

A POLÍCIA MILITAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA PREVENÇÃO CRIMINAL

MATHIAS, João Carlos Sproesser¹

RESUMO

O artigo discute o papel constitucional da Polícia Militar e dos municípios e as relações entre ambos (PM e Município) sob o enfoque da necessidade de medidas no âmbito da organização policial que viabilizem um relacionamento cooperativo com o município, para que ele tenha condições de conhecer a dinâmica criminal da área e passe a considerá-la quando da formulação de suas políticas públicas, partindo do pressuposto que o conhecimento da questão da segurança pública pode proporcionar que a atuação do município tenha importantes reflexos na prevenção criminal primária.

Palavras-Chave: Polícia Militar. Prevenção criminal. Políticas públicas. Município.

¹ Major da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Pós-Graduado pelo Curso Superior de Polícia no Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. E-mail: mathias@policiamilitar.sp.gov.br.

INTRODUÇÃO

Segurança é uma necessidade primária das pessoas e, para que a sociedade sobreviva e seja saudável é vital que o crime e a violência, apesar de serem fatos sociais, sejam mantidos sob controle. Esse tema permeia todas as atividades das pessoas, pois não se concebe saúde, educação ou trabalho sem segurança, aliás, não se concebe vida em sociedade sem segurança.

Prover segurança aos cidadãos e à sociedade é, assim, uma tarefa inerente ao Estado, que para esse fim conta com organizações que fornecem serviços de natureza social e de natureza policial, as quais atuam segundo um ordenamento jurídico que se destina a regular as relações entre as pessoas e entre estas e o próprio Estado.

A importância do crime na sociedade atinge um estágio tão elevado que não é possível tratá-lo exclusivamente como “caso de polícia”, ou culpar a Justiça ou as leis pela sua ocorrência, pois sua dimensão exige a mobilização de forças importantes da sociedade.

O que tem sido eficaz são programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multiinstitucional entre Estado e sociedade [...]. O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas nas mãos de policiais, advogados ou juizes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança (BEATO FILHO, 1999, p.25).

O Estado necessita envolver na questão da segurança pública, além dos órgãos

específicos de segurança, também os de saúde, educação, assistência social e planejamento urbano, alocando-os, segundo Beato Filho (1999, p. 25) “não em torno de prioridades governamentais, mas da identificação de locais e grupos no interior da sociedade que mereciam um tratamento prioritário”.

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao distribuir as atribuições aos entes estatais, definiu que as tarefas de natureza policial cabem à união e aos estados, enquanto que aos municípios foi reservado um papel prioritariamente social; as organizações policiais federais e estaduais são, portanto, os braços por meio dos quais o Estado cumpre com o seu dever de oferecer segurança e preservar a ordem pública.

O município é o ente federativo mais próximo do cidadão e, portanto, é o mais envolvido com a resolução de problemas locais, inclusive no que diz respeito à segurança, porque atua prioritariamente sobre aspectos sociais, que impactam na prevenção do crime e da violência por meio de ações de inclusão social, da organização do espaço físico, da melhoria do ambiente social pela criação de condições para relacionamentos interpessoais saudáveis e da busca da participação comunitária no processo de formulação de políticas públicas de construção da cidadania.

É objeto deste estudo a relação entre a Polícia Militar e outros órgãos da administração pública, particularmente os municipais, pois a interação entre eles constitui importante fator de eficiência por impactar no direcionamento de esforços de instituições que, em última análise, existem para oferecer melhoria da qualidade de vida às pessoas.

Para fundamentar o presente trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica de áreas diversas e uma pesquisa de campo em todos os municípios paulistas com mais de 100 mil habitantes localizados fora das regiões

metropolitanas, mediante um questionário dirigido a Oficiais PM em função de comando das organizações policiais militares responsáveis pelo policiamento preventivo e ostensivo de cada um desses municípios. A pesquisa de campo foi respondida pela totalidade da amostra e seus resultados são apresentados adiante.

1 POLÍCIA: DA DEFESA DO ESTADO À SEGURANÇA CIDADÃ

A discussão do papel atual da Polícia Militar está intimamente ligada à história recente do Brasil, marcada pela passagem de um estágio no qual a prioridade era a segurança nacional, até o momento atual, em que se discute e busca a segurança cidadã.

Segundo Oliveira (2005, p. 286), “durante o regime militar (1964-1985), prevaleceu o *high policing*, ou seja, o policiamento voltado para as atividades políticas dos que se opunham à ordem estabelecida”. As polícias foram, portanto, instrumentos de proteção dos interesses nacionais, que nada mais eram do que os interesses dos governantes de então e, assim, enquanto as instituições policiais orientavam suas ações centradas na perspectiva da segurança do Estado, a dinâmica criminal no cenário urbano era relegada a plano secundário.

