

PLANOS DE AÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA

ACTION PLANS FOR A SECURITY POLICY

João Braz Amorim¹

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de analisar quais as atuais práticas governamentais no contexto de segurança pública, bem como os princípios utilizados nas melhores gestões de segurança do Brasil e do mundo para combater os altos índices de violência e criminalidade. Partindo da realidade de Alagoas, que utiliza um modelo de policiamento defasado, procuramos trazer ao debate como experiências bem sucedidas no combate à violência obtiveram êxito, em gerir recursos e conseguir resultados satisfatórios.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência. Criminalidade. Violência.

ABSTRACT: This article aims to analyze current government practices in the context of public security, as well as the principles used in the best security practices in Brazil and the world to combat high levels of violence and crime. Based on the reality of Alagoas, which uses a lagged policing model, we try to bring to the debate how successful experiences in fighting violence have succeeded in managing resources and achieving satisfactory results.

KEYWORDS: Efficiency. Crime. Violence.

INTRODUÇÃO

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto, consequências jurídicas que instituem reciprocamente direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações, para a população, traduzindo, assim, uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Desse modo, existirão direitos e obrigações recíprocos entre Estado-Administração e indivíduo-administrado, e, conseqüentemente, o indivíduo-administrado, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública que cumpra suas obrigações da forma mais eficiente possível. Como salienta Roberto Dromi acerca do reconhecimento dos direitos subjetivos, “não significa que o indivíduo exerça um poder sobre o Estado, nem que tenha parte do imperium jurídico, mas que possui esses direitos como correlatos de uma obrigação do Estado em respeitar o ordenamento jurídico²”

¹ Cientista Social, Advogado e Pesquisador na área criminal.

² DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. 6 ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

O administrador público precisa ser eficiente. Deve ser aquele que produz o efeito desejado; que dá bom resultado e exerce suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei velando pela objetividade e pela imparcialidade. Dessa forma, o princípio da eficiência pode ser considerado aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta³ e a seus agentes a persecução do bem comum por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando, assim, pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social. O princípio da eficiência se dirige, desse modo, para a razão e a maior finalidade do Estado: a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos ensina que o princípio da eficiência

impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar, advertindo, no entanto, que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de vários riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito⁴.

Partindo desse ponto, pode-se afirmar que não basta o Administrador ter uma conduta ilibada, respeitar a legalidade e fazer o que o ordenamento preceitua; ele também tem que ser eficiente: tem que apresentar um grau relativamente satisfatório de sucesso quanto aos fins almejados sobre os procedimentos adotados.

Dessa forma, as ferramentas legais e administrativas, não são senão meios específicos visando à consecução dos objetivos pretendidos, visto que, a partir do momento em que a máquina pública desloca recursos viabilizados socialmente para permitir que os “meios” consigam atingir os “fins”, é extremamente necessário que os objetivos propostos a esses fins pretendidos sejam alcançados. Os fins pretendidos, logicamente, num contexto de segurança pública, são a diminuição da criminalidade e da violência – garantindo, dessa forma, a ordem pública –, a paz social e a defesa dos direitos dos cidadãos.

A partir do viés da eficácia e da eficiência, estudos científicos e práticas bem sucedidas demonstraram que é necessário, em contraposição ao modelo tradicional de segurança pública centrado no controle repressivo-penal do crime, priorizar uma abordagem

³ CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996, p. 63. (Administração Pública, na definição de Marcello Caetano, é “o conjunto de pessoas jurídicas, cuja vontade se exprime mediante órgãos e cuja atividade se processa através de serviços”)

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 73-74.

ênfatizada pelo caráter interdisciplinar e pluriagencial do tema. Essa forma de atuar deixa de ser competência exclusiva das políticas criminais para se converter em tema transversal do conjunto das políticas públicas.

Ao invés de usar apenas as instituições clássicas de combate ao crime, a segurança pública deve se transformar em objeto de preocupação de diversos setores e atividades do governo e da sociedade, oferecendo, assim, modelos explicativos mais abrangentes do que o oferecido pelo paradigma repressivo-penal.

Em nossa realidade atual, o poder público, pressionado pela opinião pública impaciente frente à criminalidade crescente, costumeiramente anuncia o aumento dos investimentos em agências de cumprimento da lei, em tribunais e em prisões por estar em busca de soluções imediatas e imediatistas para o controle do crime. Na esfera do legislativo, a reação aparece através da forma de leis cada vez mais severas. Essas práticas são custosas e têm produzido resultados insatisfatórios.

