



COMUNITARISMO, SUBSIDIARIEDADE E SEGURANÇA PÚBLICA: AS AÇÕES VOLTADAS À SEGURANÇA PÚBLICA NO LITORAL NORTE DO ESTADO.

Rafael Verдум Cardoso Figueiró¹

RESUMO: O modelo de gestão pública marcado pela hegemonia estatal não atende mais às atuais necessidades da sociedade. A sociedade busca mais respostas que o Estado é capaz de dar; daí a crise de legitimidade que transpassa o Estado Contemporâneo. Em matéria de segurança pública, os dados sobre a impotência estatal na solução das demandas sociais reforçam a ideia de crise, ilegitimidade e a ineficácia da hegemonia estatal na condução das políticas públicas. Por tais razões, ações que proporcionam uma maior participação comunitária na gestão pública passam a ganhar importância. O sentimento de solidariedade que permeia a comunidade é o elemento basilar para a superação da crise de legitimação. No mesmo diapasão, a aplicação do Princípio do Estado Subsidiário demonstra ser o caminho viável para a reformulação do Estado Contemporâneo. Assim, surge a necessidade de implementação de políticas públicas de voltadas à descentralização da segurança pública, as quais congreguem para um discurso de cooperação a comunidade, o Estado e a iniciativa privada.

Palavras Chaves: Comunitarismo. Descentralização. Políticas Públicas. Segurança.

ABSTRACT: The model of public management characterized by the hegemony of the State no longer meets the current needs of society. Society seeks more answers than the State is able to give; hence the crisis of legitimacy that pierces the Contemporary State. In public security, data on the impotency of the state in addressing social demands reinforces the idea of crisis, illegitimacy and ineffectiveness of the hegemony of the State in the conduction of public policies. For these reasons, actions that provide greater community participation in public management start gaining importance. The feeling of solidarity that permeates the community is the basic element in the overcoming of the crisis of legitimacy. Similarly, the application of the Subsidiary State Principle proves to be the reasonable way for the reformulation of the Contemporary State. Thus arises the need to implement public policies aimed at the decentralization of public security policies that gather towards the speech of cooperation to the community, the State and the private sector.

Keywords: Communitarianism. Decentralization. Public Policies. Segurança.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Historicamente a Administração pública foi cunhada a partir de uma concepção estática e hegemônica de gestão. Conceitos patrimonialistas sobre o poder e governo

¹ Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisas Espaço Local e Inclusão Social, coordenado pelo Prof. Pós-Doutor Ricardo Hermany, tutor do Grupo de Estudo Espaço local E Inclusão Social, no campus Capão da Canoa. E-mail rfaverdum@gmail.com

se mesclaram em um só conteúdo. A análise sobre a evolução da gestão pública demonstra que esse cenário conduziu por muito tempo o Estado a um modelo centralizado na hegemonia da condução das políticas públicas e no monopólio da produção legislativa. O quadro atual representa uma crise na legitimação do Estado, o qual se mostrou incapaz de atender às exigências e impulsos sociais. Nesse cenário o Estado acabou voltando sua atenção para o desenvolvimento de técnicas e estratégias que, em verdade, estavam direcionadas mais à manutenção de um poder estatal do que ao desenvolvimento do comunitarismo.

Nesse sentido, tenta-se encontrar uma solução para o atingimento de uma decisão política que esteja baseada em termos jurídicos e, ao mesmo tempo, estaiada sobre uma teoria comunitária de participação popular.

Para tanto, o primeiro passo é a superação da clássica dicotomia, influenciada pelo pensamento liberal, que pregava a separação dos espaços de poder entre público e privado. Nessa concepção, o espaço público é um cenário restrito às ações estatais, regido por uma teoria da Legalidade, a qual permite à administração fazer tudo aquilo que a lei lhe permite. Por outro lado, o espaço particular é um *locus* indeterminado, preenchido por atividades que se misturam entre sociais e de mercado. Por tanto, de um lado temos o Estado, regulado pelos princípios da legalidade restrita, e de outro a sociedade, regulada ideias de mercado mescladas a conceitos de liberdade social.

Ao traçar um modelo de Estado Administrativo que supere essa visão, salienta-se que a tradicional separação entre Sociedade e Estado está calcada em uma doutrina que deixa de levar em consideração a articulação social desenvolvida pelos atores sociais aos quais as normas estatais estão direcionadas. Então, no intuito de integrar ambos os espaços se faz necessária a aproximação entre Sociedade e Estado, a qual somente pode ser atingida se acompanhada da ideia de sociedade solidária e comunitária.

No mesmo sentido, a visão de Estado deve ser reformulada. Embora tenha se estruturado sobre pactos patriarcais que o influenciam e lhe dão forma, o Estado não pode ser concebido como uma entidade monolítica ou neutral; mas deve ser visualizado como um sistema em permanente fluxo. A manutenção de um modelo hegemônico de gestão se distancia da participação e do controle popular e conduz o

Estado a um quadro de inevitável crise de legitimação. Portanto, é necessário alcançar um grau de articulação e ação política capaz de propor uma interlocução entre o público e o privado, resultando em uma maximização da qualidade de vida e das prerrogativas fundamentais.

