

SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA COMUNITÁRIA E CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA - CONSEGS

VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

A criminalidade e a violência são assuntos bastante atuais. Muitos pesquisadores de polícia, das universidades, dos governos e da sociedade civil como um todo tem tentado formular explicações lógicas para esse fenômeno. O cientista francês Jean-Claude Chesnais, conceituado demógrafo e especialista em violência urbana, em visita que realizou ao Brasil em outubro de 1995, traçou um respeitável estudo sobre a violência criminal no Brasil. Seis causas foram elencadas por Chesnais como fatores responsáveis pela atual situação:

1. fatores sócio-econômicos: pobreza, agravamento das desigualdades, herança da hiperinflação;
2. fatores institucionais: insuficiência do Estado, crise do modelo familiar, recuo do poder da igreja;
3. fatores culturais: problemas de integração racial e desordem moral;
4. demografia urbana: as gerações provenientes do período da explosão da taxa de natalidade no Brasil chegando à vida adulta e surgimento de metrópoles, duas das quais, megacidades (São Paulo e Rio de Janeiro), ambas com população superior a dez milhões de habitantes;
5. a mídia, com seu poder, que colabora para a apologia da violência; e
6. a globalização mundial, com a contestação da noção de fronteiras e o crime organizado (narcotráfico, posse e uso de armas de fogo, guerra entre gangues).

Para reverter esse quadro, Chesnais propõe:

1. a criação de um Conselho Superior dos Meios Audiovisuais;
2. a reabilitação do Estado: a informação (estatística, melhores informações criminais), a repressão ao crime (melhor equipamento e investimento no pessoal da polícia, justiça e sistema prisional), a prevenção ao crime (escola, saúde, habitação, emprego);
3. política criminal: cooperação internacional, revolução na informação, controle das rotas da droga, luta contra o crime organizado, regulamentação das armas de fogo; e

MUDANÇA CULTURAL: A INTEGRAÇÃO SOCIAL E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DOS CIDADÃOS. A DESCENTRALIZAÇÃO E O CONTROLE DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS. A RESPONSABILIZAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES LOCAIS E DAS ELITES INTELLECTUAIS.

E em Artigo que publicou no jornal "o Estado de S. Paulo", em 5 de setembro de 1995, denominado "A violência brasileira em perspectiva", Chesnais afirmou categoricamente: "Os planejadores de políticas públicas, governadores, prefeitos, empresários, líderes comunitários, todos precisam enfrentar as causas acima mencionadas (no Artigo citado) dessa onda crescente de violência. Medidas de curto prazo podem ser implementadas, tais como a identificação das áreas geográficas de risco e a organização de ações concretas nesses lugares: a instalação de iluminação pública, construção de áreas de esporte, resolução dos conflitos fundiários, atribuição de poderes as mulheres e aos líderes comunitários, criação de organismos locais devotados especialmente a prevenção do crime e o engajamento de todas as pessoas que tenham conhecimento, aptidão e pratica

nesse campo (famílias, padres, policiais, médicos, funcionários, líderes juvenis e femininos, etc.). Se Os problemas sociais não forem devidamente combatidos, o medo e a insegurança continuarão a ameaçar a vida cotidiana do povo brasileiro e dos estrangeiros que visitam este pródigo país"

Fica demonstrado que não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, tem-se desenvolvido um consenso mais ou menos unânime de que, apenas com a decisão da comunidade em participar do processo da segurança pública, e que os resultados serão satisfatórios.

Em São Paulo, esse processo vem avançando objetivamente há mais de uma década, tempo correspondente ao da redemocratização do país, estimulado pela convicção de que é urgente resgatar-se a cidadania. E não existe cidadania sem participação.

ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Segundo a Constituição Federal, em seu Artigo 144, cinco organizações policiais são responsáveis pela segurança pública no Brasil: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, na esfera de competência da União. Na esfera de atribuição das Unidades Federativas (Estados e Distrito Federal), encontramos a Polícia Civil e a Polícia Militar. Em São Paulo, a Polícia Estadual é subordinada ao Governador do Estado e sua direção e coordenação estão afetadas a Secretaria da Segurança Pública, a qual também se reporta o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN.

