade Tardia

A primeira guerra mundial foi o primeiro momento do séc. XX em que a humanidade viu o que a tecnologia e, sobretudo quando atrelada ao poderio bélico poderia trazer muito mais desgraça do que progresso ao mundo. A partir daquele momento, as conseqüências foram das mais diversas matrizes. Contudo, nos focamos, no argumento de Hannah Arendt (2007, p.300) – quando esta descreve que a maior conseqüência da primeira guerra mundial foi a acabar com toda a "fachada do sistema político" – deixando a mostra todo o seu

esqueleto. Aqui, conhecemos o período em que a humanidade constituiu povos apátridas e sem direito a terem direitos. Nas palavras da autora:

> a primeira guerra mundial foi uma explosão que dilacerou irremediavelmente a comunidade dos países europeus, como nenhuma outra guerra havia feito antes [...] ficou visível o sofrimento de um numero cada vez maior de grupos de pessoas as quais, subitamente, já não se aplicavam as regras do mundo que as rodeava (ARENDT, 2007, p. 300)

A segunda guerra mundial, que durou de 1939 a 1945, muito mais sangrenta que a primeira, com 50 milhões de mortos, entre eles, quase 6 milhões de judeus, trouxe a certeza de que o ser humano era capaz das crueldades mais distintas, como por exemplo, excluir um povo e deixá-lo morrer sem ter mais o seu significado de humano.

Com a criação da Organização das Nações Unidas e com a assinatura dos tratados internacionais pela paz entre as nações e pelo respeito aos direitos humanos, tínhamos em vista um mundo muito diferente do que víamos no limiar do séc. XX, século mais sangrento da historia da humanidade (pelo menos até agora).

Com a queda do muro de Berlim e após o fim da URSS (União das Republicas Socialistas Soviéticas), os Estados Unidos da América tornaram-se uma potência hegemônica, ditando normas em todas as esferas da vida social, e, com o passar dos anos, tornaram-se o centro do mundo, fazendo com que todos os países recorressem a eles para qualquer tipo de assunto.

O progresso que os EUA trouxeram ao mundo enraizou esperança nos demais Estados, tanto aqueles da periferia[1], como também aos que eram (porém não estavam) desenvolvidos (países da Europa que se encontravam destruídos pela guerra). O progresso era, naquele tempo, sinal de desenvolvimento e de otimismo.

Como bem nos explica Bauman:

> O 'progresso', que já foi a mais extrema manifestação de otimismo radical, promessa de felicidade universalmente compartilhada e duradoura, deslocou-se para o pólo de precisão exatamente oposto, não-tópico e fatalista. Agora significa uma ameaça de mudança inflexível e inescapável que pressagia não a paz e o repouso, mas a crise e a tensão contínuas, impedindo qualquer momento de descanso; uma espécie de dança das cadeiras em que um segundo de desatenção resulta em prejuízo irreversível e exclusão inapelável. Em vez de grandes expectativas e doces sonhos, o 'progresso' evoca uma insônia repleta de pesadelos de 'ser deixado para trás', perder o trem ou cair da janela de um veículo em rápida aceleração (BAUMAN, 2007, p.91).

[1] Não desconhecemos a profunda discussão acerca da evolução do conceito de periferia. Entretanto, pelas limitações deste texto, deixaremos para abordá-la em outra oportunidade e, nos ateremos a idéia da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina – quando da discussão deste conceito.

É possível que alguns pensem que a descrição citada acima seja demasiada fatalista e abstrata. Porém, é importante notar que ela demonstra a maneira pela qual o progresso está sendo tratado hoje, frente ao que se pretende chamar de modernidade tardia.

A partir dessa reestruturação do modelo de produção capitalista, que se deu logo após o final da Guerra Fria, pelos anos de 1980 e 1990, surgiram novas preocupações, dentre elas, a elaboração de novas formas de controle social.

No final do século XX, com a necessidade de elaborar um novo plano de controle estatal frente à sociedade, o direito penal, a criminologia e a política criminal foram responsáveis por uma expansão gigantesca, criminalizando cada vez mais condutas e isolando certos indivíduos, como se a repressão fosse um remédio universal para a sociedade e que todos os problemas desapareceriam com um uso mais intenso dele.