Com o objetivo de aprofundar a discussão acerca da segurança pública, de seu universo e do sistema penal, o presente estudo tem por finalidade analisar a forma como a atuação do sistema de repressão criminal e as políticas de segurança que vêm se desenvolvendo no estado de Alagoas podem ser melhoradas sob o prisma da eficácia e da eficiência a partir de exemplos exitosos em boa parte do mundo e a nível nacional.

1 ALAGOAS E A VIOLÊNCIA

No contexto alagoano, observamos que, nas últimas décadas, o crescimento vertiginoso da criminalidade urbana, sobretudo da taxa de homicídios, fez com que o estado de Alagoas passasse ser classificado com um dos mais violentos do mundo, proporcionalmente falando. Somando-se a isso, uma explosão dos demais crimes, sobretudo relacionados ao tráfico de drogas, chamou a atenção para os organismos estatais. Assim, planos de intervenção passaram a ser efetivados em todo o estado.

Nesse sentido, as políticas de segurança se baseiam estritamente na atuação dos mecanismos de repressão, que são a polícia, o judiciário e o sistema prisional. Essa tríade se consubstancia no plano de segurança para o estado de Alagoas e atua através do direcionamento norteado pela “mancha criminal”: faz-se um levantamento das áreas onde ocorre uma maior quantidade de crimes e infrações para que a atuação dos organismos de repressão criminal seja direcionada a esses locais.

Embora tal mecanismo de atuação seja importante, e, inclusive, necessário, agindo isoladamente em determinados territórios e atuando sobre locais e indivíduos determinados, tende a causar mais problemas do que os que se propõe a resolver, visto que reforça ainda mais os estereótipos ao segregar cada vez mais as pessoas que já se encontram em estado de vulnerabilidade, condiciona determinados perfis de indivíduos ao ingresso e reingresso no cárcere e incita verdadeiras carreiras criminais.

No que tange a importância e necessidade dos órgãos de repressão criminal, a forma como atuam, direcionados específica e unicamente para certas pessoas e localidades, tem gerado consequências nefastas que vão ao extremo oposto do pretendido. A importância da junção da Polícia Repressiva com o aparelho penal judiciário é de vital importância para o bom funcionamento da sociedade, mas está fadada ao fracasso e à ineficiência ao agir de forma isolada das demais esferas e sem um plano de ação claramente especificado, cujo objetivo maior não deve ser unicamente efetuar mais prisões e segregar mais indivíduos. Sem combater as causas, os efeitos não cessarão de existir.

Temos que ter a percepção exata de que o debate sobre a violência está recheado de preconceitos e generalizações simplistas. A cobertura sensacionalista que alguns órgãos de comunicação fazem dos fatos criminosos dissemina o medo e não acrescenta informações relevantes, visto que são ditadas muitas vezes por retóricas com finalidade eleitoreiras e não científicas. Precisamos perguntar: quais as consequências das ações que vêm sendo implementadas? Quais os resultados e custos? Como se fazer ações que surtam melhores efeitos do ponto de vista da eficiência e do custo econômico para o Estado e para a sociedade? Avaliar é preciso!

Nesse estudo, buscamos não apenas criticar o trabalho que vem sendo feito, mas, antes de tudo, dar um passo para permitir que o debate franco e aberto possa construir um diálogo livre de preconceitos e generalizações na busca de melhores soluções para os problemas que afetam a todos.

2 A MANEIRA DE LIDAR COM A CRIMINALIDADE

O aumento na taxa de criminalidade em Alagoas teve como consequência uma resposta por parte do Estado que se resume em intervenção policial repressiva. Infelizmente, agindo isoladamente, esta solução não é a mais adequada para administrar o caótico quadro da realidade violenta.

Como muito bem colocado por José Marcelo Zacchi⁵, a tarefa central da segurança pública é reduzir o número de delitos praticados em uma dada sociedade e a decorrente insegurança que isso gera, e não, tão somente, somente atender, investigar e punir de modo eficaz as ocorrências criminais verificadas. Essas últimas ações somente serão importantes na medida em que contribuirão para a consecução daquele primeiro objetivo.

Devido a isso, as ações e reflexões nesta área devem basear-se em um enfoque eminentemente preventivo: o desafio é promover, ao menor custo possível, a máxima redução dos índices de criminalidade, e não simplesmente reprimir os delitos verificados.

Com relação ao crime, pode-se afirmar que é multifacetado, combinando fatores diversos.⁶ Como fenômeno complexo multicausal, sua solução também não pode denotar atitudes simplistas, a título de exemplo “*mais policiais nas ruas*”, “*mais presídios*”, “*maiores penas*” ou “*maior repressão*”. Sua solução demanda fatores multicausais que precisam atuar em conjunto para a consecução do fim objetivado. Foi assim que as iniciativas mais bem sucedidas ao redor do Brasil e do mundo lograram êxito em mudar quadros alarmantes de verdadeiras epidemias de violência generalizada para lugares seguros de alta qualidade de vida e referências no combate à criminalidade.