O controle e a coordenação das polícias militares competiam ao Exército Brasileiro e as polícias foram efetivamente empregadas em operações de interesse da segurança nacional, naquele momento prioritária em relação à segurança pública e à segurança do cidadão.

[...] as polícias foram utilizadas para infiltrar-se em organizações percebidas como subversivas, para perseguir, prender e torturar os indivíduos classificados como inimigos do Estado. No entanto, ao que se sabe, os criminosos comuns e outros desviantes não foram identificados como ameaça à segurança nacional (OLIVEIRA, 2005, p. 286).

A atuação dos órgãos de segurança não tinha como prioridade prevenir ou reprimir o crime comum, que afetava o “cidadão comum”, pois os chamados “criminosos comuns” não representavam ameaça à segurança nacional.

Mudanças no contexto político internacional, na década de 1980, alteraram também o cenário político nacional, que passou a caminhar na direção da abertura política, fazendo com que esse modelo se desgastasse, trazendo à tona necessidades até então ocultas.

A democratização no continente fez desaparecer a “ameaça subversiva” que baseava em muito a gestão das instituições de segurança pública. Tal alteração da conjuntura acabou por exigir uma mudança nos conceitos tradicionais de segurança nacional e defesa interna, abrindo espaço para as noções de segurança pública e cidadã, em uma visão integral que envolve amplos aspectos relativos à defesa e proteção da vida, às liberdades individuais, aos bens e valores pessoais e ao desenvolvimento econômico e social (CARÁMBULA, 2006, p.858).

O processo de redemocratização interna trouxe uma nova constituição, em 1988, que distinguiu “segurança pública”, voltada à manifestação do crime e da violência no âmbito interno do país, de “segurança nacional”, referente a ameaças à soberania nacional e defesa do território e definiu que o papel dos órgãos policiais vincula-se à segurança pública, embora tenha ainda consignado que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, embora subordinados aos governadores dos estados, são forças auxiliares e reserva do Exército.

O período pós-Assembléia Constituinte ficou marcado pelo fortalecimento e ampla difusão de conceitos de cidadania e, também, pela busca da descentralização de serviços públicos, com transferência de competências para os estados e para os municípios.

A atuação policial mudou o enfoque, deixando de priorizar a defesa dos interesses nacionais e voltando sua atenção para as

ameaças à integridade das pessoas e do patrimônio. O Estado assumiu sua condição de responsável pelo controle e prevenção da violência, dando às instituições policiais o papel de implementar a política de segurança e o cidadão, que teve seu direito ao voto restabelecido na plenitude, passa a ser visto na carta constitucional como responsável pela segurança, porém na prática nem o direito ao voto representou ampla participação política, e nem o compartilhamento da responsabilidade pela segurança proporcionou sua inserção nesse processo, pois os indivíduos continuaram sendo vistos apenas como destinatários das políticas de segurança.

As políticas públicas de segurança voltaram seu foco para a atuação policial, principalmente para estratégias de controle do crime e da violência; os estados federados, principais detentores das polícias do país, desempenharam papel central na implementação dessas políticas, e o governo federal, com o objetivo declarado de aperfeiçoar o planejamento e proporcionar a troca de informações entre os diversos entes, vem desde então buscando estruturar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mediante estabelecimento de diretrizes que tenham alcance nacional.

A natureza multicausal da violência e do crime, e a heterogeneidade com que eles se manifestam, porém, tornaram clara a ideia da insuficiência de um sistema de segurança pública baseado exclusivamente na atuação de um aparato de natureza policial, evidenciando a necessidade de atuação, tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas que integrem ações e atraiam a participação dos cidadãos, que precisam ser dotados de capacidade social para superar produtivamente seus conflitos.

Nessa linha, Bogotá, capital da Colômbia, desenvolveu a partir de 1995 o Programa de Cultura Cidadã, constituído de uma série de projetos baseados em políticas integradas de segurança e convivência, apoiadas basicamente no fortalecimento das instituições polícia e justiça e em programas

de prevenção à violência e à criminalidade, com atenção especial a grupos vulneráveis, tornando-se referência internacional ao demonstrar que a gestão da atividade de polícia deve buscar novas metodologias de intervenção, com abordagens que superem a intimidação do potencial delinquente, que não se limitem ao registro de ocorrências, mas que efetivamente busquem o apaziguamento social, em uma perspectiva de prevenção da violência e da criminalidade com atuação integrada a políticas públicas de desenvolvimento social e humano que promovam e garantam, ao mesmo tempo, a vida, a integridade física, o patrimônio e a cidadania.

No contexto de segurança cidadã, as ações devem ser realizadas em um espectro amplo, antecipando-se ao surgimento dos fatores que levam à delinquência, passando pelas ações que visam ao controle de sua expansão, podendo chegar até os níveis legítimos de coerção de um estado democrático de direito.