Hoje, pessoas que antes lutavam por mais liberdade e igualdade e que fizeram, por exemplo, os protestos contra a guerra do Vietnã, lutam por uma maior interferência do Estado no campo do Direito Penal, exigindo maior intervenção, capaz de isolar o(s) perigo(s) para bem longe dos cidadãos de bem. Essa idéia de sociedade maniqueísta, que se divide, ela própria, entre bem e mal, tem trazido conseqüências que podem ser irreversíveis, especialmente quando se trata de justiça social.

O mundo está passando por um momento *ímpar*, tendo em vista que se objetiva sempre e em primeiro lugar um direito à segurança, já que os bons precisam se sentir seguros e, por conseqüência, se sobrepõem esse direito a todos os outros direitos fundamentais, dentre eles, o princípio da dignidade da pessoa humana, que é o princípio que deveria ser pensado como base de todas as relações em um Estado Democrático de Direito.

Loic Wacquant define esse momento explicando que

> a análise comparada da evolução da penalidade dos países avançados durante a década passada evidencia [anos de 1990], de um lado, um estreito laço entre a escalada do neoliberalismo como projeto ideológico e prática de governo que determinam a submissão ao "livre mercado" e a celebração da "responsabilidade individual" em todos os domínios e, de outro, o desenvolvimento de políticas de segurança ativas e punitivas, centradas na delinqüência de rua e nas categorias situadas nas fissuras e nas margens da nova ordem econômica e moral que se estabelece sob o império do conjunto de capital financeiro e do assalariamento flexível (WACQUANT, 2007, p.25)

No mesmo sentido, David Garland explica que as questões dominantes nos últimos anos, em todas as culturas, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, são àquelas ligadas a segurança, a ordem e ao controle.

> Após um processo duradouro de expansão da liberdade individual e de relaxamento das restrições sociais e culturais, o controle, agora, está sendo reenfatizado em todas as áreas da vida social, com a única e surpreendente exceção da economia, de cujo desregulamento do domínio normalmente provém a maior parte dos principais riscos da atualidade (GARLAND, 2008, p. 414-415).

Fica claro, dessa forma, que, com o progresso na modernidade tardia, não houve uma evolução de políticas sociais, houve, por outro lado, um prolongamento da exclusão, que acabou por agravar a violência urbana (metrópole e periferia) e instituiu, como consequência, uma sensação gigantesca de insegurança na vida das pessoas, mesmo em regiões onde o nível de criminalidade não seja alto (IGLESIAS, 2010).

Esse direito à segurança pública muitas vezes é utilizado de forma um tanto quanto, se assim podemos dizer, estranha. Podemos exemplificar isso com o programa de "tolerância zero" da política de segurança estadunidense (YOUNG, 2002). Lá, tem-se um total desrespeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana e um esquecimento total de todos os direitos inerentes ao ser humano.

A sociedade, por sua vez, cobra deste Estado Democrático de Direito uma punição sem escrúpulos aos que cometem crime. Contudo, essa mesma sociedade que clama por *justiça* não se dá conta de que é por causa dessa exclusão praticada cheia de pré-conceitos que não se tem uma integração necessária para que se possa, talvez, controlar o crescimento da criminalidade. Ao invés de lutarem pela instalação de políticas públicas de segurança com a participação das comunidades (todas, em geral), lutam pela produção de (mais) legislações e políticas de tolerância zero, além de um maior intervencionismo (repressivo no grau mil) estatal.

A exclusão social e a criminalização da pobreza na América Latina

Eliminação do estranho. Essa é a máxima do poder punitivo hoje na América Latina, quiçá no mundo. A necessidade de ver o *outro* punido está arraigada na opinião pública e é demandada todos os dias, de maneira quase cansativa.

O sistema penal moderno criou o inimigo nas classes subalternas e ainda faz com que esse inimigo tenha um tratamento diferenciado e seja punido a qualquer custo para dar vida à tranqüilidade tão sonhada pela elite da modernidade tardia. Essa necessidade de punição

baseada na exclusão de classes é, com ressalvas, a vontade dessas elites de viverem tranquilamente na ordem neoliberal vigente.

A aspiração do trabalho é mostrar que o inimigo do sistema penal é o pobre, o subcidadão, que é desempregado, que mora na periferia e que é desviante por natureza, já que sofre de um vazio intelectual e moral. A demonização da pobreza hoje, é a causa de maior exclusão social.