Está comprovado de maneira absoluta que a repressão *de per se* é incapaz de gerar resultados satisfatórios no tocante à mudança do quadro conjuntural de violência urbana e criminalidade violenta. Para conseguir tal intento, faz-se necessária uma abordagem interdisciplinar para a compreensão do fenômeno do crime, que é multifacetado.

O grande problema para a mudança de paradigma no Brasil é que, tradicionalmente, a questão que envolve a dinâmica da violência e da criminalidade é tratada sob a persistente lógica de reprodução de valores sociais e jurídicos permeados pela oblíqua visão analítica que considera e tratado crime com abordagens e estratégias que deslocam o fenômeno criminal de sua gênese e o coloca na pauta reativa dos embates formais entre o Estado e os potenciais eventuais infratores da Lei.

Conforme explica Antonio Carlos Carballo Blanco⁷, esse enfoque reduz dramaticamente a possibilidade de mobilização e prevenção social do delito, haja vista que

⁵ ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da Violência: Avanços e Desafios na Ordem do Dia. In: Gabinete de Segurança Institucional. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. São Paulo: ILANUD, São Paulo, 2002, p. 34.

⁶ SOARES, Gláucio Ary; SAPORI, Flávio Luís. **Porque Cresce a Violência no Brasil?**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014

⁷ BLANCO, Antonio Carlos Carballo. Prevenção Primária, Polícia e Democracia. In: Gabinete de Segurança Institucional. **Das Políticas de Segurança às Políticas de Segurança Pública**. São Paulo: ILANUD, 2002.

desconsidera outros atores sociais, objetos e referências de análise quantitativa e qualitativa que constituem os elementos para a ocorrência do fenômeno criminal.

Mario Bunge⁸ já explica essa questão afirmando que o crime se caracteriza como o comportamento desviante menos esclarecido a que temos compreensão. E o motivo disso reside em dois fatores: 1) existem variadas formas de crime (multicausal) e 2) a tradicional visão do crime como uma praga que precisa ser mais punida do que prevenida. Para o autor, a atitude retributiva enraizada no primitivo desejo de vingança bloqueia duplamente a pesquisa elucidativa dos mecanismos do crime e o desenvolvimento efetivo de programas de reabilitação e prevenção.

A questão parece óbvia para os estudiosos, embora largamente desconhecidas para a grande maioria dos agentes e encarregados de estabelecer políticas em segurança pública. Como evitar que aqueles que não cometem crimes ou que cometem poucos crimes passem a engrossar o time dos criminosos profissionais? O passo crucial parece ser intervir antes do primeiro crime.

Estratégias de intervenção podem incluir programas envolvendo assistência social a famílias em situação de risco de crime; treinamento e terapia para famílias de crianças com comportamento agressivo na escola ou que estejam em vias de serem expulsas dela; incentivos monetários para induzir garotos carentes a se graduarem; monitoramento e supervisão de jovens secundaristas que tenham exibido comportamento delinquente, entre outras formas de prevenção.

Análises efetuadas desse tipo de estratégia de intervenção mostram que a relação custo/benefício dela é muito melhor do que a resposta através de políticas “duras”, de endurecimento de penas, de construção de prisões ou de aparelhamento das polícias. Por outro lado, o que fazer com os criminosos contumazes que já ingressaram de forma irremediável em uma carreira de crimes? Projetos como “Ceasefire”, em Boston, ou o “Fica-Vivo”, em Belo Horizonte, dirigem boa parte de seus esforços à incapacitação desse núcleo duro de criminosos.⁹

Em Boston, algumas das medidas implementadas pelo Projeto “Ceasefire”, foram: (1) instalação de um grupo de trabalho multi-interagências composto em grande parte por

⁸ BUNGE, Mario. **A systemic perspective on crime**. The explanation of crime: Context, Mechanism and Development. London: Cambridge University Press, 2009, p. 8.

⁹ CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da Criminalidade**: Uma Resenha dos Modelos Teóricos e Resultados Empíricos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, n. 956, jun. 2003, p. 153.

profissionais de justiça criminal em níveis alinhados, (2) aplicação de técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa, (3) criação de uma avaliação de natureza e dinâmica da violência juvenil em Boston, (4) adaptação da intervenção após a implementação com a continuidade ao longo do programa, e (5) avaliação do impacto da intervenção.¹⁰

Em Belo Horizonte, o “Fica-Vivo”¹¹ é um programa de prevenção social à criminalidade que possui foco na prevenção e na redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens. O programa Fica-Vivo articula dois eixos de atuação: Proteção Social¹² e Intervenção Estratégica¹³.