Contudo, a busca pelo atingimento de uma sociedade comunitária não pretende superar o modelo de Estado representativo, mormente nos aspectos relacionados à prestação e defesa dos direitos considerados fundamentais. O que se pretende a partir de um modelo de poder social cunhado através do comunitarismo é a própria requalificação do Estado mediante instrumentos democráticos de auxílio na tomada de decisões.

Assim, o tema da participação popular na elaboração e na condução das políticas públicas passa a ser tratado com maior relevo. Os ideais democráticos resgatados pela Constituição Federal de 1998 devem ser assumidos pela Administração. Essa nova atitude participativa está calcada em um conceito de comunidade responsiva, a qual participa ativamente das tomadas de decisões, deixando de comportar-se como simples destinatária ou retificadora dos atos traçados pelo poder público.

Esse novo modelo administrativo rompe tanto com a repisada separação entre espaço público e privado, bem como supera a ideia de administração baseada nos estritos princípios de legalidade e discricionariedade. A gestão estatal, então, é redesenhada pelo modelo princípio do Estado Subsidiário. Isto significa que o novo modelo de Estado Democrático não se satisfaz com a simples ideia de representatividade, mas exsurge, com a Constituição Federal de 1988, um modelo de Estado materialmente democrático, enxergando-se, então, na ação comunitária uma forma de legitimação de suas decisões

Assim, tomando por base as ideias acima elencadas, passa-se a analisar os conceitos e fundamentos do Comunitarismo, buscando a superação do atual modelo hegemônico de governança. Nessa esteira, um novo modelo de administração ganha espaço e a clássica ideia de um poder estatal apartado do controle social cede lugar a um modelo administrativo permeado pelo comunitarismo responsivo.

2 O COMUNITARISMO

A doutrina do comunitarismo volta-se, primeiramente, contra as concepções liberais, as quais pregam uma prevalência da autonomia individual frente ao coletivo. Neste sentido, as concepções liberais privilegiam o individualismo e a auto regulação do mercado. Por outro lado, a visão coletivista, onde o a proeminência estatal é revelada, conduz ao aniquilamento da sociedade em nome do bem coletivo. Nessa concepção, a intervenção do estado é fator determinante para a construção de uma sociedade de igualitária. Se no modelo liberal a igualdade é atingida mediante a prevalência da autonomia privada, no modelo intervencionista esta igualdade advém da intervenção do Estado.

Em contrapartida, o comunitarismo propõe uma terceira via entre a hegemonia de um estado interventor e a passividade de um estado observador. Seguindo esses conceitos, Schmidt (2013, p.47) afirma que o comunitarismo está baseado na busca de um equilíbrio entre ordem social e autonomia privada.

Perfazendo a pesquisa sobre as origens do comunitarismo, Schmidt (2013, p.16) demonstra que as ideias de uma sociedade mutuamente responsável, onde o diálogo constante permeia toda atividade construtiva, são ideais que remontam desde da antiguidade grega. O autor demonstra que pensadores como Aristóteles já pregavam uma sociedade calcada na dimensão comunitária, daí afirmar que o homem é um animal social. A par de suas origens gregas, o comunitarismo possui uma evolução que perpassa os primeiros anos após o surgimento do cristianismo, onde as pequenas comunidades formadas em torno da doutrina cristã são exemplos de um comunitarismo primevo, chegando ao período medieval, onde as comunidades feudais podem demonstrar a existência de um pertencimento comunitário. Após é possível verificar em autores como Thomas More uma contribuição para a solidificação dos conceitos na era moderna (SCHMIDT, 2013, p.23).

Ao tentar um equilíbrio entre a ordenação estatal e a autonomia privada, o comunitarismo acaba estabelecendo um reequilíbrio e uma redefinição entre o espaço público e o espaço privado. Enquanto a díade público/privado faz sentido à luz da bipolaridade Estado/mercado, a tríade público/comunitário/privado faz sentido à luz da tripartição Estado/comunidade/mercado. Assim toda a comunidade faz parte da solução e das proposições de respostas aos problemas sociais. Na concepção

comunitarista, não resta espaço para o EU, e sim uma delimitação das ações voltadas para a lógica EU-TU (NÓS).

Essas ideias são corroboradas por Schmidt (2015, p.334) quando o autor afirma que

no campo político-jurídico, a mais clássica das dicotomias é a divisão público/privado, oriunda do pensamento grego e cujo percurso é recuperado por autores como Arendt (1993), Bobbio (2007), Habermas (1984), Sarmiento (2007) e Rabotnikof (1998). A vida humana, os fenômenos sociais, as organizações e os Entes da sociedade são alinhados em dois polos: ou se é público ou se é privado. E, no mais das vezes, estatal passa a ser tomado como equivalente a público.

A dicotomia público/privado induz a erro tanto pelo que mostra quanto pelo que esconde. Seu anacronismo vem sendo denunciado a partir de diferentes ângulos. O público e o privado não são terrenos nitidamente separados.