Analisemos o que disserta Paulo Vieira Aveline: "a proteção do direito fundamental à segurança publica, [...], corresponde, de um lado, à proteção do indivíduo frente ao Estado, e, de outro, à proteção através do Estado" (2009, 59). É claro que, tendo em vista o nosso sistema penal atual, o Estado só pune quem o convém punir, isto é, o *inimigo* que habita longe dos grandes centros e que é visto como o grande problema que a sociedade deve enfrentar e erradicar a qualquer custo.

Eugenio Raúl Zaffaroni, jurista e criminólogo argentino, nos deixa claro que:

> a seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais (ZAFFARONI, 2001, 15).

Vive-se, então, em um estado de exceção permanente, já que não se permite que exista um direito para as classes subalternas, mas uma vontade de que estas vivam em um estado *vazio* de direito.

O estado de exceção é um conceito sem definição, conforme dispõe Giorgio Agamben. O autor expõe, desde o início de sua obra, que "uma teoria do estado de exceção é [...], condição preliminar para se definir a relação que liga e, ao mesmo tempo, abandona o vivente do direito" (2004, p.12).

Assinala-se, aqui, que o estado de exceção "tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea [...] o estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar entre democracia e absolutismo." (2004, p. 13). E, hoje, poder-se-ia enxergar diversas políticas, sejam externas, sejam de segurança, como estados de exceção permanente. A exceção para o autor tornou-se, pois, a regra.

No decorrer de sua obra, Agamben apresenta um instituto do direito romano que poderia ser visto como uma base para o nosso moderno estado de exceção: o *iustitium*. Esse

instituto seria, literalmente, traduzido como "férias dos tribunais, suspensão dos trabalhos judiciais". Porém, em Roma, esse termo seria algo mais abrangente, isto é, "implicava [...] uma suspensão não apenas da administração da justiça, mas do direito como tal" (2004, 68). Aqui, poder-se-ia entender as comunidades carentes como um lugar em que o direito já não existe, onde a polícia pode chegar – desculpem-nos o termo chulo – "com o pé na porta", sem precisar se justificar para tanto, já que estaria erradicando o crime (lê-se o *outro*) com esta sua conduta.

A idéia é a de que, a partir do final da Primeira Guerra Mundial, o estado de exceção vem funcionando sem parar, tornando-se a regra do dia-a-dia.

> [...] o aspecto normativo do direito pode ser, assim, impunemente eliminado e contestado por uma violência governamental que, ao ignorar no âmbito externo o direito internacional e produzir no âmbito interno um estado de exceção, pretende, no entanto, ainda aplicar o direito (AGAMBEN, 2004, p.131).

Em suma, Agamben entende que o estado de exceção foi criado para ser utilizado somente quando necessário, com uma exceção à regra, porém esta exceção tem sido manejada, quase sempre, como regra. Dessa forma, ao invés de serem propostas normas eficientes para a prevenção da criminalidade nos espaços onde existem pessoas mais vulneráveis, a elite, a mídia e o poder público, obrigam as polícias a serem mais rígidas e extirpar o *nosso inimigo* para bem longe do sistema.

Com o fim das ditaduras nos países latino-americanos, a violência tornou-se ponto central das discussões. Tratada de diversas formas nos diversos países da região, o único ponto em comum entre eles é que essa região é a mais violenta do mundo.

Em estudo recente sobre as respostas que os Estados estão dando ao problema da violência na America Latina, Iglesias demonstra que o problema da violência no continente é o que mais tem crescido na agenda política dos países (2010, p.11). Dessa forma, o autor vem desenvolvendo um trabalho com o objetivo de romper com a visão que simplifica a nossa realidade social e ensaia fazer um panorama sobre as diversas ações dos Estados, da sociedade civil e da cooperação internacional que foram e estão sendo colocadas em prática ao longo dos últimos 20 anos e que vem influenciando as maneiras de tratar de um tema tão complexo.

A demanda punitiva da sociedade latino-americana vem crescendo desde o final das ditaduras militares e tem como principal objetivo punir de uma maneira mais eficaz (dura) os delinquentes e fazer, desse modo, uma prevenção com estilo negativista.