Como nos mostram algumas experiências internacionais, as raízes estruturais da criminalidade podem sofrer intervenções do Estado. Há metodologias e tecnologias disponíveis para o desenvolvimento de políticas eficazes e eficientes de segurança pública que devem se basear não apenas num sistema de justiça criminal funcional, mas também em prevenção socioeconômica.

Nesse modelo, as ações são organizadas, priorizadas e redirecionadas graças a um sistema transparente e confiável de informações em segurança pública, o qual permite obter: (1) diagnósticos precisos; (2) avaliação quantitativa dos programas; e (3) alocação de recursos para as ações mais eficazes e eficientes. O controle público da informação é, pois, crucial para a participação da sociedade na co-produção da segurança pública, seja através do estabelecimento de metas específicas, seja através da cobrança de suas prioridades à luz do *feedback* recebido ou seja, ainda, na própria análise e elaboração de sugestões.

Em vez da informação precisa, a retórica e a politização do tema da segurança pública vêm ocupando o centro do debate e alimentando uma série de mitos que por si só constituem um grande obstáculo à construção de um modelo eficaz para garantir a paz social. Transvestidos de verdade, os mitos são, portanto, aceitos pela sociedade que legitima as ações

¹⁰ OFFICE OF JUSTICE PROGRAMS. **Program Profile:** Operation Ceasefire (Boston, Mass.) 2011.

¹¹ FICA VIVO! **Secretaria de Estado de Defesa Social.** SEDS. 2013.

¹² No eixo de Proteção Social, a partir da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade dos territórios, o programa promove oficinas de esportes, cultura e arte; realiza projetos locais, de circulação e institucionais; faz atendimentos individuais dos jovens e promove Fóruns Comunitários. Além disso, o programa articula com os serviços públicos para encaminhamento de adolescentes jovens.

¹³ No eixo Intervenção Estratégica, o programa promove a articulação interinstitucional entre Secretaria de Estado de Segurança Pública (Sesp), as polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos municipais de Segurança Pública. Esse eixo contempla a operacionalização de Policiamento Preventivo Especializado, realizado pelo Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco da Polícia Militar (GEPAR) que visa, dentre outros, a ampliação da sensação de segurança e da legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas. Além disso, esse eixo contempla também a formação e funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica (GIE), que têm como principal objetivo a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas por meio da ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência do programa.

das autoridades de plantão, permitindo-lhe prescindirem de sistemas e de métodos de avaliação.

A miséria da segurança pública no Brasil, segundo Daniel Cerqueira, Waldir Lobão e Alexandre Carvalho¹⁴, reside no fato de que, sem avaliação precisa, não é possível afirmar o grau de efetividade das medidas tomadas; dessa forma, os mitos são reforçados num ciclo vicioso das ilusões. O jogo retórico articulado pelas lideranças políticas é o grande entrave à necessária reforma do nosso obsoleto e viciado modelo de gestão da segurança pública.

Os 7 mitos da miséria da segurança pública no Brasil, segundo os autoressupracitados são: (1) segurança pública é caso de polícia; (2) é preciso polícia dura; direitos humanos deveriam existir apenas para cidadãos de bem; (3) o problema é social; a polícia só pode “enxugar gelo”; (4) a questão é mais complexa, depende de toda a sociedade e os governos pouco ou nada fazem; (5) o problema é meramente da falta de recursos; (6) com mais viaturas e policiais resolveremos o problema; (7) com o crescimento econômico, o problema será resolvido.

Dessa forma, concluímos que as políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados pífios, a menos que se reformule radicalmente a estrutura de segurança pública em vigor no Brasil.¹⁵

Além disso, outro fator a se considerar é a virtual falência do sistema de justiça criminal, cujos problemas podemos destacar: 1) a vigência de um modelo de polícia obsoleto e viciado; 2) a inexistência de polícia técnica e de investigação criminalística; 3) a existência da peça do inquérito policial que constitui um entrave para a agilidade do processo judicial eficaz e 4) um sistema penitenciário caótico, em que a Lei de Execuções Penais é flagrantemente descumprida e onde detentos com diferentes graus de periculosidade podem circular nos mesmos ambientes, reciclando e aprimorando suas tecnologias criminosas.¹⁶

Por fim, cabe assinalar a ausência histórica de uma política de segurança pública consistente e proativa, baseada nas comunidades, em que a polícia atue apenas como um pilar e cujo planejamento leve em conta informações estatísticas minimamente confiáveis.