A Polícia Civil é a Instituição responsável pela investigação e apuração de infrações penais (exceto as militares), indicando sua autoria. Suas conclusões, em forma de inquérito policial, são enviadas a Justiça para que possa processar e levar a julgamento o possível autor do delito. Fazem parte da Polícia Civil, entre outros, a título de exemplo, o Delegado de Polícia, o Escrivão, o Investigador de Polícia, o Agente Policial e o Carcereiro.

A Polícia Militar é a Instituição responsável pela polícia ostensiva e pela preservação da ordem pública, prevenindo e reprimindo os crimes, auxiliando, orientando e socorrendo os cidadãos, atuando, por meio do Corpo de Bombeiros, em ações de defesa civil, no combate a incêndios, em calamidades, realizando buscas e salvamentos e, por meio do policiamento florestal e de mananciais, na preservação ambiental.

Fazem parte da Polícia Militar (ou PM), entre outros, os Coronéis, Majores, Capitães, Tenentes, Sargentos, Cabos e Soldados.

Mas a segurança pública, no dizer do Professor José Afonso da Silva: "...não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), acolheu a concepção(...) de que é preciso que a questão da segurança pública seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população". Prossegue o Professor José Afonso, citando o "I Ciclo de Estudos sobre Segurança", afirmando que: "...se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais". Daí, a importância dos Conselhos Comunitários de Segurança - Os CONSEGs.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E CONSEG

David Putnam, em trabalho já publicado no Brasil, concluiu magistralmente que a capacidade de organização de uma comunidade é fator determinante para seu progresso. Assim, quando as pessoas passam a relacionar-se com outros cidadãos, seus problemas comuns tendem a ser encarados e compreendidos de maneira mais racional. O grupo acredita em sua própria capacidade de ação e medidas concretas substituem o antigo conformismo e apatia. Sob todos os prismas, a participação comunitária toma a gestão governamental mais legítima. E, no que diz respeito a segurança, isso se aplica com todo vigor, pois a polícia tenderá a ser mais efetiva se ajudar os cidadãos e as comunidades a se ajudarem a si mesmos; esse é o conceito básico sobre o qual se estrutura a "polícia comunitária", modelo de prevenção criminal e de acidentes previsíveis, fundamentado na colaboração entre os cidadãos e destes para com a polícia, visando a oferecer segurança.

Nessa nova filosofia de trabalho, a polícia busca estabelecer sólida relação com a comunidade, levar a população a participar no processo de prevenção criminal, fixar o policial no terreno, atuar além das condutas criminosas levando a polícia a fazer parte da recuperação das condições de vida do bairro ou da cidade.

Embora este modelo não substitua a atividade policial convencional, tem sido considerado como a mais significativa redefinição do trabalho policial nas últimas décadas. Adotado em mais de trezentas cidades norte-americanas, implementado no Reino Unido, Canadá e Japão, constitui prioridade para os órgãos de segurança governamentais otimizar, na Polícia Estadual (Civil e Militar), a difusão dessa filosofia de trabalho, reforçando o compromisso da polícia de "operar em função do cidadão e da comunidade".

Sobre Polícia Comunitária afirmou Lee Brown, um dos precursores dessa nova abordagem, Ex-Chefe de Polícia de Nova Iorque: "Queremos que o patrulheiro seja um organizador, um ativista comunitário, um solucionador de problemas...". E a mais ativa, abrangente e bem-sucedida manifestação da polícia comunitária no país, atualmente, se viabiliza em São Paulo por meio dos CONSEGs - Os Conselhos Comunitários de Segurança, concreta materialização do art. 144 da Constituição Federal e 139 da Constituição Estadual paulista: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos...".

Criados pelo Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985, Os CONSEGs são grupos de pessoas do mesmo bairro ou município que se reúnem para discutir e analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais.