Nesse sentido, o autor nos explica que a receita para a implementação de políticas de tolerância zero é diferente de país para país e que em nenhum país houve uma implementação completa dos pacotes desse tipo de política. Para ele, existem quatro tipos principais desenvolvidos na América Latina, a saber: incremento das penas e novos tipo de delitos; redução da maioridade penal; aumento da população encarcerada; e forças armadas com tarefas de segurança pública.

O aumento das penas e a criminalização de determinadas condutas que antes não eram criminalizadas satisfaz, para o autor, o desejo da sociedade de *fazer justiça* para com as vítimas. No Panamá, por exemplo, em 2009, a soma das penas poderia ser elevada ao infinito em alguns delitos, como o de tráfico de drogas. Em El Salvador, em 2010, foi criminalizado fazer parte de uma gangue, por exemplo (IGLESIAS, 2010, p.26).

A redução da maioridade penal está sendo estudadas para se fazerem reformas processuais (reacionárias) que negam os pactos internacionais firmados pelos países. Em El Salvador, por exemplo, os jovens a partir de 15 anos já respondem criminalmente como adultos. No Uruguai, a maioridade penal continua sendo a partir dos 18 anos, porém, quando um adulto que já cometera infrações quando era menor, cometer infrações penais sendo maior de idade, suas condutas anteriores valerão como antecedentes criminais (IGLESIAS, 2010, p.30).

A população encarcerada cresceu de maneira vertiginosa em toda a America Latina, porém ainda não chegou perto da população encarcerada dos EUA – vale citar que a Suprema Corte dos Estados Unidos[2], em recente decisão determinou a redução de 30 (trinta) mil presos de uma penitenciária californiana –. O principal problema analisado pelo autor é que o encarceramento, por si só, não é fator decisivo para a diminuição da criminalidade. Hoje, as pessoas tem a ideia de que quanto mais tempo uma pessoa fique presa, menos crimes ela cometerá. A afirmação perde todo seu valor quando lembramos da formação do PCC (Primeiro Comando da Capital) que se deu dentro de uma prisão em Taubaté, cidade do interior de São Paulo. O que o autor aborda, de maneira incisiva, é que as prisões na América

[2] http://www.conjur.com.br/2011-mai-23/california-reduzir-populacao-carceraria-30-mil-pessoas, acesso em 02 de junho de 2011.

Latina são mais um dos problemas a serem enfrentados por estes Estados e estão longe de serem uma solução definitiva aos problemas ligados à violência. Dados de 2010 demonstram que na América Latina a média é de 145 presos a cada 100 mil habitantes, dos quais, 54% são presos provisórios e existe uma ocupação que chega ao patamar de 140%. No México, por exemplo, diversos estudos levam a crer que as prisões servem unicamente para: formar quadrilha, ordenar seqüestros e extorsões por telefone e comandar redes de prostituição (IGLESIAS, 2010, p.35).

Sabe-se que a relação do Exército com a sociedade latino-americana é muito complicada. De um lado, uma parcela da população ainda quer a volta do Exército ao poder, principalmente quando acontece algum problema ligado à criminalidade. No México, por exemplo, existem 60 mil efetivos para combater o tráfico de drogas. O valor simbólico do exército combatendo o crime é muito grande e, de fato, aceito pela população em geral. Porém, entende-se como um retrocesso político muito grande, tendo em vista que as forças armadas violaram (e muito) os direitos humanos nos processos ditatoriais e hoje violam os mesmos direitos humanos com a "desculpa" de estarem defendendo a sociedade dos traficantes[3] (IGLESIAS, 2010, p. 37).

Com isso se tem, atualmente, na América Latina e, portanto, no Brasil, a ideia de que o direito à segurança pública deve ser assegurado pela polícia ou pelas forças armadas e deve ser assegurado a qualquer custo. No entanto, o que se pretende demonstrar é que, além do trabalho desenvolvido pela polícia, temos de nos preocupar com alguns outros atores e instituições que seriam tão ou mais importantes para desenvolver uma sociedade com índices baixos de criminalidade. De acordo com Marcelo Ferreira de Souza:

> A segurança pública, conforme se observa, vem se restringindo às atividades policiais, típicas do Poder Executivo. No entanto, a Constituição sinaliza que ela é muito mais ampla. Além de se prestar à defesa da sociedade dos riscos diretos por meio das atividades policiais (sejam preventivas ou repressivas), deve englobar as atividades do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e, principalmente, as políticas de segurança pública que visem à erradicação da pobreza e à inclusão social (SOUZA, 2008, p. 14).