As políticas públicas adotadas devem focar transversalmente a questão da segurança, incidindo em todas as manifestações de violência e reconhecendo a multicausalidade dos fenômenos, assim como a heterogeneidade de suas manifestações.

O Brasil, assim como outros países, erra no combate à criminalidade por dissociar as políticas social e repressiva. Além disso, falta coordenação entre os governos, nas suas diversas esferas, e entre as polícias civil, militar, federal e as guardas municipais. No caso das prefeituras, elas poderiam participar mais das políticas de segurança, cuidando, por exemplo, da iluminação pública nas áreas em que forem detectados altos índices de criminalidade. Por outro lado, as cidades brasileiras que têm mais acertos na segurança pública são justamente aquelas em que as polícias civil e militar trabalham bem juntas, como São Paulo (GUIMARÃES, 2008, p. 107).

Dentro de um conceito de segurança cidadã, a participação das pessoas extrapola os espaços institucionais dos conselhos, pois o cidadão é o centro da política e seu principal beneficiário, possuindo papel preponderante na gestão local das políticas de segurança, que devem ter por objetivo promover a convivência e a cidadania.

Além da polícia, as instituições responsáveis pelas políticas sociais, sejam elas federais, estaduais ou municipais, também participam de uma nova política, cujo personagem central é o cidadão, em uma perspectiva que confere importância à gestão local da segurança, em contraste com uma perspectiva anterior, que mantinha a questão da segurança em uma esfera de atuação concentrada nos âmbitos federal e, principalmente, estadual.

2 O PAPEL CONSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR

Segundo o texto constitucional vigente, Segurança Pública constitui dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de órgãos policiais, dentre os quais estão as polícias militares, a quem cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

A Polícia Militar, um braço do estado federado, é o órgão estadual encarregado constitucionalmente da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, competindo-lhe manter o bom estado da coisa pública; dela espera-se, de forma lacônica, que impeça que ocorram crimes ou quaisquer outras quebras da ordem; nesse sentido, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública devem ter caráter preventivo em relação às ameaças a que potencialmente estão expostas as pessoas.

A segurança pública é a atividade do Estado que “traduz-se em empreender ações e oferecer estímulos ativos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir

e usufruir o lazer, protegendo-os dos riscos a que estão expostos” (MIGUEL, 2007, p. 27). Mais ampla, a **Ordem Pública** é definida como um conjunto de instituições e de regras que mantém o bom funcionamento dos serviços públicos e a “segurança e a moralidade das relações entre particulares e cuja aplicação, em princípio, não pode ser objeto de acordo ou convenção”². Moreira Neto (2005, p. 410) a considera “uma situação de harmonia desejável e necessária à vida das sociedades, sendo, por isso, objeto do Direito que, para garanti-la, institui a sua correspondente ordem jurídica”.

A definição legal e os entendimentos conceituais a respeito da ordem pública trazem à tona valores maiores, como convivência harmoniosa e pacífica, equilíbrio, justiça social e relação harmônica entre Estado e sociedade, que extrapolam o aspecto jurídico e vão além dos resultados do exercício singelo de um policiamento ostensivo e preventivo, que não pode focar única e exclusivamente as questões de natureza criminal, como se fosse auto-suficiente, autônomo, desvinculado das demais atividades desenvolvidas pelo conjunto da sociedade.

A prevenção criminal se constitui de qualquer providência que vise a afastar aquilo que, ainda que potencialmente, represente risco à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio. Félix (2003) apresenta o crime como “consequência da atuação conjunta de seus componentes (ofensor, ofendido e ambiente) sob a ação de fatores sócio-econômicos, políticos e culturais”, indicando, portanto, que a prevenção criminal deve ir além da questão específica de segurança pública, necessitando ser contemplada por políticas de ação social.

Os programas de prevenção podem ser classificados como primários, secundários ou terciários, de acordo com os destinatários, os

²Pela clareza na definição de Ordem Pública, citamos HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa, p. 2356. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001

instrumentos e mecanismos utilizados e os objetivos pretendidos.

Prevenção criminal primária é aquela voltada às causas do crime, com o objetivo de neutralizá-las antes que os problemas se manifestem:

[...] os programas de prevenção primária orientam-se às causas mesmas, à raiz do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que o problema se manifeste. [...] Educação e socialização, casa, trabalho, bem-estar social e qualidade de vida são os âmbitos essenciais para uma prevenção primária, que opera sempre a longo e médio prazo e se dirige a todos os cidadãos. As exigências de prevenção primária correspondem a estratégias de política cultural, econômica e social, cujo objetivo último é dotar os cidadãos [...] de capacidade social para superar de forma produtiva eventuais conflitos (MOLINAS, 2008, p. 253-254).

A prevenção criminal secundária, mais próxima da ação policial cotidiana, visa a setores e momentos específicos da sociedade.