Calcados numa idéia simples e inteligente, Os CONSEGs têm atravessado sucessivas gestões governamentais. Hoje, são mais de 800 Conselhos implantados em todo o Estado e em plena atividade, que se reúnem, pelo menos uma vez por mês, para discutir o aprimoramento da segurança de suas comunidades.

A Secretaria da Segurança Pública, por intermédio da Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança e em harmonia com a Coordenadoria de Análise e Planejamento, efetua o diagnóstico e detecta problemas e soluções, ouvindo sistematicamente Os CONSEGs implantados, ao par do estímulo

direcionado ao florescimento de novos Conselhos em municípios ou bairros onde ainda não estejam instalados ou não funcionem a contento.

A Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança tem ainda recomendado aos membros natos dos CONSEGs (Comandante Policial Militar e Delegado de Polícia do respectivo Distrito Policial ou município) que não permitam que o Conselho se transforme em mais um entulho burocrático.

Nesse sentido, temos percebido alguns dos óbices mais comuns, a frearem a expansão da modernidade, representada pelos CONSEGs. Inicialmente, a falta de envolvimento das autoridades policiais, na gestão dos CONSEG de suas áreas. Outro problema muito comum, a atrapalhar o bom andamento dos CONSEGs, é o surgimento de lideranças inadequadas ao trabalho comunitário: pessoas que buscam auferir vantagens pessoais, financeiras ou eleitorais dos CONSEGs prejudicam sensivelmente a pureza dos objetivos que norteiam Os Conselhos, sua força e legitimidade.

É certo que, se as autoridades policiais não se mobilizam, inicialmente, para localizar líderes comunitários legítimos e para convidá-los a organizar o CONSEG de sua área de atuação, aventureiros e interesseiros poderão se oferecer para assumir essa liderança. A experiência tem-nos demonstrado que maus líderes de CONSEG trazem maior prejuízo e desgaste que se não houvesse CONSEG, pois as pessoas de bem se afastam e hesitam em tornar a participar.

Deixá-los assumir tais espaços, que resistirão em abandonar, com prejuízo e desgaste para a administração pública e para a comunidade, via de regra, pode ser em grande parte atribuído ao desinteresse das autoridades policiais da área respectiva.

Orientar a ação dos CONSEGs para que busquem atingir os objetivos propugnados pela Secretaria é missão delegada aos membros natos, Autoridades Policiais Cíveis e Militares das respectivas áreas. Vale lembrar que não é da competência dos participantes do CONSEG interferir em escalas de serviço, transferências de policiais, fixação de efetivos e outras de domínio técnico exclusivo do administrador policial.

Comunidades omissas, especialmente de bairros tradicionais ou pequenos municípios, com baixos índices de criminalidade, representam, igualmente, um desafio para o administrador policial.

Realizar reuniões mensais, mesmo nessas comunidades privilegiadas sob a ótica da tranqüilidade, é o exercício necessário a formação do hábito de discutir-se segurança, buscando soluções que tragam benefícios a todo o grupo social.

Nossa experiência tem demonstrado que convidar órgãos, associações e instituições da área a indicarem representante para participar das reuniões ordinárias surte melhor efeito que convidar indivíduos isolados.

Lembrar a tais comunidades que não devem desperdiçar a oportunidade de se articularem, enquanto a segurança não está entre suas principais causas de preocupações cotidianas, parece-nos, também, eficiente, pois a velha máxima "prevenir é melhor que remediar" aplica-se como uma luva ao assunto que ora tratamos.

Outra maneira de estimular a participação de lideranças no CONSEG é realizar uma programação anual de reuniões (exemplo: toda última quinta-feira do mês), permitindo que as pessoas ajustem sua agenda à do CONSEG. Fazer do

CONSEG um palco de reivindicações e queixas, sem oferecer alternativas à solução, é outro desvio muito comum, que não deve ser estimulado. Inicialmente porque, na maior parte das vezes, o canal hierárquico é tão eficiente quanto o comunitário na previsão de recursos humanos e materiais, cuja distribuição, numa administração séria, segue critérios técnicos, não políticos.