De fato, a polarização entre público e privado é um dos focos para o qual se volta o comunitarismo. O atual estado de legitimação que, conforme afirma Leal (2010, p.54), perpassa o estado contemporâneo, surge quando a necessidade de respostas é superior à capacidade de fornecimento. Assim, o Estado contemporâneo entra em colapso no momento que a dicotomia público/privado já não é mais capaz de atender a todos os questionamentos e necessidades sociais. Surge daí a urgência de um novo modelo de gestão pública, o qual permite o equilíbrio entre público e privado; entre mercado e consumo; entre estado e comunidade.

Contudo, é necessário que se advirta sobre o cuidado que o uso de determinadas expressões como “terceiro setor” ou “entidades não-governamentais” devem ter. Conforme alude Schmidt (2015, p.335) essas expressões embora possam caracterizar um conceito de não estatal, por vezes podem dispensar o caráter comunitário que envolve a ideia de equilíbrio entre sociedade e estado. O uso desses conceitos requer romper com a lógica que percorre a grande parte das ciências sociais, segundo a qual a dualidade público/privado serve de alicerce de toda construção social.

Assim, a edificação de um novo paradigma estruturador da sociedade necessita de uma nova concepção filosófica acerca do conceito público/privado. A várias concepções que se propuseram a isto acabam inconscientemente reproduzindo certos aspectos a dualidade público/privado pela ausência de um *tertius*, de um

terceiro polo, que designe adequadamente os fenômenos que não são estritamente públicos nem privados. Um terceiro polo que delimite equilibradamente as tanto as questões públicas, com as questões de mercado, quanto as comunitárias, surge a partir da ideia de comunitarismo responsivo.

Ao definir conceitualmente o termo comunitarismo, Schmidt (2015, p.343) afirma que ele possui origem latina (*communis*: comum e *communitas*: comunidade). Para o autor Comunidade designa a forma de vida social, baseada em relações personalizadas, de coesão social, onde o compromisso moral e a continuidade no tempo, distinguem-nas das formas marcadas pela impessoalidade, anonimato e contratualidade, as quais a sociologia denomina de sociedade ou associação. Nesse sentido, comunitário diz respeito ao que é comum a um coletivo; é o terreno do bem comum. Por isso a proximidade do comunitário com o público: ambos se referem àquilo que é comum a uma coletividade. Contudo, para que haja a concretização de uma sociedade comunitária é necessário que o atual modelo de Estado seja rediscutido.

O modelo gerencial ou hegemônico já não é capaz de atender aos reclamos da sociedade contemporânea, cada dia mais exigente e pujante por espaços de participação. Nesse sentido, busca-se amparo no Princípio do Estado Subsidiário, para bem atender aos conceitos de comunitarismo.

3 O PRINCÍPIO DO ESTADO SUBSIDIÁRIO

A noção de subsidiariedade é dada pela ideia de complementariedade. De um lado temos o Estado, o qual dispõe da supremacia de poder, do outro estão as pessoas privadas, as quais em uma democracia buscam o máximo de liberdade atingível, mediante o mínimo de restrições possíveis. Assim, a subsidiariedade surge como superação da dicotomia público x privado, sem estabelecer qual direito é complementar ao outro. A subsidiariedade pode ser interpretada ou utilizada como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado, postulando-se necessariamente o respeito às liberdades dos indivíduos e dos grupos, desde que não sejam retomada as funções minimalistas do Estado Negativo.

Esse entendimento é corroborado pelas ideias de Baracho (2010, p. 30) quando afirma que o princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade e que procura inclusive suprimi-la, por meio de uma reorganização

política do Estado. No intuito de informar a organização do Estado, o princípio da subsidiariedade prega que este deve deixar à unidade menor, a liberdade de fazer tudo aquilo que seja juridicamente possível; sendo que a intervenção estatal deve ocorrer na medida supletiva de apoio aos homens ou na contenção de ilicitudes.

Seguindo esse entendimento, Baracho (2010, p. 48) afirma que seria injusto reservar a uma sociedade maior aquilo que a menor poderia fazer. Disso podemos extrair que a sociedade subjacente é subsidiária a Estado e, que os cidadãos que compõe esta sociedade são subsidiários em relação à sociedade subjacente.

A subsidiariedade passa a ser vista, então, como uma questão de autonomia intermediária. Antes de deferir ao Estado certas competências é preciso verificar se o pluralismo social é capaz de executá-las. Sendo igual as possibilidades de execução deve-se dar preferência ao menor nível. Nessa seara, a subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competências entre sociedade e Estado; ao mesmo tempo que impede o intervencionismo estatal, exige do próprio Estado ajuda na promoção do pluralismo político, mediante uma intervenção supletiva. Não objetiva destruir as concepções estatais, mas ordená-las de forma responsável. A intervenção estatal deve ser feita no sentido de ajuda aos membros do grupo estatal, não para absorvê-los, mas para promovê-los. Dessa forma, ao mesmo tempo que se reforça a ideia de Estado, a subsidiariedade não permite a absorção automática da comunidade subjacente.