A chamada prevenção secundária, por sua parte, atua mais tarde em termos etiológicos: não quando – nem onde – o conflito criminal se produz ou é gerado, senão quando e onde se manifesta ou se exterioriza. Opera a curto e médio prazo e se orienta seletivamente a concretos (particulares) setores da sociedade: àqueles grupos e subgrupos que ostentam maior risco de padecer ou protagonizar o problema criminal. (MOLINAS, 2008, p 254).

Esse nível de atuação deve apresentar respostas mais imediatas à violência, enfocando a capacidade de diagnóstico, ações pontuais e limitação do dano. As estatísticas criminais e os serviços de informações são indispensáveis, pois possibilitam a identificação de casos e populações sob risco, permitindo dirigir as ações a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, bem como limitar os danos causados a pessoas mais suscetíveis de serem vítimas de crimes e violências. A participação

comunitária, mantendo a organização policial informada dos problemas da área, é vital para a prevenção neste segundo nível.

Por último, mas não menos importante, está a prevenção terciária, destinada, segundo Molinas (2008, p. 254), ao recluso, condenado, com o objetivo de evitar a reincidência, podendo, segundo Mesquita Neto (2003, p. 311) voltar-se também às pessoas que foram vitimizadas, visando a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social.

Assim, a prevenção terciária entra em cena depois do ato delituoso, para evitar a repetição, ofertando às pessoas envolvidas condições para que mudem o comportamento.

3 A RELAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR COM OS MUNICÍPIOS

A cidade é o espaço geográfico no qual o cidadão vive, o que a faz palco das políticas públicas e ponto de convergência das questões urbanas e sociais, propiciando a aproximação dos conceitos de cidade e de cidadania. O desafio das políticas públicas é alcançar a sustentabilidade urbana para o pleno exercício da cidadania, assegurando uma vida harmônica do homem em seu meio ambiente.

Aos municípios constitucionalmente cabe oferecer serviços básicos, essenciais, de transporte público, educação pré-escolar e ensino fundamental, atendimento à saúde, a promoção do ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Os poderes públicos municipais, que não têm atribuição expressa de zelar pela ordem pública, participam de sua preservação quando consideram as questões que envolvem segurança, salubridade e tranquilidade no planejamento urbano, nas ações de controle do uso do solo, na oferta de serviços públicos de qualidade, como escolas, áreas de lazer e esportes, iluminação, asfalto, e

na elaboração de programas sociais desestimuladores da violência.

Os municípios dispõem de instrumentos eficazes para prevenir o crime e a desordem, pois concentram atribuições e recursos que possibilitam melhorar a qualidade de vida da população, podendo contribuir primariamente para a redução da criminalidade, tanto intervindo em aspectos urbanos quanto sociais.

A mesma Constituição Federal que não inclui a Guarda Municipal entre as polícias de segurança pública, dá ao município o controle do processo de urbanização, da fiscalização sanitária, da administração de serviços de saúde e educação, proporcionando uma atuação voltada às pessoas, possibilitando atuar de modo diverso na segurança pública.

O município tem melhores condições que o estado federado e que a união para conhecer os problemas que afetam o dia-a-dia das pessoas e decidir o que deve ser feito e, sob esse ponto de vista, é absolutamente desejável que políticos ocupantes de cargos públicos idealizem, planejem e executem políticas consistentes, porém nem sempre as políticas públicas adotadas pelos municípios consideram as questões relativas à segurança pública, assim como nem sempre são caracterizadas por planejamento e execução racionais e sistemáticos, como espera e necessita a sociedade.

3.1. Polícia Militar e município: cooperação ou competição

No exercício das atividades de polícia ostensiva, a Polícia Militar, chamada pela sociedade, passa a se envolver com a resolução de conflitos interpessoais e problemas locais e se torna profunda conhecedora de questões de ordem social. Porém, por não ser capaz e nem responsável direta por solucionar todos os problemas do cidadão e da sociedade, aproxima-se do município, embora sem estar a ele subordinada.

A proximidade da Polícia Militar com o município, frequente em muitos pontos de interseção de responsabilidades, pode produzir cooperação, competição ou, simplesmente, nada produzir. Nada produzirá se houver conflito negativo de competências, se a polícia entender que aquele problema relativo à organização do espaço físico não lhe compete, por se tratar de um “problema social”, e simplesmente ignorá-lo, pois “não é problema seu”. Nessa situação, quem perde é a sociedade, por se ver privada de ter seus problemas resolvidos. A competição se caracteriza pelo conflito positivo de competências, pela disputa de espaço, com cada um querendo dar a sua solução para o problema, desconsiderando a responsabilidade do outro. Tal situação também é caracterizada pelo prejuízo à sociedade, que paga a conta por serviços duplicados, e às vezes conflitantes, para um mesmo fim. A colaboração, por outro lado, pressupõe cada um cumprindo o seu papel enquanto organização e contribuindo com o conjunto da sociedade ao buscar, junto a outros órgãos, a solução para os problemas que não são de sua esfera de competência.