Aqui, então, pretende-se utilizar a criminologia como um dos caminhos para traçar um novo paradigma da segurança pública. Baseando-se em autores das mais diversas correntes criminológicas poderemos buscar saídas para responder à complexidade do tema da

[3] Ver, a esse respeito, invasão do Complexo do Alemão no Rio de Janeiro em 2010.

segurança pública com a ajuda de outras ciências, já que a violência não pode e não deve ser tratada com um viés unicamente penal. A necessidade de criar uma nova matriz para pensar as políticas públicas de segurança dá-se pelo modo do não funcionamento das políticas de segurança pública que estão sendo (ou foram) empregadas do mesmo modo há muito tempo.

A criminologia, como se sabe, estuda o crime, mas também estuda como se dão as formas e as reações sociais e jurídicas que estão a sua volta:

> [...] también la Criminología tiene que ocuparse de la forma de reacción frente a la delincuencia, de la eficácia del sistema de sanciones legalmente existentes, de la idoneidad de las mismas para cumplir funciones preventivas de carácter general (intimidatorias o de restablecimento de la confianza de los ciudadanos en la vigência de las normas) o especial (de resocialización, de control del sujeto condenado) (HASSEMER; CONDE, 2001, p. 31).

O que se pretende questionar, a partir da criminologia, são os limites do direito penal para a efetivação de políticas públicas de segurança.

Importante ressaltar, então, que a criminologia crítica foi suficientemente importante para quebrar a tradição positivista da antiga criminologia. Alessandro Baratta expõe, de maneira sucinta, que a principal distinção entre a criminologia positivista (enfoque biopsicológico) e a criminologia crítica é que esta última pretende superar o paradigma etiológico, isto quer dizer, superar esta corrente que trabalha somente com as causas da criminalidade (BARATTA, 2004, p.167).

Assim, partindo desse pressuposto, Baratta entende que a criminologia crítica "historiza la realidad del comportamiento desviado y pone en evidencia su relación funcional o disfuncional con las estructuras sociales, con el desarrollo de las relaciones de producción y de distribución" (2004, p.166).

Breves considerações acerca do papel atual da polícia brasileira e alguns desafios que se impõem.

O trabalho não tem a pretensão de fazer um estudo aprofundado da história das instituições policiais no Brasil. Porém, seria praticamente inutilizado um estudo de um tema tão importante como o das instituições policiais, sem se traçar, no mínimo, uma ínfima evolução histórica para poder analisar as características que estão arraigadas há muito tempo nessas instituições.

Desse modo, não se pretenderá compreender amplamente a evolução histórica da polícia no mundo e no Brasil. Contudo, como um dos objetivos primordiais do trabalho será o de compreender a relação da polícia com as comunidades, buscar-se-á entender a elitização da prática policial como processo histórico e formador e, compreender algumas questões fundamentais do trabalho policial no Brasil atual.

Em um primeiro momento, é de se ter claro que existem diversos "tipos", modelos e formas de polícias. Pretende-se, dessa maneira, apresentar um panorama geral e os marcos comuns entre esses tipos, modelos e formas policiais e a sua aproximação com as comunidades periféricas dos grandes centros urbanos.

A Revolução Francesa e a Constituição do Estado Nacional Moderno são o marco do alinhamento da polícia que podemos ver hoje em diversas nações. De acordo com Michel Foucault, a polícia seria a instituição moderna formada por diversas transformações da sociedade e da política na Europa. Uma instituição dotada do poder de vigilância, controle, correção, entre algumas outras características. A polícia brasileira é, em suma, uma cópia do que foi desenvolvido na Europa, principalmente na França e em Portugal (FOUCAULT, 1999).

A redemocratização do Estado brasileiro não influenciou em (quase) nada as práticas policias, mantendo, inclusive a continuidade do trabalho exercido anteriormente pela polícia. Porém, com o avanço da tecnologia, algumas coisas foram modificadas, como, por exemplo, a estruturação dos comandos e a organização do trabalho, com um acesso mais rápido às informações.