Nos vários lugares onde houve avanços significativos em mudanças de taxas criminais, podemos observar inescrutavelmente a conjugação de duas variáveis: a) a

¹⁴ CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir e CARVALHO, Alexandre. O jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil. In. CRUZ, Marcus. V.G.; BATITUCCI, Eduardo C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 142-143.

¹⁵ Idem, p. 157.

¹⁶ Idem, p. 158.

substituição do modelo tradicional de polícia e b) o enfoque integrado de gestão baseado no planejamento científico e voltado para a prevenção e o tratamento das causas que levam ao crime.¹⁷

Diante do caótico quadro de erupção de violência e criminalidade, as autoridades brasileiras (talvez com raríssimas exceções) têm reagido basicamente com um misto de prestidigitação retórica e replicação de uma estrutura burocrática de justiça criminal obsoleta, organizada para fazer frente aos desafios da delinquência no século XIX, mas longe de atender às demandas de complexas sociedades urbanas do século XXI.

O modelo tradicional de policiamento implantado nas reformas liberais encontra-se absolutamente defasado, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento e complexidade que nossa sociedade encontra-se atualmente. Em vários países, desde a década de 1960 já se percebia a necessidade de desenvolvimento de um novo modelo de policiamento, visto o modelo tradicional não mostrar a eficácia desejada.

Esse modelo tradicional de combate ao crime, que inclui estratégias gerais calcadas na detenção, incapacitação e reabilitação do delinquente, foi duramente questionado por alguns estudiosos do assunto. Da mesma forma, vários autores não conseguiram demonstrar que esse *modus operandi*, baseado em patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores, levava à diminuição da criminalidade.

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento não induz a uma reflexão sobre problemas recorrentes ou padrões de incidentes, muito menos sobre as possíveis causas do delito. Assim, a responsabilidade do oficial termina quando ele atende à reclamação do cidadão relativa a um incidente único.¹⁸

A discussão sobre a ineficácia do modelo de policiamento centrado no incidente levou vários autores a destacarem a necessidade de uma “co-produção” no trabalho de polícia, devendo essa atuar em conjunto com as comunidades. Esse princípio, associado à ideia de se prevenir o crime intervindo nas possíveis causas das tensões e conflitos sociais, serviu de base a dois novos modelos de policiamento: 1) o policiamento orientado para as comunidades e 2) o policiamento orientado para a solução de problemas.

Assim, desde a década de 1970, várias cidades e países passaram a adotar modelos integrados de gestão de segurança pública em que as ações no campo de prevenção social eram idealizadas conjuntamente com o planejamento do trabalho policial.

¹⁷ Idem, p. 159.

¹⁸ Idem, p. 159.

Segundo relatório do Banco Mundial, as políticas bem sucedidas para prevenção do crime e da violência envolveriam: (1) a mudança do enfoque mais restrito de prevenção, baseado na polícia, para uma visão preventiva mais ampla, baseada na comunidade; (2) o consenso acerca da necessidade de intervir nas condições sociais que encorajam o crime e a vitimização; (3) a ideia de que as responsabilidades nessa área competem não apenas à polícia, mas também aos governos, às comunidades e aos parceiros em todos os níveis; (4) o reconhecimento do papel crucial dos líderes municipais no processo de organização e coalizão locais; (5) o consenso crescente em torno de intervenções focadas nos fatores de risco para reduzir o crime, a violência e outros problemas sociais e (6) a ideia de que a prevenção é mais eficaz em termos de custos, se comparada com as soluções da justiça criminal.

Essas abordagens pode ser identificadas nas estratégias gerais de prevenção e controle da criminalidade adotadas em diversos países e resumidas no quadro abaixo, com base nos dados de Sansfaçon e Waller¹⁹:

PAÍS	ESTRATÉGIA
Austrália	Combater a cultura da violência fortalecendo as comunidades locais, protegendo os grupos vulneráveis e modificando as atitudes de tolerância à violência.
Bélgica	Medidas de curto e longo prazo visando ao desenvolvimento e à segurança das comunidades.
Canadá	Ênfase no desenvolvimento social através de medidas voltadas especificamente para crianças, jovens e mulheres.
Inglaterra	Delegação de poderes às comunidades locais por meio de parcerias visando à redução do crime, implementação de programas focados nos fatores de risco e baseados no conhecimento internacionalmente disponível.
França	Integrar a prevenção do crime, desenvolvida nos centros urbanos, à luta contra a exclusão. Criação de empregos para jovens com o apoio de assistentes e mediadores sociais.
Nova Zelândia	Ações coordenadas entre os diversos setores governamentais e parcerias com as comunidades locais para reduzir a delinquência e a insegurança focalizando os fatores de risco.
Holanda	Mobilizar os cidadãos, a polícia, os promotores públicos, os administradores urbanos e o setor privado com o objetivo de reduzir a insegurança e aumentar a integração social.
Suécia	Integrar cidadãos, empresas, organizações públicas e privadas, com o intuito de reduzir o nível e os custos da criminalidade. Todas as políticas governamentais devem levar em conta o problema da criminalidade.
EUA	Atenção especial às comunidades locais com o objetivo de diminuir os fatores de risco e fortalecer os mecanismos de proteção para grupos populacionais em risco, em particular a juventude.