Embora não esteja literalmente disposto na Constituição, ele deriva diretamente da ideia de democracia participativa e da descentralização do poder. O poder que, no Estado centralizador, estava nas mãos de uma unidade nacional, passa agora para o cenário de uma gestão local. Nesse sentido a subsidiariedade aparece como a base de um federalismo democrático, operando como mecanismo de separação vertical e distribuição horizontal das competências.

Em sua perspectiva vertical, a subsidiariedade tem a ver com o conceito de descentralização territorial adotado pelo ordenamento jurídico, referindo-se às distribuições de competência territorial. Ao analisar a questão Hermany (2007, p. 85) afirma que a Constituição Federal de 1988 representa um avanço da participação municipal na tomada de decisões, já que durante muito tempo a autonomia local foi reduzida em razão do período ditatorial brasileiro.

A descentralização horizontal, por outro lado, opera no sentido de proporcionar a redistribuição local de competências. Essa redistribuição acontece

tanto para ampliar as atribuições na execução de políticas públicas como para promover descentralização da produção normativa; passando para o menor *locus* federativo a legitimidade da produção do direito. Nesse contexto, o alargamento da competência locais serve como mecanismo apropriado para a produção de um direito social condensado, conceituado como sendo aquele que provém de âmago da sociedade e contamina toda ordem normativa que lhe é superior.

Nesse ponto, o Direito Social Condensado assume uma posição intermediária entre a produção normativa imposta pelo Estado e a normatividade extraída dos fatos sociais. Ao tratar do tema Georges Gurvitch (2005, p. 94-95) afirma que mesmo se a sociedade estiver incondicionalmente submetida às ordens de um sistema jurídico, esta imposição não será prejudicial quando a comunidade estiver ligada por laços de integração e participação política. O autor afirma que esta integração dos atores sociais só é possível em um Estado perfeitamente democrático, o qual não se reveste de tendências centralizadoras.

No mesmo entendimento segue Morais (1997, p. 67) afirmando que o direito social condensado deve ser visto como a tentativa de se estabelecer um vínculo direto e imediato entre a democracia e a figura do direito social puro. Para o autor mesmo que a ordem normativa esteja sancionada, pode ainda ser tida como ordem de integração social na medida que essa normatividade seja penetrada pelo direito social.

Assim sendo, o direito social na concepção condensada, embora apresente-se sob a tutela do Estado, deve ser visto como fruto da democracia participativa, na medida em que é produzido por meio de uma atividade discursiva da sociedade, a qual após identificar as demandas, propõe de maneira consensual as respostas para superá-las. Por essa razão, não resta desconfigurada a democracia oriunda do direito social condensado, pois ainda que submetida à tutela estatal, visto que os atores sociais possuem amplo espaço de diálogo.

Comentando o tema, Hermany (2007, p. 38-39) aduz que o direito social condensado é um direito que põe em diálogo permanente a base constitucional do Estado e articulação social que fundamenta este Estado. Segundo o autor essa comunicação pressupõe um amplo compromisso democrático da sociedade, o qual surgirá a partir de um agir reflexivo e discursivo dos atores sociais.

Estabelecendo um paralelo entre as ideias de direito social condensado e o princípio da subsidiariedade, é possível afirmar que a descentralização horizontal coloca o espaço local como o lugar favorável a criação de um direito social

condensado. Isso porquê é justamente na menor esfera territorial que acontecerão os maiores debates populares. Quanto maior for a descentralização normativa, maior será o espaço aberto aos cidadãos para participarem das tomadas de decisões.

Consequência dessa amplitude discursiva, é que os atores sociais serão ao mesmo tempo produtores e consumidores do direito produzido, serão autores e destinatários da normatividade social. A descentralização ao nível local mostra-se capaz de estabelecer uma produção normativa materialmente democrática, pois as normas ali produzidas serão reflexo do agir instrumental dos atores sociais

4 COMUNITARISMO E ESTADO SUBSIDIÁRIO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA

Um dos mecanismos voltados a implementação do estado subsidiário e da concretização das diretrizes para sociedade comunitarista são os conselhos municipais. Conforme afirma Hermany (2007, p.261) é no nível local que o cidadão tem a potencialidade de resolver de maneira mais ativa as questões do cotidiano social. Ao nível local, a participação popular é mais intensa e produz efeitos mais duradouros que no macro âmbito nacional.

Nesse sentido, é se pode afirmar que a Constituição Federal de 1988 incorporou várias formas de garantia da participação social nos assuntos políticos do país. É possível evidenciar o caráter comunitário adotado pela Constituição de 1988, visto que o comunitarismo não norteou apenas a estruturação política do estado brasileiro, mas estabeleceu ações tanto estatais quanto sociais voltadas ao comunitarismo. Ainda é possível vislumbrar a posição comunitarista da Constituinte de 1988, quando se analisar o art. 3º, tem-se como objetivo da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade solidária. Assim, ao dispor expressamente sobre a solidariedade, a Constituição Federal adota diretamente uma posição comunitarista.