Sociedade alguma pode prescindir de um órgão responsável pela prevenção criminal secundária, mas este por si só não é suficiente para conservar a sociedade saudável. Para que os serviços de segurança pública sejam eficazes, além de executar com eficiência a prevenção secundária, a Polícia Militar precisa participar ativamente dos processos que levem à prevenção primária, em geral de competência das prefeituras, aliadas imprescindíveis.

Não se admite mais exigir que as polícias solucionem os problemas do avanço da criminalidade e da violência, porque a maioria das causas destes fenômenos não pode ser enfrentada apenas pelos policiais, por melhor que trabalhem e por maiores que sejam seus esforços. Por isso, não há qualquer possibilidade de se pensar “Segurança Pública” no mundo moderno se continuamos lidando, isoladamente, com o trabalho policial e

se concentramos nele todos os investimentos e toda a expectativa por resultados. [...] é preciso estruturar uma atividade em rede, que envolva as polícias e muitas outras instituições em um trabalho racional, onde o esforço de cada um possa complementar o esforço dos demais e não concorrer com ele. (ROLIM, 2004, p. 4).

O Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo tem consciência dessa necessidade, tanto que fez constar do Planejamento Estratégico da Polícia Militar 2008-2011, como objetivo estratégico, a necessidade de conjugar segurança com políticas públicas de transformação social, para proporcionar elevação da sensação de segurança.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

Embora as políticas públicas de transformação social sejam compostas, de um modo geral, de ações relativas a questões de competência municipal, não há discussão de forma sistemática das questões de segurança pública entre o município e a Polícia Militar.

Pesquisa de campo apurou que em menos de um terço das cidades paulistas com mais de 100 mil habitantes, não pertencentes a regiões metropolitanas, a Polícia Militar e o município mantêm algum tipo de relacionamento estruturado para tratar de questões afetas à segurança pública, ao contrário do que ocorre quando o objeto do relacionamento é a prestação, pela Prefeitura, de apoio material à Polícia Militar, voltado a atividades internas, como a cessão de funcionários administrativos, a manutenção de instalações físicas ou o fornecimento de material de escritório e de limpeza (gráfico 1).

Se não dispuser de uma fonte de informações relativa à dinâmica criminal, as políticas municipais, mesmo que sejam eficazes em aspectos sociais e de recuperação física de espaços urbanos, terão sua eficiência comprometida, pois não terão contemplado, quando de sua formulação, a questão da segurança dos cidadãos.

Os municípios, cientes dessa situação, quando não veem na Polícia Militar uma parceira adequada, passam a buscar meios alternativos de se inteirar dos problemas e de interagir com os aspectos específicos de segurança pública; a criação de uma secretaria municipal de segurança, tendo sob sua responsabilidade uma guarda municipal é um caminho que tem se mostrado muito comum; alguns municípios não criam secretarias específicas e outros criam secretarias ou estruturas equivalentes mesmo sem ter formado guarda municipal.

A criação de secretarias municipais de segurança, ou estruturas equivalentes, é uma medida interessante que tem sido adotada por muitos municípios, principalmente quando não se limita a coordenar ações específicas de segurança como, por exemplo, o controle das guardas municipais, mas influencia a atuação de outros órgãos e secretarias demonstrando-lhes a lógica da segurança; essa secretaria municipal, ou órgão equivalente, pode opinar no plano diretor da cidade, indicar locais prioritários para a instalação de equipamentos urbanos e para a realização de programas voltados a grupos sociais em situação de risco, e ainda possibilita um melhor conhecimento das conseqüências criminais de alguns projetos, como aqueles que criam novos bairros, novas concentrações urbanas, sem uma infra-estrutura adequada, sem escolas, sem oportunidades de lazer.

Depreende-se, assim, que a Polícia Militar e o município podem e precisam ser importantes aliados, porém caso a organização policial se mostre distante ou refratária a essa necessidade, o município encontrará ou construirá novos caminhos; no momento atual os caminhos mais comuns pelos quais têm trilhado os municípios são as

guardas municipais, que conforme se observa no gráfico 2 não estão tendo o condão de afetar positivamente as estatísticas criminais das cidades onde já estão presentes, pois quando comparados os números de crimes registrados nas cidades que contam com esse serviço em relação àquelas que ainda não os têm, nenhuma diferença expressiva é observada; mesmo assim, as guardas continuam sendo apresentadas como panacéias por políticos interessados em imprimir seu nome no livro histórico da cidade.

A tendência dos municípios de criar sua própria polícia, sob a forma de guarda municipal, é incentivada pelo governo federal que, por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), defende um modelo que atribui às guardas o policiamento comunitário e a resolução de conflitos.