Além disso, é freqüente que pessoas, comparecendo a uma ou duas reuniões do CONSEG, reivindicando algum recurso que, por sua escassez, não possa ser imediatamente fornecido, se sintam desestimuladas e deixem de freqüentar o CONSEG, alegando que seus apelos são inócuos. Isso não corresponde à realidade, mas representa uma deturpação da verdadeira finalidade dos CONSEG.

Criar autoridades com rosto, conhecidas e aceitas pela comunidade com seus méritos e defeitos não será possível se a rotatividade nos Comandos e Delegacias for algo como uma ciranda. Ninguém, em sã consciência, confia em um desconhecido. Racionalizar tais movimentações é um dos desafios que a alta administração da segurança pública entende necessário assumir.

A falta de clareza na detecção das reais causas e soluções de problemas de segurança representa outro óbice. Uma das primeiras lições de marketing ensina a chamada "teoria dos benefícios". Segundo essa teoria, por exemplo, ninguém compra sabonete pelo sabonete em si, mas por trazer bom odor, eliminar impurezas, atrair sexualmente etc...

Ninguém também compra um automóvel por ser um amontoado racional de lata, plásticos, vidro e borracha, mas por oferecer mais conforto, segurança, economia de tempo, status, privacidade que outro tipo de veículo. Assim, quando se pedem mais viaturas ou efetivo, vale que a comunidade e o administrador policial formulem duas questões:

A primeira: para quê? A segunda: não haverá maneira mais econômica, rápida e racional de resolver o problema sem onerar mais policiais e viaturas? O número de problemas que podem ser resolvidos criativamente, por incrível que possa parecer, elimina significativa parte de tais necessidades.

Vale citar, a título de exemplo, que é usual, da parte de alguns CONSEGS, encaminhar a Secretaria de Segurança Pública solicitações de aumento de efetivo, criando Unidades Policiais de maior porte, o que exigiria alterações complexas na lei de organização da Polícia do Estado.

Entretanto, essas comunidades ignoram, muitas vezes, que o efetivo policial fixado em lei para suas localidades está incompleto, havendo claros a preencher. O apoio do CONSEG a uma campanha de alistamento de seleção regional, coordenada pela Polícia, seguida da formação dos policiais na própria região e com destino à Unidade local, suprirá os claros de efetivo em poucos meses, com pouca burocracia, oferecendo maior segurança à comunidade, serviços policiais de melhor qualidade e geração de empregos regionais, entre tantas outras vantagens.

Na busca de soluções inovadoras e objetivas, é também um fato que ninguém mais agüenta um Comandante ou um Delegado que, posicionado em face de um problema, passe a lamentar-se que nada pode fazer, por não ter efetivos ou viaturas.

É preciso ser ativo e criativo, demonstrando, no mínimo, sensibilidade ao problema aventado. Promessas, pequenas ou grandiosas, se não cumpridas, são deploráveis.

Falta de agilidade e criatividade na resolução de problemas expõe a autoridade policial ao descrédito perante à comunidade.

Enfim, é preciso paciência, conexão com a modernidade e boa vontade das partes, pois nem nossas autoridades, nem a comunidade de maneira geral, possuem larga tradição ou fé no trabalho comunitário em parceria com o governo. Somos todos, assim, um pouco pioneiros.

É preciso, entretanto, acreditar que esse é o caminho do futuro, o caminho de parceria, o único capaz de reverter o quadro descrito no princípio destas considerações.

É preciso educarmo-nos, primeiro a nós mesmos, depois a comunidade, e depois as futuras gerações de policiais e lideranças comunitárias para esse trabalho conjunto, realizado em prol do bem comum.

Nossa Coordenadoria está sempre pronta a ouvir, sugerir, auxiliar.