A referência de que o ordenamento pátrio passou a ser guiado pelos princípios comunitarista é reforçada Borba e Swarovsky (2013, p.150) quando as autoras afirmam que *o a Constituição Federal de 1988 preocupou-se em trazer previsões normativas que tratam de instrumentos de participação popular e controle social da administração pública*. Contudo, as autoras demonstram que os mecanismos mais

difundidos de participação popular seguem sendo as representações parlamentares e, em raras ocasiões, os plebiscitos e referendos.

Assim, outras formas de participação popular na gestão pública pedem espaço com vista ao aperfeiçoamento dos conceitos comunitaristas. Nesse sentido, é possível salientar as práticas de gestão compartilhadas desenvolvidas pela Ministério da Justiça, especialmente a partir do ano de 2007.

4.1 Programas sociais de segurança pública:

Dentre os projetos desenvolvidos com vista a descentralização da gestão administrativa em matéria de segurança pública, merece destaque o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, o qual possui uma tríade centralizada na (i) na criação de um Sistema Único de Segurança Pública – SUSP- (ii) na atuação direta da comunidade através de órgão populares como os Conselhos Comunitários de Segurança Pública – COMUSEP- e (iii) na criação dos Gabinetes de Gestão Integradas Municipais – GGIM.

O programa foi originalmente desenvolvido a partir da MP 384 de agosto de 2007. Na exposição de motivos da MP é possível verificar a preocupação do poder executivo em superar o problema histórico acerca das políticas públicas essencialmente repressivas, tais como intensificação de ações policiais, construção de novos presídios, endurecimento assistemático de penas. Tais iniciativas não têm apresentado os resultados esperados e não têm o condão de os obter. Ciente da ineficiência das ações repressivas, o Ministério da Justiça, passou a elaborar a criação de políticas de segurança nacional com o fim específico de estabelecer um programa nacional apto a tratar da questão da segurança pública sob um viés social e humanista. Nesse sentido que, surge o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (BRASIL, 2015a). Em outubro de 2007 a MP 384 foi convertida na Lei Ordinária 11.530/2007 e o programa passou a fazer parte das políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal.

O programa visa a interação interdisciplinar das políticas públicas principalmente em áreas metropolitanas e em cidade com altos índices de criminalidade. O projeto tem como método de ação a articulação de políticas de segurança com ações de cunho social. Sua prioridade é o enfrentamento da prevenção já que as práticas repressivas não têm se mostrado suficientes para o enfrentamento da questão em áreas muito afetadas pela criminalidade. Nesse sentido

o programa conta com a ação estratégica de vários segmentos interdisciplinares os quais, segundo dados do Ministério da Justiça (BRASIL, 2015a), somam o total de 28 ações interdisciplinares.

Dentre os dados obtidos junto ao Governo Federal podemos destacar algumas das principais ações de fomento à segurança pública compartilhada. Entre elas está a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENASP - e Bolsa Formação para estudantes da área. No Rio Grande do Sul, segundo dados do Ministério da Justiça (Brasil, 2015b) apontam para um total de 12.233 estudantes na Renasp. As instituições que estão vinculadas ao programa são a Faculdade Meridional-IMED (Passo Fundo); Universidade Luterana do Brasil (Canoas); Unisinos (São Leopoldo); Escola Superior de Teologia (São Leopoldo); UFRGS (Porto Alegre); Fadisma (Santa Maria); Feevale (Novo Hamburgo); UNISC (Santa Cruz do Sul); PUC (Porto Alegre).

No mesmo sentido de proporcionar a abertura à participação popular na elaboração de políticas públicas interdisciplinares, foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM). Estes gabinetes funcionam a nível local e tem a responsabilidade, conjuntamente com a sociedade, de auxiliarem na elaboração e na execução de políticas públicas voltadas à segurança pública.

A instalação de câmeras para videomonitoramento também é parte do programa. O investimento é realizado mediante convênio entre as prefeituras ou consórcios municipais e, mediante apresentação de projeto com a análise da viabilidade de instalação e execução, o montante é repassado aos municípios para a instalação dos equipamentos.

Outras ações interdisciplinares também poderiam ser destacada como de grande valia na implementação do Pronasci. Nesse sentido, o Programa de Policiamento Comunitário mostra-se como o norte da concretização de uma gestão pública descentralizada em matéria de segurança pública, bem como o instrumento mais apto à realização dos conceitos de comunitarismo ao nível local, em razão da direta participação social na gestão da segurança pública.

4.2 Policiamento Comunitário:

Segundo estudos realizados pelo Ministério da Justiça (Brasil, 2015b) as estratégias repressivas de enfrentamento à criminalidade não se mostram suficientes para reduzir os índices em áreas costumeiramente afetadas pelas práticas criminosas.

Buscando uma solução que pudesse implementar ações eficazes de combate à criminalidade, bem como tendo em mira a participação popular na elaboração e execução dessas políticas, o PRONASCI passou a implementar ações de Policiamento Comunitário como política pública de descentralização do Estado Administrador.

O Policiamento Comunitário é um método diferente de enfrentamento da violência. No modelo ordinário o policiamento é eminentemente repressivo, atuando como consequência da ação criminosa. Assim, a ação de inteligência policial é realizada mediante análise estatística sobre o aumento ou diminuição das ações delitivas. Em sendo maior o número de ocorrências em determinado local, maior a operação policial naquela localidade; à medida que as ocorrências vão diminuindo, as operações seguem o mesmo fluxo.

