

O Papel dos Municípios na Política de Segurança*

Jacqueline Muniz
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - UCAM
Jajamuniz@candidomendes.br
Junho de 2000
Belo Horizonte

Tradicionalmente, os problemas relacionados à segurança pública no Brasil têm sido enquadrados ora como uma questão de “soberania nacional” e “segurança interna”, ora como um “assunto de competência exclusiva das polícias”. Em ambos os enfoques privilegia-se e reivindica-se, unicamente, os recursos e as intervenções provenientes das esferas federal e estadual, uma vez que são estas as instâncias responsáveis pelas forças armadas, pelas polícias, pelo sistema criminal, etc. Note-se, que este tipo de mentalidade restritiva encontra-se de tal modo enraizada entre nós, que freqüentemente subestimamos a importância estratégica do poder municipal na produção de “segurança pública”. Ainda hoje é comum ouvir que a “prefeitura pouco pode fazer porque não controla as polícias” ou que a “constituição de 1988 reserva aos estados a responsabilidade exclusiva de prover segurança aos cidadãos”. Em verdade, estas considerações reforçam uma perspectiva ultrapassada que se mostra incapaz de atender aos desafios colocados pelo provimento de uma ordem pública democrática e contemporânea. De fato, o desconhecimento sobre o papel decisivo dos municípios nas políticas públicas de segurança no Brasil, tem comprometido, de forma substantiva, os esforços de se construir e enraizar políticas e programas tecnicamente adequados e conseqüentes no âmbito da segurança pública. Idéias criativas e experiências bem sucedidas como, por exemplo, os projetos de polícia comunitária, têm enfrentado inúmeros obstáculos para a sua institucionalização.

* Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.

E, sem exagero, pode-se dizer que boa parte dessas dificuldades está relacionada ao distanciamento e, até mesmo, à indiferença do poder local. As polícias, que possuem um papel executivo e direto na gestão da segurança pública, são as agências públicas que mais se ressentem da ausência de uma ação articulada com as prefeituras. Conforme demonstram diversos estudos nacionais e internacionais, a ausência ou a fragilidade de interações regulares entre a administração municipal e as polícias, é um dos principais fatores que contribuem para limitar a eficácia, eficiência e efetividade destas últimas. Não é demais salientar que as intervenções policiais preventivas, dissuasivas e repressivas implementadas de forma exclusiva e, por conseguinte, dissociadas das políticas urbanas desenhadas pelos municípios, tem ajudado a produzir toda sorte de desperdícios no emprego diuturno dos escassos recursos policiais. Afinal, por mais e melhor que as polícias estaduais possam fazer, elas sozinhas são, por definição, incapazes de responder às demandas por segurança experimentadas nos centros urbanos. Tal limitação resulta da evidência de que nem todas as questões de segurança pública são problemas propriamente policiais. Ao contrário, a oferta de uma segurança pública democrática que atenda aos imperativos de um mercado da cidadania em crescente expansão, ultrapassa a esfera de ação exclusiva das organizações policiais, requerendo a incorporação de outros atores tão fundamentais quanto os meios de força comedida. Cabe mencionar, que parte expressiva dos problemas que alimentam a sensação generalizada de insegurança e propiciam o agravamento do temor coletivo reporta-se a fatos difusos que não necessariamente podem ser enquadrados como atos criminosos propriamente ditos. Mas, que se não forem devidamente trabalhados por outras agências além das polícias, podem estimular a ocorrência de práticas delituosas futuras e o recurso individual à violência como uma forma de resolução de problemas. Refiro-me, sobretudo, aos conflitos, desordens, incivildades e litígios experimentados nos espaços públicos que desembocam, quase que exclusivamente, nos balcões das delegacias e no atendimento emergencial realizado pelas PMs. Os policiais civis e militares de várias polícias brasileiras, orientados pelos seus conhecimentos práticos, sabem disso.