Omitir, burlar, maquilar, são recursos que conduzem a uma indesejável perda de tempo, tensão e resultados nulos. Não podemos perder tempo.

Quem se prejudica, quando relatórios fantasiosos sobre reuniões inexistentes, que fácil e prontamente detectamos, chegam à Secretaria? Seria o Secretário, a Coordenadoria, os escalões superiores da Polícia?

Certamente não.

Quem mais precisa de um CONSEG legítimo é a comunidade e a polícia local.

Nesse sentido, a Secretaria tem estimulado as lideranças locais e regionais da polícia para que convidem à participação nas reuniões as lideranças comunitárias da área, oriundas dos mais variados segmentos representativos da comunidade, sem espécie alguma de discriminação, sobretudo de natureza política, por sentir que a força do CONSEG reside, justamente, em seu caráter suprapartidário.

Assim, para que um CONSEG represente legitimamente a comunidade não basta contar com a participação de um ou dois abnegados, amigos e defensores perpétuos da polícia, mas de um espectro muito mais amplo.

E necessário englobar autoridades e lideranças do Executivo, Legislativo, Federal, Estadual e Municipal, jornalistas, ministros religiosos de diversas denominações, líderes de clubes de serviço e associações comunitárias, profissionais liberais, bancários, comerciantes e industriais, profissionais da educação, do setor de transportes e de outros serviços essenciais, obras e saneamento, saúde, assistência e promoção social, meio ambiente, agricultura e abastecimento, forças armadas, guardas municipais, sindicatos e entidades não governamentais, especialmente de proteção aos segmentos mais fragilizados da comunidade.

CONSEG solidamente implantados, reunindo-se ordinariamente pelo menos uma vez por mês, são palpavelmente vantajosos para o administrador policial por representarem importantes instrumentos de avaliação, favorecendo a definição de prioridades para a atuação da polícia.

Considerando que os recursos humanos e materiais são usualmente escassos, a indicação de prioridades, sob a ótica da comunidade, facilita que as autoridades policiais concentrem seus esforços sobre os eventos que mais incomodam a harmonia da comunidade.

Não basta trabalhar duro, se o trabalho não transmite a coletividade o impalpável, mas por todos prontamente reconhecido, sentimento de segurança.

Além disso, os CONSEGs têm realizado, com sucesso, campanhas de informação e educação às comunidades onde atuam, inclusive realizando concursos em escolas e utilizando amplamente o rádio e a TV regional, alcançando, com isso, resultados concretos na prevenção de infrações e acidentes evitáveis a partir da conduta do próprio cidadão, que deixa, assim, de passar à condição de vítima. Vale ressaltar que um acidente de trânsito, por exemplo, que se consiga evitar, educando a comunidade ou sinalizando-se o cruzamento perigoso, poupa o emprego caríssimo de uma ou mais viaturas de radiopatrulha, guarnições do Resgate, eventual apoio aéreo, leitos hospitalares, internação em UTIs, providências de Polícia Judiciária, perícias médico-legais e outras medidas onerosas do gênero.

Os CONSEGs têm, ainda, contribuído para corrigir, por meio de medidas criativas, fatores de insegurança sem onerar o poder público, como deficiências de iluminação pública e pavimentação, modificações na arquitetura viária e sinalização de trânsito, limpeza e muramento de terrenos baldios, silêncio urbano, alteração nos itinerários de transporte urbano, prevenção e tratamento de dependentes de álcool e drogas, assistência a crianças e migrantes, melhoria de sinalização nas vias, entre outros.

Tais medidas criativas podem ser - e hoje o são - intercambiadas, via Secretaria, entre as várias comunidades, facultando que soluções criativas, que hajam resolvido ou minimizado problemas de uma comunidade, sejam partilhadas por outras coletividades, eventualmente sujeitas a problemas semelhantes.

Alguns CONSEGs mais articulados têm, mesmo, realizado campanhas de arrecadação, normalmente com apoio de clubes de serviço, prefeituras ou associações comerciais, visando aquisição ou manutenção de viaturas, armamento e material de telecomunicações e construção ou reforma de imóveis ocupados pela Polícia.