¹⁹ SANSFAÇON, Daniel; WALLER, Irvin. Recent evolution of governmental crime prevention strategies and implication of evaluation and economic analysis. In: BRANDON, C. *et al* (Eds.) **Cost and benefits of preventing crime**. Boulder, Colo: Westview Press, 2001.

Existem inúmeros programas de prevenção da violência cuja eficácia foi evidenciada cientificamente. Com focos variáveis, abrangendo famílias e comunidades, passando por escolas e pelo mercado de trabalho até o policiamento e o sistema penal.²⁰

As boas práticas de prevenção da criminalidade, embora mais disseminadas nos países desenvolvidos, também estão presentes em várias cidades de países em desenvolvimento, como é o caso de Bogotá, capital da Colômbia –país mais pobre que o Brasil e com graves problemas de violência relacionadas ao narcotráfico e às guerrilhas de direita e de esquerda –,que entre 1993 e 2004 viu sua taxa de homicídios cair em mais de 70% (de 89,99 para 22,8), diminuindo em 10 anos de 80 para 23 homicídios por 100 mil habitantes.

Tais políticas, até então baseadas no tripé polícia-justiça-prisão, passaram a contemplar ações preventivas, tendo como principais programas os apresentados a seguir²¹: (1) fortalecimento da polícia metropolitana e priorização da segurança cidadã, com aumento das dotações orçamentárias, que passaram de US\$5 milhões no período entre 1992-1995 para US\$32 milhões entre 1995-1997 e US\$52 milhões entre 1998-2000 –tais verbas se destinaram principalmente à melhoria da infraestrutura policial e de inteligência e a programas educacionais e de treinamento voltados para a segurança cidadã e a participação comunitária – ; (2) explosão dos serviços de justiça, incluindo a criação de unidades para a mediação de conflitos e de tribunais especiais para o cidadão, inspeções policiais para a manutenção da ordem urbana e a reforma da legislação sobre segurança e convivência; (3) fortalecimento e melhoria da infraestrutura prisional; (4) assistência a grupos vulneráveis, principalmente indigentes, prostitutas e jovens envolvidos com violência e consumo de drogas; (5) prevenção de fatores associados à violência, tais como consumo de álcool e/ou drogas, porte de armas, imprudências no trânsito etc.; (6) recuperação dos espaços públicos e entornos urbanos críticos; (7) coordenação interinstitucional da segurança pública com base num sistema de dados e indicadores quantitativos visando à elaboração de diagnósticos, à formulação de políticas públicas e à avaliação das ações. Essa coordenação é feita pelo prefeito, que convoca periodicamente vários conselhos de segurança pública e institutos de pesquisa.

Todas essas experiências que obtiveram êxito na redução da criminalidade indicam que não há uma fórmula pronta para se enfrentar a questão, pois muito depende das circunstâncias e das condições socioeconômicas. Porém, existem entre elas alguns elementos comuns: (1) a reforma do modelo policial, que passa a trabalhar com os conceitos de polícia

²⁰ Idem.

²¹ Op. Cit. 2009, p. 155.

orientada para a comunidade e para a solução de problemas; (2) o controle civil das polícias no que diz respeito não apenas ao eventual desvio de conduta do policial, mas também aos procedimentos institucionais; (3) o uso da aferição empírica e de análises de custo-benefício e custo-efetividade para orientar a alocação de recursos públicos; (4) o uso de indicadores e sistemas estatísticos de georeferenciamento para orientar o policiamento preventivo; (5) o envolvimento das comunidades para definir prioridades e colaborar no policiamento e em outras ações preventivas; (6) o foco na orientação e supervisão do jovem, principalmente daqueles em situação de maior vulnerabilidade.

As inovadoras experiências de gestão de segurança pública em outros países não tiveram eco entre as autoridades brasileiras. Não seria exagero dizer que o atual sistema de justiça criminal brasileiro mantém as mesmas bases institucionais vigentes no século XIX.