O gráfico apresentado, porém, evidencia que não há relação direta entre as estatísticas criminais e a existência e atuação de guardas municipais no policiamento ostensivo, apesar da singela indicação de que entre as cidades com números mais elevados de registros de crimes predominam as que têm guardas municipais atuando no policiamento ostensivo, evidenciando que essas estruturas não tiveram o condão de melhorar o posicionamento dos municípios no contexto da criminalidade registrada no estado, permitindo ainda a observação de que podem estar consumindo recursos públicos que poderiam ser empregados em prevenção primária, com resultados de longo prazo, porém mais efetivos.

4 O PAPEL FUTURO DA POLÍCIA MILITAR

O investimento em estruturas policiais municipais, inclusive com apoio federal, cria um quadro de incerteza política quanto ao papel de cada esfera de governo, restando à Polícia Militar, organização estadual responsável pela ordem pública, escolher se

aceita passivamente esse modelo que, apesar de contrariar o texto constitucional, vem sendo politicamente imposto, passando a atuar exclusivamente como polícia de segurança pública, limitando-se à prevenção policial secundária, abdicando de caminhar em direção ao modelo de segurança cidadã e desprezando toda a evolução que vivenciou desde que escolheu ser comunitária ou, se não o aceita e prossegue ocupando espaços de participação social, demonstrando sua capacidade de prover os serviços de segurança pública, atuando simultaneamente de forma colaborativa com os municípios, proporcionando-lhes condições de investir mais e melhor nos aspectos sociais e urbanos que lhes competem.

A primeira opção se revelará como fato consumado se a postura organizacional for de inércia, enquanto a segunda representa a reação, e requer um novo fôlego em um processo que começou com a implantação da filosofia de polícia comunitária; exemplos pontuais bem sucedidos indicam que é possível atuar de forma sinérgica com órgãos federais, estaduais e municipais, assim como com a sociedade organizada e com o cidadão, na sua comunidade.

O papel da organização policial é bem definido, cabendo a cada integrante executar o que lhe compete, encaminhar aos responsáveis os problemas que não são de sua competência e interagir socialmente com todos, como um verdadeiro Agente Comunitário de Segurança, que ao buscar soluções transmite uma imagem de comprometimento e preocupação, necessários ao fortalecimento da comunidade.

Funções atípicas relacionadas à preservação da qualidade geral de vida não devem produzir indefinição quanto aos limites do trabalho policial e nem podem aumentar as expectativas sociais em relação à polícia, pois geraria conflitos de competência com outras instituições, além de tornar a sociedade vulnerável a um controle policial exagerado.

A atuação cooperativa com o município possibilita a discussão e o encontro de opções

sustentáveis e exequíveis de parcerias, para a melhoria das condições de vida das comunidades, mediante adequado direcionamento das atividades de policiamento ostensivo, por parte da Polícia Militar, assim como dos programas de natureza social e urbana justamente para as comunidades mais necessitadas, considerando-se para definir tais necessidades não apenas aspectos puramente sociais, mas também aspectos relativos à segurança e à ordem pública, nas quais é urgente a prática da prevenção criminal primária.

O Conselho Municipal de Segurança é um canal apropriado para a interação da Polícia Militar com outros atores sociais, assim como o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), estrutura gerencial que reúne instituições cuja atuação incide sobre a política de segurança no município; onde não houver tais estruturas, é importante que o comando local da Polícia Militar tenha a iniciativa de mobilizar organizações que atuam em áreas diversas, que causam impacto na questão da segurança pública, visando estruturá-las, ampliando os mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas e assumindo o protagonismo da prevenção criminal e preservação da ordem pública.

A diversidade de formas de relacionamento com os municípios indica a necessidade de desenvolvimento periódico de cursos de capacitação e atualização para os policiais militares, inclusive oficiais em função de comando, abordando temas relativos às tendências e abordagens de políticas públicas face ao crime e à violência, proporcionando mudança do foco relativamente estreito da prevenção do crime para a questão mais ampla da proteção das comunidades e da segurança como bem público.

Para que haja efetiva integração entre a Polícia Militar e os municípios há necessidade de eliminação da necessidade de obtenção de apoio material, promovendo a independência entre os órgãos, bem como ferramentas para um conhecimento amplo dos problemas locais, com estatísticas policiais, informações

criminais e pesquisas com a população, proporcionando diagnósticos mais precisos sobre a dinâmica criminal da área.

São ainda necessários canais estruturados de contato com os demais atores do cenário social, com atuação relativa à prevenção criminal primária, Conselho Municipal de Segurança e GGI-M, aos quais cabe discutir e propor medidas necessárias para a formulação e a aplicação de políticas públicas de prevenção criminal primária e a disseminação, aos policiais militares, de conhecimentos necessários para melhor interagir com órgãos públicos e demais instituições, cujo trabalho se relaciona com a questão de segurança, para, sem abrir mão da atuação no controle penal-repressivo, viabilizar a participação da Polícia Militar na prevenção primária, com caráter interdisciplinar e pluriagencial.