Recentemente, desenvolvemos na Coordenadoria dos CONSEGs, em ligação com a Polícia Estadual, um estudo que resultou na edição de uma diretriz de doações de bens a polícia, contendo, inclusive, o fluxograma que permite ao doador abater do imposto de renda a doação dos tributos que recolhe, eliminando-se, assim, as figuras indesejáveis do particular que se vê como que constrangido a colaborar materialmente, e com prejuízo, com a polícia, ou, no pólo oposto, o particular que se arvora em co-proprietário da unidade policial, da qual se nomeia patrono e mantenedor.

Outro estudo que realizamos resultou na edição do Regulamento dos CONSEGs. Nele, a alternância e a limitação do tempo de exercício de funções por membros da comunidade nas Diretorias dos CONSEGs são conceitos observados, respeitando-se assim os fundamentos democráticos que norteiam a estruturação dos Conselhos.

Nesse sentido, a Coordenadoria se manifesta formalmente, corrigindo desvios e desestimulando que pequenos grupos oligárquicos assumam um poder de mando pernicioso aos objetivos do CONSEG.

Uma comunidade engajada, sentindo a presença do poder público, tendo liberdade para acessar a autoridade policial merecedora de seu respeito, tenderá

a gerar informações preciosas ao trabalho policial. E a polícia não consegue trabalhar sem informações.

O CONSEG representa, ainda, um anteparo para a pronta detecção e correção de problemas nas relações polícia-contribuinte, sanando os erros antes que sejam conduzidos a debate em foros mais amplos, como, por exemplo, a imprensa internacional.

Por meio dos CONSEGs, finalmente, assistimos à otimização da velocidade na busca de soluções para problemas de segurança, posto que o Gabinete, por meio da leitura e acompanhamento das atas das reuniões, contatos pessoais e telefônicos e participação em reuniões, tem chance de acompanhar, de maneira mais realista e transparente, o quadro geral da segurança pública no Estado, antecipando-se na busca de soluções que, fatalmente, serão cobradas no futuro. Os CONSEGs, ao par de prosseguirem em sua competente atuação em benefício de suas respectivas comunidades, serão estimulados a exercitarem, com maior intensidade, seu poder de mobilização da opinião pública, enveredando pela ação em áreas estratégicas em que têm atuado ainda em ritmo insuficiente; reforçando a auto-estima dos policiais, fazendo-os sentir que a comunidade prestigia e respeita o bom profissional da segurança, intensificando a realização de campanhas de comunicação massiva e dirigida, visando reforçar os vínculos comunitários e a educação para a segurança e formulando propostas aos legisladores, no intuito do aperfeiçoamento das leis, que representam o mais eficiente e democrático escudo de defesa da comunidade contra atos de violência.

BIBLIOGRAFIA

Texto baseado parcialmente na palestra proferida aos Oficiais Alunos do Curso Superior de Polícia do Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo por José Roberto Guimarães Ferreira, então Coordenador Estadual dos CONSEGs, em 2 de agosto de 1995.

Alguns conceitos teóricos foram extraídos de OSBORNE e GAEBLER (Reinventando o Governo); da entrevista concedida por ROBERT D. PUTNAM à "VEJA", ed. de 18 de maio de 1994 (pp.7 a 10); da obra de Putnam "Comunidade e democracia: uma experiência da Itália", publicada em 1996 pela ed. FGV, RJ; da obra "Direito Constitucional Positivo", de autoria do Professor José Afonso da Silva; do curso de Doutrina de Polícia Ostensiva ministrado na Academia de Polícia Militar do Barro Branco pelo Major PM Paulo Marino Lopes; da revista informativa da APMBB - 1993; e do relatório de visita de Jean - Claude Chesnais à polícia brasileira, em outubro de 1995, promovido pelo Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial.

Nosso Conselho nos dá voz e ação.