A polícia basicamente continua organizada segundo pressupostos do ultrapassado modelo de policiamento tradicional. O que engendra seis vicissitudes, que são: a) ciclo policial repartido; b) exacerbado corporativismo; c) visão militarizada; d) abismo entre polícia e comunidade; e) funcionamento inercial sem planejamento, sem controle gerencial e não orientado para a investigação técnica e f) policiais pouco valorizados social e economicamente.

No Brasil, muitas autoridades têm sido reducionistas ao extremo. Os responsáveis pela segurança pública estão isentando-se da culpa, afirmando que as causas do problema escapam ao seu controle. Ora, nada mais distante da perspectiva adotada nas últimas décadas pelos países que conseguiram controlar e reduzir a criminalidade: o consenso acerca da necessidade de integrar as ações no campo da prevenção social ao planejamento do trabalho policial.

Não se tem notícia, no Brasil, de alguma autoridade que tenha se preocupado em avaliar que efeito pode ter o acréscimo de uma viatura ou de um policial na redução da criminalidade. Ninguém jamais se perguntou se o atual modelo de gestão da segurança pública é eficaz e eficiente, ou mesmo qual modelo seria eficaz e eficiente, para depois debater com a sociedade o quanto valeria a pena investir num novo modelo. A prática dos gestores tem sido colocar sempre mais do mesmo. E se a estratégia ainda não surtiu efeito foi porque não se colocou o suficiente.

Até agora, não houve real interesse das autoridades brasileiras em equacionar o problema da endemia de homicídios no país. O discurso recorrente dessas autoridades, remetendo a solução a variáveis fora de seu controle, a reações tópicas e midiáticas aos

incidentes diários e a falta de indicadores de segurança pública minimamente confiáveis, fez com que o embate de ideias se desse no campo da retórica, em vez de visar à racionalidade e à efetividade na utilização dos recursos públicos.

O gerenciamento de crises é recorrente nas políticas de segurança pública na sociedade brasileira. A ausência de uma racionalidade gerencial sistemática é fator decisivo na ineficiência da atuação governamental no controle da criminalidade.

A intervenção pública nessa área tem sido moldada pela improvisação e por uma postura meramente reativa. Planejamento estratégico e gasto eficiente dos recursos financeiros não são procedimentos usuais nas ações de controle da criminalidade, em especial nos executivos estaduais. Além disso, monitoramento e avaliação de resultados tampouco foram incorporados como ferramentas de gestão²².

Para piorar, a cobertura do crime por jornais, televisões e rádios tem papel decisivo tanto na eclosão das crises da ordem pública quanto na elaboração de prioridades nas reformas legais, institucionais e organizacionais. A imprensa pauta em boa medida a ação das polícias e das secretarias estaduais de segurança pública²³.

As respostas às costumeiras crises do setor são de cunho eminentemente repressivo. Envolvem operações policiais de grande porte em territórios urbanos onde o tráfico de drogas prolifera, anúncios de compra de novas viaturas e de armamentos para as polícias e divulgação de prisões com a “apresentação” de criminosos. Reformas legislativas emergenciais do Código Penal também se enquadram nessa perspectiva reativa. São “legislações do medo”, que não diminuem a criminalidade.

É possível reduzir a violência. Quando um governo recruta não somente aqueles que possuem esses conhecimentos, mas também gestores que os colocam em prática, nasce um programa. Quando governos sucessivos usam esses subsídios para continuar e aperfeiçoar esses programas, eles passam a ser políticas de Estado.

O controle do crime é um exemplo típico de governança, o que implica em reconhecer a necessidade constante de articulação de esforços entre organizações variadas. É a velha e equivocada dicotomia entre políticas sociais e políticas de segurança: as primeiras lidam com as causas do crime e as segundas se restringem às consequências.

Essa dicotomia reaparece no seguinte questionamento: o que é melhor, reprimir ou prevenir a criminalidade? Colocam-se em lados opostos dois vetores de política pública que, na verdade, deveriam ser concebidos como complementares. As polícias repressivas

²² Idem. p. 94

²³ Idem.

caracterizam-se pela ênfase no combate à impunidade, privilegiando ações que acentuam a capacidade repressiva e dissuasória do aparato de segurança pública e justiça criminal. As políticas preventivas, por seu turno, deslocam o foco para a etiologia do crime ou mesmo para seus fatores de risco e contexto de oportunidades.