Atendidas essas condições, a Polícia Militar estará dotada do suporte necessário para exercer seu protagonismo na atividade policial e, ainda, atuar junto aos municípios, apoiando-os na formulação e na execução de políticas públicas que tratem de saúde, educação e habitação, contribuindo assim para a prevenção primária, bem como em questões relativas à melhoria das condições de urbanização, minimizando problemas locais que facilitam a prática de crimes e de violência, dando sua contribuição para a prevenção secundária.

Destaca-se, por fim, a importância de a Polícia Militar manter com os municípios uma relação colaborativa, oferecendo-lhes condições para priorizar esforços em ações sociais e urbanas, dotando os cidadãos de capacidade social para resolver de forma produtiva seus conflitos, na verdadeira prevenção do crime e da violência, a prevenção primária.

CONCLUSÃO

O momento histórico da instituição policial-militar é de decisão; enquanto a Polícia Militar vem evoluindo na consolidação da filosofia e estratégia de polícia comunitária, os municípios estão cada vez mais se envolvendo com as questões de segurança

pública, rompendo com uma tradição de omissão e imobilismo por considerar que a questão da segurança era um problema estadual.

Se os municípios não veem na Polícia Militar uma parceira importante para as suas políticas públicas, buscarão outros parceiros ou formularão tais políticas desconsiderando a questão da segurança e prescindindo do importante conhecimento dos problemas sociais que tem a PM, pela própria natureza de suas ações, e assim perderão a oportunidade de atuar de forma direcionada à prevenção criminal primária.

Se os municípios não encontram na Polícia Militar o respaldo de que necessitam para a realização da prevenção criminal de natureza policial, secundária, abre-se a possibilidade de investirem em estruturas próprias para somar esforços ou disputar espaços com a polícia estadual, e com essa postura muitas vezes acabam relegando a um segundo plano a prevenção criminal social e urbana, de natureza primária, que lhes compete.

Os conflitos de competência podem, ao final, apresentar um ou outro lado como vencedor, mas sempre terá entre os perdedores a sociedade, o cidadão, que poderá pagar duas vezes pelo mesmo serviço, mal prestado, ou dele ficará desprovido, embora tenha pago caro para manter instituições que ficam disputando espaço.

A distância entre Polícia Militar e município implicará na desconsideração da dinâmica criminal quando da formulação de políticas públicas, que podem até ter êxito sob o aspecto social, mas por certo se revelarão ineficazes na questão da segurança.

Para que os policiais militares cumpram o compromisso de proteger a vida, a integridade física e a dignidade da pessoa humana, necessário se faz que a organização policial atue de forma sinérgica com os demais atores do cenário social, em particular o município, onde o cidadão nasce, cresce, trabalha, produz, tem seus filhos e morre.