Porém, um dos entraves ao caráter repressivo das ações policiais é que a criminalidade é um movimento muito volátil, sempre encontrando novos meios de ação e novos locais de ocorrência. Assim, em verdade, as ações policiais baseadas na concepção repressiva acabam sendo posteriores ao crime: agem em sua consequência e não na sua causa.

Visando corrigir esse descompasso, o policiamento comunitário surge como uma ação interdisciplinar entre Estado e sociedade na busca de um novo modelo de polícia. Nesse sentido, as organizações policiais passam a desempenhar um duplo papel: ao mesmo tempo em que se tornam auxiliares na organização e reestruturação das comunidades, estabelecendo meios preventivos contra criminalidade, tornam-se também reestruturantes de suas próprias organizações administrativas. Assim como a sociedade passa a reformular-se com a ação policial preventiva, a polícia passa a reorganizar-se institucionalmente: agora não mais como agente repressor, mas como órgão preventivo.

Conforme adverte o Ministério da Justiça (Brasil, 2015a), as práticas de policiamento comunitário não devem ser confundidas com ações assistencialista ou com a criação de uma força policial reserva. As ações desenvolvidas mediante a interdisciplinaridade do policiamento comunitário, não visam suprir demandas sociais que, em razão de sua complexidade administrativa e orçamentária, devam ser cumpridas por órgãos estatais superiores.

Segundo literal disposição constitucional, art. 144 caput, a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos. Dessa forma, o que o policiamento

comunitário busca é empregar de forma ativa e participativa a comunidade na elaboração e execução de políticas públicas voltadas à questão da segurança. Assim, não está estabelecendo-se um contingente de reserva, mas sim contingenciando a população na responsabilidade de agir conjuntamente com o Estado. A busca conjunta de soluções para a questão da segurança pública é o norte do policiamento comunitário.

A responsabilidade por uma sociedade segura não cabe apenas ao Estado; a segurança dos territórios locais passa pela conscientização de que o cidadão tem o direito e o dever de participação nas políticas públicas de segurança. Assim, a pretensão do Policiamento Comunitário é procurar congregar todos os cidadãos da comunidade através do trabalho da polícia, no esforço da segurança. (BRASIL, 2015b, p.6)

Em suma, a diretriz de trabalho do policiamento comunitário está baseada *no serviço policial que aproxima as pessoas, como nome e cara bem definidos, com um comportamento bem regulado pela frequência pública cotidiana (...). A proposta da polícia comunitária oferece uma proposta tão simples que parece irreal: personalize a polícia, faça dela uma presença também comum.* (BRASIL, 2015b, p.8).

O policiamento comunitário passa a ser desenvolvido quase que de maneira personalizada, onde o policial trabalhará sempre na mesma área, com uma ação interativa com a população. Essa atitude de entrosamento entre comunidade e polícia não conduz, contudo, a uma ação negligente ou beneplácita do policial para com o delinquente ou prioriza o atendimento de forma paternalista. O policial comunitário é um servidor como outro policial qualquer, enérgico quando necessário, firme em sua postura e sereno no cumprimento de suas obrigações legais.

O que diferencia o modelo comunitário do modelo repressivo é a atitude de aproximação, o diálogo constante e a troca de informações com a comunidade.

4.3 O projeto Rede de Comunicação: A tentativa de descentralização comunitária da Segurança Pública no Litoral Norte

Ao lado das políticas estatais de descentralização da segurança pública, as quais demonstram ser um movimento do topo para a base, surgem ações que percorrem o caminho inverso: partem da base social, para o topo estatal. Assim é o projeto Rede de Segurança Público/Privada, implantado de forma experimental nos municípios de Xangri-lá e Capão da Canoa no período de 2012-2014.

Conforme dados da Secretaria de Segurança Pública (2015) os índices de criminalidade no litoral norte, principalmente referentes ao crime de furto, encontram-se acima da média Estadual. Enquanto no ano de 2011, o Estado do Rio Grande do Sul teve um total de 166.698 (cento e sessenta e seis mil novecentos e noventa e oito) registros de furto, os municípios de Capão da Canoa e Xangri-lá somaram juntos um total de 2.354 (dois mil trezentos e cinquenta e quatro) ocorrências dessa natureza.

Levando-se em consideração as estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) e os dados da Secretaria de Segurança Pública (2015) é possível apontar uma média de 0,038 furtos por habitantes na região do litoral norte; enquanto o estado do Rio Grande do Sul possui a média de 0,014 furtos por habitantes. Nesse sentido, os municípios de Xangri-lá e Capão da Canoa possuíam ao ano de 2011 o dobro da média dos índices estaduais.