Conforme explicita Ivone Freire Costa:

> [...] a ilusão de que a forma de organização política democrática diluísse o arbítrio das práticas institucionais da Polícia foi desfeita no Brasil, no processo de consolidação democrático, vivido após 1988. Ao contrário, o que ocorreu foi uma sólida continuidade de práticas repressivas da Polícia no país que a democracia não alcançou alterar (COSTA, 2005, p.106).

Na ordem atual não se tem uma mudança significativa dessa elitização da polícia, tendo em vista que as grandes contradições sociais não desapareceram. Inclusive, poder-se-ia (arriscar a) dizer que as contradições aumentaram. Dessa forma, a polícia "funcionaria como força pública não identificada com o povo" (COSTA, 2005, p.107).

Fica claro, portanto, que o significado hoje, do que se entende de polícia, é de uma instituição que visa manter a ordem, as leis e a segurança pública, a partir da repressão (extremamente violenta em comunidades mais carentes). Ademais, o que se buscará demonstrar é que, além disso, a polícia é a instituição que causa mais temor nas pessoas que habitam nas comunidades periféricas.

Em entrevista à revista *Caros Amigos*, o jornalista e professor universitário José Arbex Jr. revelou algumas estatísticas cruéis do trabalho atual da polícia no país. Quando perguntado pela jornalista Débora Prado se o Brasil estava diferente ele respondeu:

> [...] Sempre houve revolta nesse país e sempre vai haver revolta nesse país. Segundo lugar, morrem 50 mil pessoas por ano nesse país massacradas pela polícia, 50 mil pessoas por ano é mais do que morre no Iraque, é mais do que morre na Palestina, equipara-se ao nível de matança do Afeganistão[4].

O que se pode constatar é que o trabalho da polícia amedronta tanto as pessoas com um nível de vida estável quanto as pessoas de classes mais baixas, que habitam invariavelmente em zonas vulneráveis das grandes metrópoles. O que se pretenderá fazer, portanto, é utilizar os dados que serão colhidos nas entrevistas e, a partir daí, analisar se existe uma mudança do trabalho da polícia nas regiões onde os programas do governo federal, em que se focará o trabalho, estão sendo aplicados.

É possível pensar em uma nova polícia que, como ressalta Marcos Rolim, já vem sendo pensada em diversos países há algum tempo. Essas novas tendências de policiamento (ROLIM, 2009, p.67), como o policiamento comunitário, são um caminho alternativo à crise que está envolta do modelo tradicional de polícia, baseado na repressão. De acordo com o autor, "uma comunidade relativamente organizada e disposta a adir em prol de sua própria segurança pode fazer muito, evitando a prática de vários tipos de crime" (2009, p. 70).

Alguns lugares do país já experimentaram o policiamento comunitário, como é o caso do morro do Quadro, em Vitória, no estado do Espírito Santo. Nessa região, em um período de 5 anos, houve uma redução do número de homicídios, na quantidade de 64%, enquanto o número de assaltos, agressões e tentativas de homicídios caíram para 43% e, o que se mostrou mais impressionante da pesquisa, é que, em 2002, já se completavam 2 (dois) anos

---

[4]ARBEX JR., José. *O Estado brasileiro se estruturou contra a nação*. São Paulo: 2010. Editora Casa Amarela. Caros Amigos, São Paulo, ano XIV, n. 162, p.12-17, setembro 2010. Entrevista concedida a Bárbara Mengardo, Débora Prado, Gabriela Moncau, Gershon Knispel, Hamilton Octavio de Souza, Lúcia Rodrigues, Otávio Nogaya, Paulo Barbosa, Renato Pompeu, Wagner Nabuco.

sem que a comunidade oferecesse alguma queixa contra a Polícia Militar (ROLIM, 2009, p.74).

Frisa-se, ainda, nas palavras do autor supracitado que

> As tarefas de manutenção da paz e de conquista da segurança devem ser concebidas como algo a ser compartilhado entre o Estado e a sociedade. O cerne desse novo modelo reside no reconhecimento de um limite: a idéia de que a polícia não poderá ser bem-sucedida na luta contra o crime se atuar isoladamente (ROLIM, 2009, p.76).