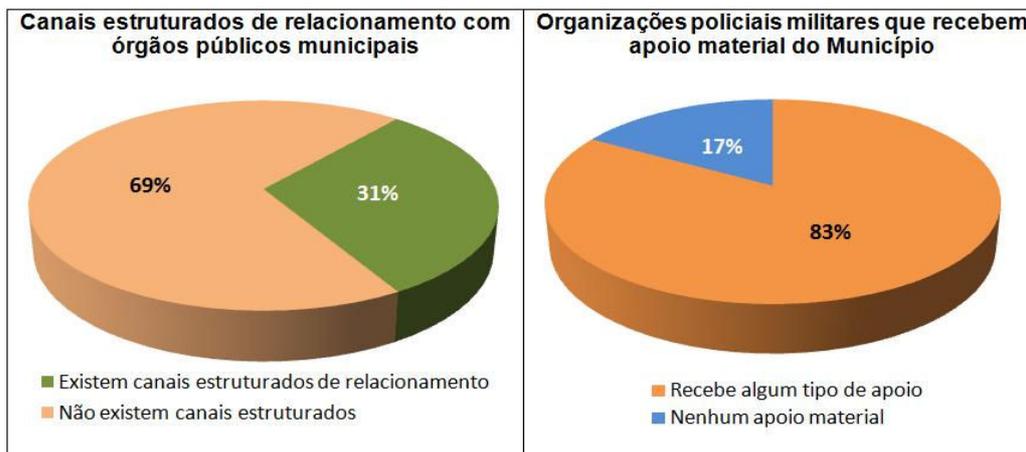
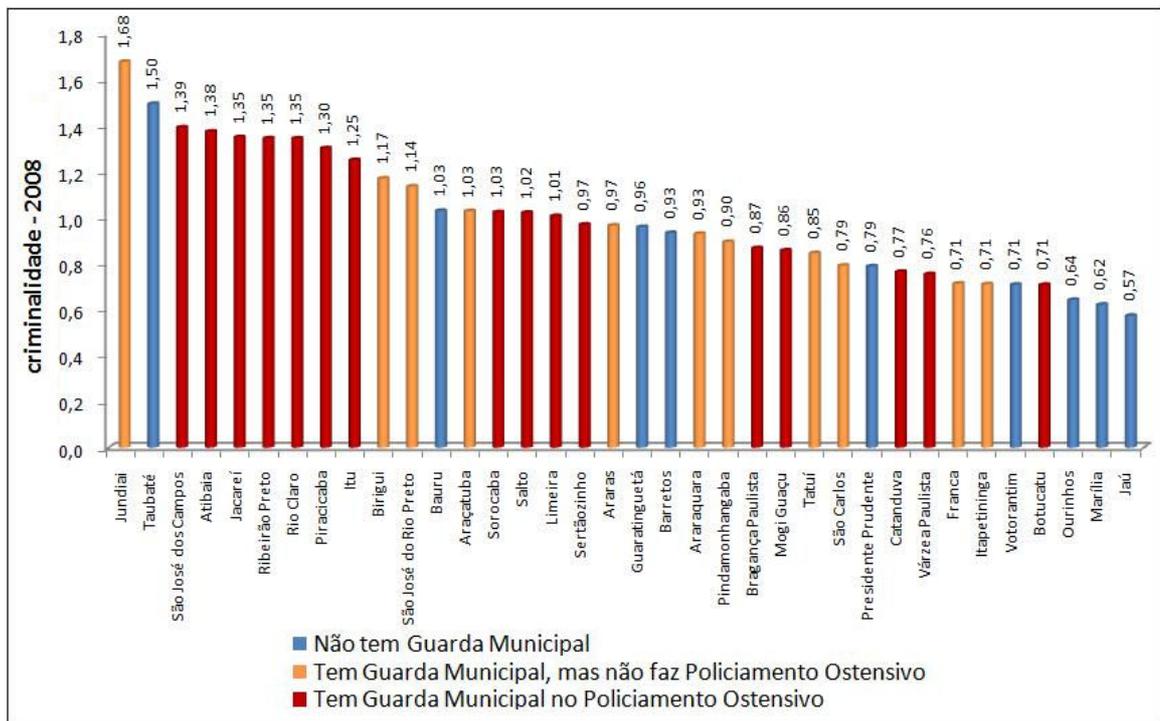


Gráfico 1 Relação entre a Polícia Militar e os municípios



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo– dados de 2008³

Gráfico 2 Criminalidade e existência de guardas municipais

³ O valor apresentado considera homicídios, roubos, furtos e furtos/roubos de veículos, e é a média aritmética da razão entre a quantidade de cada um dos delitos por 100.000 habitantes e a média do respectivo delito, dentro do universo de municípios pesquisados. O valor foi estabelecido única e exclusivamente para permitir a verificação do impacto que a criação de guardas municipais pode ter nas estatísticas criminais.

REFERÊNCIAS

- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial.** Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol.13, n. 4, 1999. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v13n04/v13n04_02.pdf>. Acesso em 14 out. 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARAMBULA, Marcelo. **Por uma segurança cidadã no Brasil e América Latina.** In SLAKMON, Catherine; MACHADO, Máira Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs.) Novas direções na governança da justiça e da segurança. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- FÉLIX, Sueli Andruccioli. **Universidade, Polícia e Comunidade: Parceria Necessária a Prevenção à Violência.** Revista Espaço Acadêmico. Maringá, ano 3, n. 24. mai. 2003. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/024/24cFelix.htm>>. Acesso em 04 mai. 2009.
- GUIMARÃES, Naiara. **O pacificador de Bogotá.** Veja, São Paulo, Edição 2061, p. 107, 21 mai. 2008.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001
- MESQUITA NETO, Paulo. **Prevenção do crime e da violência e promoção da segurança pública no Brasil,** in Arquitetura institucional do SUSP, p. 200-311. Brasília: Ministério da Justiça, 2003. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/susp_arquitetura.htm>. Acesso em 23 set. 2009.
- MIGUEL, Marco Antonio Alves. **A integração da Polícia Militar com a comunidade universitária:** Propostas para a Melhoria de Gestão em Segurança Pública e Qualidade de Vida. Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia. São Paulo: CAES, 2007.
- MOLINAS, Antonio Garcia-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia:** introdução a seus fundamentos teóricos; introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- OLIVEIRA, Antonio. **Uma polícia militar em uma sociedade democrática.** Caderno CRH, Salvador, v. 18, n. 44, p. 281-298, Maio/Ago. 2005. Disponível em <<http://www.cadernocrh.ufba.br>>. Acesso em 05 out. 2009.
- ROLIM, Marcos. **Guia para a prevenção do crime e a violência.** Brasília: Ministério da Justiça, 2004. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/senasp>>. Acesso em