Visando corrigir essa mácula, os empresários da região conjuntamente com o comando do policiamento local, deram início em agosto de 2012, à implementação de um projeto empreendedor na área de segurança pública. Este projeto visava a integração entre as forças policiais locais, a comunidade e as empresas de segurança privada. O projeto, denominado Rede de Segurança Público-Privada foi idealizado pelo então Comandante do 2º Batalhão de Policiamento de Áreas Turísticas (2º-BPAT), Ten. Coronel Paulo Ricardo Garcia da Silveira e apresentado à comunidade local, que prontamente acolheu a ideia.

A iniciativa previa o apoio financeiro e material da Associação Comercial e Industrial de Capão da Canoa –ASSOCICC, a qual mediante contribuição de seus associados e da comunidade, adquiriu seis rádios transmissores os quais foram distribuídos em comodato para o 2º BPAT e para algumas empresas de segurança que firmaram a parceria.

Segundo Silveira (2015), o projeto estava estruturado de forma muito simples, mas com resultados muitos eficazes. A Brigada Militar seguiria realizando seu patrulhamento e suas operações de rotina e as empresas de telemonitoramento continuariam a cumprir seus contratos de prestação de serviço; em termos de rotina operacional, nada iria mudar. O que estava sendo implantado era um canal direto de comunicação entre a Brigada Militar e as empresas de telemonitoramento.

Conforme dados do arquivo pessoal de Silveira (2015), a Brigada Militar em Capão da Canoa e Xangri-lá contava à época com um efetivo de 30 homens empregados por dia; já as empresas de segurança, possuíam um efetivo de mais de

700 vigilantes empregados por dia. Assim, a quantidade de homens que realizavam a vigilância patrimonial era infinitamente maior ao efetivo que realizava a segurança pública dos indigitados municípios. O intuito do projeto, então, era contar com a participação direta desse contingente particular no combate à criminalidade, especialmente nos crimes de furto à residências.

Então, conforme lembra Silveira (2015) foi implementado como projeto piloto, a distribuição de seis rádios transmissores às empresas de vigilância privada e dois rádios à Brigada Militar de Capão da Canoa. Isso objetivava uma comunicação direta e imediata entre a guarnição de serviço e os centros de monitoramentos das empresas de segurança. Esse canal direto de comunicação visava unicamente dar uma resposta imediata especialmente aos chamados de furto, possibilitando um deslocamento mais rápido da guarnição de serviço e possibilitando que as outras empresas também tomassem conhecimento do ocorrido e pudessem colaborar com informações sobre o acontecido.

Existia uma verdadeira rede de comunicação entre polícia e comunidade. Não havia a intenção de formar um contingente reserva ou um grupamento paramilitar. A intenção do projeto era aproximar o Estado, na figura da Brigada Militar, a sociedade, representada pela Associação Comercial, e o seguimento de segurança particular, representado pelas empresas de telemonitoramento; a aproximação visava uma participação conjunta, para que todos mediante uma atuação em rede pudessem contribuir para a redução da criminalidade.

Outro benefício que a implantação do projeto visava, era a regularização das empresas de telemonitoramento. Segundo dados do Grupamento de Vigilância e Guarda da Brigada Militar, órgão legalmente responsável pela fiscalização das empresas de telemonitoramento, no início do projeto os municípios de Xangri-lá e Capão da Canoa contavam com um total de 63 (sessenta e três) empresas atuando no ramo do monitoramento e vigilância; sendo que apenas 17 (dezessete) possuíam regularidade (ROSA, 2013, p.4).

Como o projeto previa que, para poder aderir à rede de comunicação, era necessário que a empresa estivesse regularizada, após a implantação do projeto piloto houve uma redução de 71% (setenta e um por cento) na informalidade das empresas da região (ROSA, 2013, p.4).

O fato da regularização das empresas acabou contribuindo para outro resultado não previsto inicialmente: as empresas deixaram de ser concorrentes para

tornarem-se cooperadoras na atividade de segurança pública. Enquanto meras concorrentes, cada empresa ocupava-se da sua área de atuação, dando prioridade para o combate dos furtos dentro de seu território de ação, não tomando conhecimento ou pouco se importando com o ocorrido em outras áreas.

A partir da implementação da rede de comunicação, as empresas passaram a atuar conjuntamente, uma vez que a possibilidade de prisão de um autor de crime de furto (ainda que ocorrido em área diferente da ação de determinada empresa) representava um ganho para toda a sociedade e especialmente para os envolvidos no projeto.

O projeto que começou em agosto de 2012 e estendeu-se por até março de 2014, quando o comando Geral da Brigada Militar, sugeriu o fim da parceria público privada. Os argumentos para tanto foram (i) a inexistência de expresso amparo legal que autorizasse o Estado a firmar parcerias dessa ordem com as empresas de telemonitoramento e (ii) que esse projeto poderia comprometer a moralidade e a impessoalidade do serviço de segurança pública, pois beneficiaria apenas os cidadãos que possuíssem contratos com as empresas participantes do projeto.