Sabe-se que existem diversos caminhos que podem ser seguidos para a implementação de uma polícia comunitária ou, ao menos, uma polícia menos repressiva. O que se tem certo hoje, no Brasil, é que é necessária a imposição de algumas metas e alguns objetivos para que se possam tratar desses assuntos esperando algumas respostas eficazes. A polícia, ao lado da comunidade é, sem dúvida, uma das metas que deve ser pensada para a diminuição efetiva da criminalidade.

Por uma política de Segurança Pública Democrática

O tema da segurança pública, além de despertar interesse da população em geral, desperta uma certa angústia no meio acadêmico. Como se trata de um fenômeno social, a sua explicação, por mais completa que seja, jamais dá conta da demanda do senso comum. Por um lado, alguns acreditam que o processo de modernização conservadora, fulcrado em políticas de tolerância zero e em desrespeito aos direitos humanos – entende-se: bandidos não têm direitos – é o mais adequado, já que delinqüir seria nada mais do que uma vontade do agente. Por outro lado, porém, existem os que acreditam que a repressão, por si só, não resolve os problemas e que, partindo de um estudo sobre as mais variadas formas de prevenção, o Estado poderia dar respostas eficazes às demandas da sociedade.

Diversos estudos apontam para a prevenção como uma forma eficaz, ou, ao menos mais eficaz do que a repressão. São estudos de diversos países, com matrizes teóricas diferentes que, na base, compartilham de uma mesma opinião: o sistema de justiça criminal tradicional está em crise e é necessário acharmos alternativas a ele.

Um dos autores nacionais que trabalha essa questão de maneira inovadora é Theodomiro Dias Neto, autor de "Segurança Urbana – o modelo da nova prevenção", fruto de uma tese de doutorado orientada por um dos maiores criminólogos da atualidade, Alessandro Baratta. Nessa obra, o debate inicial gira em torno da democracia e de como ela vem sendo tratada frente a uma sociedade pluralista como a nossa. Em um segundo momento, o autor

aborda as políticas públicas construídas no Estado contemporâneo. Após, ele fala efetivamente das políticas públicas de segurança e do papel do direito penal na construção de tal política. Por fim, o autor aborda, o que ele chama de, "nova prevenção" e procura fazer uma abordagem multidisciplinar do tema da segurança, haja vista ser uma problemática complexa, impossível de ser tratada por uma só ciência e/ou técnica (DIAS NETO, 2005).

Nesse último capítulo do livro, o autor menciona que, a partir dos anos 80 do séc XX, novas formas de abordagem do fenômeno do crime começaram a emergir. Cita, entre outros, a nova prevenção, o policiamento comunitário, a teoria das janelas quebradas, o modelo de tolerância zero, entre outros. O que importa aqui é analisar a nova prevenção como conceito-chave da presente pesquisa. Nesse sentido, nas palavras do autor, a nova prevenção, em suas expressões mais avançadas, constitui reação ao método penal de compreensão e tratamento dos conflitos sociais e acena para uma política integral de proteção e implementação de direitos (DIAS NETO, 2005, p.103). O autor propõe, utilizando-se de Baratta, focar na questão da criminalidade utilizando o direito penal apenas como "mais um componente", assim

> a política de nova prevenção não deve estar vinculada às construções analíticas e às soluções institucionais associadas à etiqueta criminal. O envolvimento de novas instituições, o olhar e a experiência das diversas ciências e culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que os oferecidos pelo código binário crime-pena aptos a compreender os conflitos em sua inteira complexidade causal. Dessa autonomia em relação às classificações penais resultam inúmeras possibilidades de construção e enfrentamento dos problemas (DIAS NETO, 2005, p. 105).

Observa-se, assim, ser imperiosa a construção de uma rede para lidar com a questão da segurança pública, já que nem a polícia, por melhor que ela seja, conseguirá lidar sozinha com uma tarefa tão árdua.

> Compatibilizar o respeito a regras comuns de civilidade com o exercício da diversidade é pressuposto de uma gestão democrática da segurança. Ao contrário de uma proposta centrada na exclusão, na imposição coativa da "tolerância zero" em relação a valores desviantes ou estilos de vida minoritários, o que alvitra é um modelo de máxima tolerância urbana que possa servir de sustentação a uma segurança socialmente fundada (DIAS NETO, 2005, p.114).