Expressões cotidianas tais como "a polícia não é poste de luz", "a polícia não é cerca", "o policial é um faz tudo" ou "sempre acaba sobrando só para a polícia", usualmente empregadas pelos profissionais da ponta da linha, indicam uma crítica às mentalidades e convicções do passado que merecem ser discutidas e desmitificadas, em nome de uma perspectiva que efetivamente considere as formas pelos quais os problemas da insegurança são vividos pelos cidadãos. Ora, se os cidadãos vivem nas cidades, ou melhor, em algum bairro ou em alguma comunidade, então as questões associadas a insegurança só podem ser também experimentadas e resolvidas no âmbito das localidades. Por conta desta constatação irrefutável, parece não fazer qualquer sentido buscar mascarar ou reduzir a responsabilidade do poder local na co-gestão da segurança pública, utilizando-se como recurso retórico o apego formal ao desenho político-administrativo vigente. Não se trata aqui de defender a municipalização das polícias estaduais. Mas, antes, de se procurar superar entraves oriundos de convicções e doutrinas inadequadas á realidade contemporânea da segurança pública. Creio que hoje estamos vivendo um momento rico no que diz respeito à superação de visões arcaicas e amadoras de enfrentamento da crise da segurança pública. Intervenções desconexas, isoladas, espetaculares e superficiais, ainda que bem intencionadas, revelaram-se fracassadas e onerosas. Com o tempo, elas demonstraram sua incapacidade de produzir respostas consistentes e estáveis já não foram mais além do que tentar "apagar incêndios" e "enxugar gelo". Se isto se impõe como uma aguda evidência, é preciso caminhar rumo uma visão sistêmica, integrada e aberta da problemática da segurança pública que esteja realmente em sintonia com a natureza, diversidade e intensidade dos problemas de segurança vividos nas ruas. Uma concepção mais realista e sensata da segurança pública reconhece a necessidade de se ultrapassar o campo de atuação exclusiva das forças policiais e de outros órgãos do sistema criminal, através da incorporação na gestão da segurança pública das comunidades e de outras agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais à população. Uma vez que o provimento eficaz de segurança pública depende sobremaneira de variáveis extra-policiais, tais como o ambiente

comunitário, os equipamentos coletivos, a infra-estrutura social e urbana, os serviços de utilidade pública, etc., não se pode prescindir de se estabelecer instâncias efetivas de cooperação e participação sobretudo com a administração municipal. Se, por um lado, as agências policiais pertencem aos governos estaduais, por outro, uma parte expressiva dos instrumentos úteis e indispensáveis ao provimento de segurança pública está sob o controle do município. A título de ilustração cabe mencionar, entre outros, a manutenção e ampliação dos equipamentos coletivos, o ordenamento e fiscalização da ocupação do solo urbano, a coleta regular de lixo, iluminação e manutenção dos espaços públicos, o controle e fiscalização do trânsito, obras de saneamento básico, fiscalização dos transportes coletivos, a melhoria da malha urbana, a expedição de alvarás e a fiscalização dos espaços coletivos de lazer, etc. Particularmente no campo da prevenção primária - ainda muito pouco explorada no Brasil -, os municípios possuem um papel decisivo. Há muito para se fazer. Suas políticas urbanas e sociais constituem a infra-estrutura da segurança pública as quais, por sua vez, operam como medidas auxiliares e complementares às ações de polícia. Como se pode perceber os municípios possuem um vasto campo de atuação que não se restringe a criação das guardas municipais. Ainda que pareça repetitivo, vale insistir que fatos urbanos corriqueiros como a falta de iluminação, a acumulação de lixo, o caos no trânsito, a má conservação dos espaços de lazer e demais locais de uso comum, têm uma significativa relação com o “varejo” do crime e seu adensamento em certas regiões da cidade: os assaltos, furtos, conflitos e distúrbios que ocorrem nos espaços coletivos não são simples produtos da “crescente audácia dos bandidos”, da “falta de policiamento nas ruas” e de doutrinas e métodos policiais arcaicos. São, ainda, o resultado do abandono do poder público e da sua incipiente interlocução com a sociedade civil, sobretudo no que se refere à administração dos bens urbanos. A esta altura parece evidente que a administração municipal emerge como um nexos essencial na orquestração das comunidades com as atividades governamentais estaduais e federais voltadas para a gestão democrática da ordem pública. É, pois, o Município que possui a responsabilidade mais direta pela qualidade de vida da população em seus

aspectos mais básicos. É, portanto, a Prefeitura que detém as ferramentas e órgãos de serviços públicos mais próximos à vida cotidiana das pessoas. Se isto procede, parece inadiável que o poder local se inscreva como um parceiro na tarefa de construção de uma administração estratégica da ordem pública.