Conforme arquivos pessoais de Silveira (2015), o comando Geral da Brigada Militar sugeriu que os rádios transmissores, que estavam em comodato com o 2º BPAT, fossem devolvidos à Associação Comercial e que houvesse, por parte do policiamento local, o abandono do referido projeto. A sugestão foi prontamente acatada pelo Comandante do 2º BPAT que pôs fim à parceria da rede de comunicação. Desde de então, as ações de policiamento voltaram a desenvolver-se sob o modelo de patrulhamento repressivo e comunicação via telefone 190.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das colocações expostas, é possível afirmar que em matéria de segurança pública, o litoral norte do Estado possui as condições necessárias para implementar uma gestão pública descentralizada. Também, se pode afirmar que, frente ao movimento comunitário que se congregou na implantação do Projeto Rede de Comunicação, existe no âmbito dos municípios de Xangri-lá e Capão da Canoa, as marcas de um comunitarismo responsivo. Em contra partida, o governo estadual ainda reflete a tradicional gestão hegemônica das políticas públicas e centraliza a produção normativa em matéria de segurança pública.

A gestão pública descentralizada encontra suas bases principiológicas no conceito de Estado Subsidiário e visa exatamente a execução de políticas públicas pelo menor núcleo social existente. Em um estado federado, como o é o Brasil, os municípios representam a menor esfera de atuação estatal, possuindo inclusive autonomia para se auto-organizarem tanto em matéria administrativa quanto em questões legislativas. Ocorre que, em termos de segurança pública, a tentativa de emprego da teoria da subsidiariedade foi ceifada pelo poder público centralizador.

Seja por desconhecimento sobre as vantagens que a descentralização proporciona, seja pelo apego ao modelo centralizador, o certo é que o Projeto Rede de Comunicação não logrou êxito e teve solução de continuidade por decisão única e exclusiva do Comando Geral da Brigada Militar. Não fosse a sugestão advinda do comando da corporação, no sentido de que a parceria entre os órgãos de segurança pública e as empresas de segurança patrimonial fosse interrompida, ainda estaríamos presenciando o crescimento daquelas ações em prol da segurança pública.

Essa atitude centralizadora da segurança pública, a qual na exposição de motivos, estampa a preocupação do comando da corporação com a possível impessoalidade e imoralidade do serviço prestado pela Brigada Militar, só reforça a intenção do Estado em centralizar a execução de suas políticas públicas, ainda que estas se mostrem ineficazes.

O argumento de que apenas as pessoas que houvessem contratado o serviço de telemonitoramento seriam beneficiadas pela rede de comunicação é facilmente derrubado, uma vez que o projeto visava apenas a comunicação mais rápida e eficaz entre a comunidade e os órgãos de segurança pública. Sem privilegiar ninguém, atendia a todos. Além disso, havia a possibilidade de que qualquer cidadão pudesse adquirir um rádio transmissor e se tornar uma base local de comunicação com o policiamento.

Contudo, embora a rede de comunicação tenha sido temporariamente suspensa, ainda arde o calor da mobilização social que foi levantada com a criação do projeto, e a comunidade naqueles municípios segue atuante na implantação de medidas que propiciem o estabelecimento de um comunitarismo responsivo e solidário na busca de soluções para a segurança pública.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL, Planalto Nacional. Disponível em: <
www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2007-2010/2007/Exm/EM-139-MJ-MDS-SR-PR-C.CIVIL.htm>. Acesso em: 30 de out. 2015a

_____. Ministério da Justiça. Disponível em: <
<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ0FE4DE4EITEMID56E765D6B0E84625958791DD5F305EB2PTBRNN.htm>>. Acesso em 30 de out. 2015b.

BORBA, A. P. A.; SWAROVSKY, A. Comunidade e Segurança Pública: Experiências no combate à violência a partir da participação da comunidade nos conselhos municipais e comunitários de segurança pública. In.: SCHMITD, J. P.; HELFER, I.; BORBA, A. P. A. (Org.). Comunidade e Comunitarismo: Temas em debate. Curitiba: Multideia. 2013

GURVITCH, Georges. La ideia del Derecho Social. Granada: Editorial Comares, S.L., 2005.

HERMANY, Ricardo. (Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul. EDUNISC: IPR, 2007.

IBGE. Banco de Dados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 30 de out. de 2015.

LEAL, Rogério Gesta. Participação Social na Administração pública. In: HERMANY, Ricardo (Org.). Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 51-76

MORAIS, José Luis Bolzan de. A idéia de Direito Social: o Pluralismo Jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria da Segurança. Disponível em:
<http://www.ssp.rs.gov.br/>. Acesso em: 30 de out. 2015.

ROSA, Delmar da. Capão da Canoa e Xangri-lá são referências nacionais no combate à criminalidade. A Folha do Litoral, Mar.-Abr 2013.

SCHIMITD, João Pedro. Raízes do Comunitarismo: Concepções sobre a comunidade no pensamento ocidental. In:_____. Comunidade e Comunitarismo: temas em debates. Curitiba: Multideia, 2013.

_____. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na Legislação brasileira. Disponível em: www.univali.br/periodicos. Acesso em 30 de out. de 2015.

SILVEIRA, Paulo Ricardo Garcia da Silveira. Rede de Comunicação. Entrevistador: R. Verdum, 2015. Entrevista concedida à pesquisa Comunitarismo, subsidiariedade e segurança pública: as ações voltadas à segurança pública no litoral norte do estado.