Nesse diapasão, a presente pesquisa foca-se na interdisciplinaridade e interagenciabilidade das políticas públicas de segurança (DIAS NETO, 2005, p.114) para que essa possa ser gerida de maneira a demonstrar um amadurecimento democrático do nosso

país, já que focado na participação de todos os atores que, de uma maneira ou de outra, são responsáveis pela segurança pública (atores institucionais, sociedade civil, ONGs, etc).

Algumas políticas de Gestão Mista da Segurança Pública em âmbito regional

A partir dessa construção da segurança pública municipalizada espera-se dar uma resposta coerente à sociedade pós-moderna, que implora pelo controle do crime. Isso porque, desde sempre – e, principalmente, no início do século XXI – a ordem burocrática vigente é no sentido de conter a violência a qualquer custo, tendo em vista a pressão da opinião pública que é passada através da mídia sensacionalista, que domina os meios de comunicação dos países terceiro-mundistas.

As formas de municipalizar a segurança pública estão sendo testadas pelo Governo Federal com a implementação de programas que visam a misturar as opiniões das pessoas realmente afetadas pela difusão da violência. Dessa forma, os programas que estão sendo implementados buscam deixar de lado o estilo de 'lei e ordem'.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania[5] foi desenvolvido pelo Ministério da Justiça e tem como principal inovação o controle do crime pela prevenção. Isso quer dizer que, articulando das mais diversas formas as políticas públicas de segurança, o Projeto tem como prioridade a prevenção e não mais somente a repressão.

Dentre os principais objetivos do PRONASCI, o que mais chamou a atenção da opinião pública foram as formas de valorizar o trabalho dos profissionais atuantes na área da segurança pública. Além disso, os programas ensaiam a execução de suas metas com base na mistura das opiniões e vontades da sociedade civil e das instituições públicas, visando, com isso, a uma maior participação comunitária para desenvolver a segurança nas cidades com o intuito de minorar os conflitos de classes.

Até a presente data o PRONASCI já está institucionalizado em 150 municípios, dentre eles, os que serão estudados: Porto Alegre e Canoas.

Entre os principais programas que o Ministério da Justiça tem desenvolvido, estão incluídos: Bolsa Formação, Formação Policial, Mulheres da Paz, Sistema Prisional, Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública**.**

O *Território da Paz*, implementado no Bairro Guajuviras, na cidade de Canoas/RS é o centro de todas as ações ligadas ao PRONASCI naquela região, onde estão sendo executados

[5]Ver, a esse respeito: http://portal.mj.gov.br.

os primeiros programas de repressão qualificada e prevenção ao crime no município de Canoas. Diversos programas estão sendo realizados hoje no bairro, dentre eles, o Justiça Comunitária, que formou até o momento 21 mediadores, e que já prestaram ao todo 507 atendimentos. O programa Geração Consciente (em parceria com o PROCON/Canoas) já formou 48 educadores populares em Direito do Consumidor, que vem atuando junto às escolas. O Protejo, por sua vez, capacitou 223 jovens em direitos humanos, arte e cultura, e inclusão digital e, por fim, o Mulheres da Paz, que conta com a atuação de 107 mulheres formadas que prestaram 151 atendimentos na área jurídica, de serviço social e atendimento psicológico[6].

O que fica claro, até o momento, é que, embora não implementadas em muitos lugares do país, essa políticas já representam um passo importante para o enfrentamento da violência e da criminalidade, já que inovam de uma maneira ou de outra, demandando a participação da comunidade para tanto.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

AVELINE, Paulo Vieira. *Segurança publica como direito fundamental*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BARATTA, Alessandro. *Criminología Crítica y Crítica del derecho penal:* introducción a la sociología jurídico-penal. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Holocausto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

[6] Dados fornecidos pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas.

COSTA, Ivone Freire. *Polícia e Sociedade – Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social*. Salvador: EDUFBA, 2005.

DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e Segurança, entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HASSEMER, Winfried e CONDE, Francisco Muñoz. *Introducción a la Criminología*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança no séc XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006.

SOUZA, Marcelo Ferreura de. *Segurança Pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito*.Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

WACQUANT, Loic. *Punir os Pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos.* 3ª Edição. Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

YOUNG, Jock. *Sociedade excludente*: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *El enemigo en el Derecho Penal*. Buenos Aires: Ediar, 2006.