O pretenso antagonismo entre prevenção e repressão constitui um sério obstáculo à eficácia e à eficiência das políticas de controle da criminalidade. O debate, inclusive, está contaminado de conotação ideológica, atrelando as políticas repressivas ao ideário da direita, ao passo que as políticas preventivas seriam a expressão das posições políticas da esquerda. Quando percebido nesses termos, o diálogo torna-se ainda mais difícil, separando ainda mais o que poderia ser articulado. À medida que prevenção e repressão são concebidas como polos opostos e excludentes, reduz-se a capacidade do Estado em prover segurança com efetividade.

A boa governança da segurança pública exige que a ação governamental abarque as várias dimensões do comportamento criminoso. A atuação deficiente da polícia, da justiça e da prisão, a ausência de uma gestão profissional das informações e da inteligência policial, a desarticulação do sistema de segurança pública e da justiça criminal contribuem para a disseminação da violência.

Experiências internacionais e mesmo nacionais revelam que não se trata de uma utopia. É possível reduzir a violência urbana mediante a implementação de política de segurança pública que combine o aprimoramento do aspecto repressivo do Estado e o investimento na prevenção social.

É possível reduzir crimes e violências através de políticas públicas. Bons governos salvam vidas. As políticas públicas não são “curas”, são controles. Servem para reduzir os níveis dos crimes e das violências e para mantê-los baixos. Não são “injeções” nem cirurgias capazes de curar uma doença a curto prazo. Algumas demoram a produzir frutos, e, mesmo depois de conter e reduzir o crime, não podem ser abandonadas.

CONCLUSÃO

O que tentamos esclarecer nesse estudo, com base nas experiências bem sucedidas, é que, no combate à criminalidade, as medidas que privilegiam atitudes reacionárias e retributivas têm se mostrado um verdadeiro desperdício de valiosos recursos que poderiam estar sendo empregados em mecanismos mais eficientes para lidar com a

questão criminal. A visão arcaica tradicionalmente penal tem que ceder lugar para linhas de ações mais efetivas.

Partindo do princípio de que já existem boas práticas, inclusive a nível nacional, não precisamos inventar ou criar nada novo para a elaboração de planos de enfrentamento com vistas à redução das taxas de criminalidade; basta somente, a partir de um diagnóstico local – primeiro passo para a produção de projetos exitosos –, agregar os elementos comuns que determinam o êxito de projetos já em curso.

É imperioso ressaltar que toda política pública tem etapas elementares: diagnóstico, planejamento, implantação, monitoramento e avaliação. Etapas essas sem as quais, necessariamente nessa ordem, qualquer possibilidade de sucesso se mostra inalcançável. Ações de melhoria de gestão e eficiência em todos os níveis também se mostram extremamente necessárias, bem como a articulação de vários setores da sociedade na consecução do objetivo comum.

Acima de tudo, a avaliação deve ser constante e prioritariamente estabelecida, pois, para criar critérios objetivos de funcionamento e efetividade de qualquer projeto, é necessário possibilitar adaptações e reformulações necessárias das estratégias dos programas em curso.

REFERÊNCIAS

BUNGE, Mario. **A systemic perspective on crime**. The explanation of crime: Context, Mechanism and Development London: Cambridge University Press, 2009

BLANCO, Antonio Carlos Carballo. Prevenção Primária, Polícia e Democracia. *In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996.

CERQUEIRA, Daniel e LOBÃO, Waldir. **Determinantes da Criminalidade**: Uma Resenha dos Modelos Teóricos e Resultados Empíricos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 956, jun. 2003.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir e CARVALHO, Alexandre. “O jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil”. In: CRUZ, Marcus. V.G.: BATITUCCI, Eduardo C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 73-74.

DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

FICA VIVO! **Secretaria de Estado de Defesa Social**. SEDS. 2013.

Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/programas-e-acoes>
Acesso em 04 set. 2018

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OFFICE OF JUSTICE PROGRAMS. **Program Profile**: Operation Ceasefire (Boston, Mass.) 2011. Disponível em: <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=207>
Acesso em 04 set. 2018.

SANSFAÇON, Daniel; WALLER, Irvin. Recent evolution of governmental crime prevention strategies and implication of evaluation and economic analysis. In: BRANDON, C. et al. **Cost and benefits of preventing crime**. Boulder, Colo: Westview Press, 2001.

SILVA, Luiz Antonio Machado. Sociabilidade Violenta: Por uma interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano. **Revista Sociedade e Estado**. v. 19, n. 1. Jan./jun. 1998.

_____. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Dossiê Cidadania, Sociologia e Política**. n. 13, p. 115-124, nov. 1999.

SOARES, Gláucio Ary e SAPORI, Flávio Luís. **Porque Cresce a Violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da Violência: Avanços e Desafios na Ordem do Dia. In: **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. ILANUD, São Paulo, 2002