

ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA DA ORDEM PÚBLICA¹

Jacqueline Muniz

Domício Proença Júnior

Grupo de Estudos Estratégicos - GEE/COPPE-UFRJ

Restaurar a ordem pública nas grandes cidades é um desafio planetário. Todas as metrópoles registram um aumento preocupante dos índices clássicos de criminalidade e de desordem, bem como um incremento inédito de violência letal. Qualquer resposta a esta questão exige uma compreensão abrangente das dinâmicas concretas que se concentram por trás deste problema. Isto implica um enfoque que reconheça a especificidade local da ordem pública sem perder de vista a sua componente global.

É fundamental expandir horizontes: buscar reenquadrar o desafio da ordem nas sociedades democráticas, dar conta das necessidades de preservação da lei e da ordem de forma eficaz e eficiente, absorver o verdadeiro impacto do conjunto de fenômenos que se associa ao termo “globalização” - a digitalização da economia, a planetarização da logística, o desenraizamento das culturas nacionais, a instantaneidade dos meios de comunicação, a facilidade dos movimentos transfronteiras de pessoas e bens. Uma contraparte desse nosso bravo mundo novo é a internacionalização de certas modalidades criminosas e, mesmo, a maturidade de uma “economia das trevas” que trafica indiferentemente drogas, armas, jóias, pessoas, produtos industriais, minérios e informação. Neste novo cenário, é evidente que se deve redefinir as funções policiais dos Estados, articulando as expressões locais, regionais, nacionais e internacionais num arranjo

¹ *Lei e Liberdade*. Comunicações do Iser; pp: 14-16. Rio de Janeiro, 1997.

capaz. Há que se ultrapassar, portanto, os preconceitos e casuísmos históricos que tradicionalmente têm alimentado resistências corporativas e institucionais.

Experiências recentes demonstram que respostas tradicionais de endurecimento ou ampliação dos meios não produzem os resultados esperados. Iniciativas de incremento de recursos e propostas de “políticas de segurança” alheias à literatura internacional e à realidade da preservação da ordem pública local têm-se revelado ineficazes e onerosas. Por outro lado, é fato notório que o endurecimento das penas ou a ação catártica de uma “declaração de guerra” aos criminosos também não conduz a resultados aceitáveis, chegando a por em risco a credibilidade da Justiça e das forças policiais perante a população.

Trabalhar em prol da ordem pública não é uma tarefa fácil. No caso brasileiro, há muito o que fazer. É preciso, entre outras iniciativas, considerar os constrangimentos e as demandas sócio-culturais que conformam as condições de possibilidade para a preservação da ordem pública; buscar formas conseqüentes de cooperação entre as comunidades e as agências envolvidas na produção de ordem pública além das forças policiais e; desenvolver ferramentas de avaliação, planejamento, controle e autoaperfeiçoamento das agências cuja influência sobre a ordem pública é direta e executiva - as policiais e, em alguns papéis específicos, as forças armadas.

A adesão responsável a esta perspectiva exige o enfrentamento de dois distintos desafios: o primeiro é o da *mudança de mentalidade*. Persistem entendimentos e práticas orientados por uma visão de segurança obsoleta, que privilegia a razão de Estado e considera a ordem pública um “assunto de responsabilidade exclusiva da polícia”. Esta mentalidade impede a visão democrática de uma ordem pública - prestação de um serviço às comunidades - e tem contaminado não apenas os executivos e administradores responsáveis, mas também os atores da sociedade civil organizada. Obstaculariza, ainda, uma percepção clara da natureza dos

problemas e das dinâmicas relacionadas à ordem pública contemporânea. É imprescindível desarmar e atualizar mentalidades para que se possa viabilizar uma ordem pública adequada às necessidades atuais e obediente aos limites de uma sociedade democrática e plural. O segundo é o de *prover ferramentas e insumos*. Inexistem critérios de mensuração de resultados, instrumentos de avaliação, sistemas de monitoramento. Não há estruturas para a incorporação das demandas de ordem de uma sociedade em mudança contínua. Ignoram-se as diferentes expectativas das comunidades e, por conseguinte, a especificidade das demandas locais e seus efeitos na ordem pública. As distintas atividades profissionais, a multiplicidade de estilos de vida metropolitanos, a proliferação de práticas informais e os enraizamentos identitários locais e difusos, questionam a lógica e mesmo a validade de intervenções orientadas pelos interesses de um inexistente “cidadão médio, ordeiro e cordial”. Nesse sentido, é impossível querer trabalhar ou mesmo entender a ordem pública sem a consideração generosa das dinâmicas urbanas contemporâneas em cada grande cidade. É urgente a necessidade de *public relations* modernas e de ferramentas de avaliação adequadas a nossa realidade. A gestão democrática da ordem pública vai além do simples provimento de serviços policiais. Por um lado, requer o consentimento e a participação dos cidadãos. Por outro, necessita prover os insumos para o entendimento e para a ação. Um e outro dependem da realização sistemática de pesquisas capazes de formular diagnósticos e orientar alternativas.

Estes desafios têm sido sistematicamente subestimados. De fato, a despeito da disposição participativa da população, da capacitação técnico-operacional das nossas agências policiais e do acervo de estudos e experiências nacionais e internacionais, não se percebe nem uma administração moderna nem uma ação estratégica na ordem pública. Tem-se seguido de prioridade circunstancial em prioridade circunstancial, de forma unicamente reativa. Tal trajetória negligencia o relevante papel que os contribuintes, as agências públicas e civis têm na produção e na preservação da ordem.

Os índices de conflitos, crimes e desordem pública apontam para variáveis extra-policiais como o ambiente comunitário, a manutenção dos equipamentos coletivos, a prestação de serviços de utilidade pública, etc. A ausência de programas de cooperação entre as polícias e demais agências públicas - sobretudo a coordenação entre elas e as necessidades de ordem - tem-se traduzido em desperdício de esforços e recursos, em isolamentos e concorrências institucionais. É inescapável a conclusão que os arranjos atuais de preservação da ordem pública e de redução do ilícito são ineficientes.

É oportuno caminhar rumo à ambição do que denominamos de *administração estratégica da ordem pública*. Por um lado, cabe dar conta do problema da ordem pública num mundo em que os recursos do Estado são declinantes, as demandas da sociedade são crescentes e em que se exige uma administração moderna capaz de maximizar benefícios. Por outro, cabe reconhecer que a natureza essencial da ação policial é o uso comedido da força ou de sua ameaça, num cenário paradoxal de ampliação dos direitos e garantias individuais e de recrudescimento da violência armada criminal, o que exige ações estrategicamente guiadas. Portanto, é adequado buscar-se uma administração estratégica como perspectiva estruturante para a gestão da ordem pública. Esta iniciativa corresponde à linha de trabalho que vimos desenvolvendo nos últimos dois anos e que entende a ordem pública como uma realidade mais ampla do que a contenção da desordem e a investigação, repressão e dissuasão do ilícito.

Afirmamos que é a orquestração das comunidades com as polícias e com as agências públicas que produz ordem. Esse enfoque identifica a necessidade de modernização conceitual e da atualização das mentalidade, métodos e ferramentas para a preservação da ordem pública. Enfatiza o papel da universidade como concentradora do acervo de experiências passadas e capaz de contribuir para o entendimento renovado das dinâmicas da vida urbana contemporânea, assim como das diversas demandas da sociedade por lei e ordem. Além disso, prioriza o diálogo aberto e franco entre a sociedade e as suas

polícias, reconhecendo o valor da sua experiência acumulada, base essencial para quaisquer reformas responsáveis.