

O NOVO PARADIGMA DA SEGURANÇA PÚBLICA E AS UPP'S*

Tarso Genro

Governador do Rio Grande do Sul

Um dos importantes fenômenos da sociedade pós-moderna é o crescente índice de violência e criminalidade. Seja nos países ricos – especialmente após o abandono por estes das políticas do “Estado de Bem Estar Social” – seja nos países emergentes e pobres, o fenômeno é significativo, merecendo a maior atenção dos governantes.

Fenômeno complexo, que em alguns países e regiões atinge índices que beiram à barbárie, a violência deriva, cada vez mais, de uma ordem mundial, injusta e perversa, cujas manifestações, transitam desde a forma desordenada de ocupação do solo nas periferias das grandes cidades, até a inexistência ou deficiência de políticas de prevenção criminal; ou, ainda, até a presença de sistemas de justiça criminais morosos e meramente reativos, bem como ao elo entre a criminalidade local e o crime organizado transnacional.

Compartilhando das convicções do ex-Ministro Nilmário Miranda, realmente existem dois grandes desafios que se colocam à frente da nossa sociedade e do Governo. O primeiro diz respeito à **questão da violência**, da insegurança e da dificuldade do Estado em garantir que todos os cidadãos e cidadãs vivam com tranquilidade. O segundo é a **questão da impunidade**, da dificuldade de acesso da população à Justiça e da sensação de que nossas leis não são cumpridas.

Também a ONU – Organização das Nações Unidas, tem dedicado especial atenção à matéria. Para a ONU, em documento distribuído no 12º Congresso, que teve como título “Prevenção ao Crime e Justiça Criminal”, realizado no ano de 2010, no Brasil:

“Uma sociedade segura e justa é um pré-requisito para o desenvolvimento. O impacto do crime é maior para os pobres – esta é uma das razões pelas quais a prevenção ao crime deveria fazer parte do primado do Direito em todos os países. O crime e a vitimização afetam o desenvolvimento: eles degradam a qualidade de vida dos cidadãos e impedem o acesso ao trabalho, afetando o comércio. Enquanto não houver segurança, os custos da

* Texto será publicado na Revista do Tribunal de Contas do Município do RJ. Contato: **Luciano Clemente**.

criminalidade e da justiça criminal reduzem os fundos disponíveis para o desenvolvimento social.

Além de aumentar a eficiência e a capacidade do sistema de justiça, é importante agir sobre os fatores que contribuem com o crime, como falta de programas de reintegração pós-carcerário, desemprego e acesso limitado a serviços de saúde e moradia de boa qualidade.”

Para o mesmo organismo internacional, segurança humana é o termo que consegue conjugar as dimensões da paz, segurança e desenvolvimento. Isso porque, englobando mais do que a **ausência de conflito violento**, a expressão evoca os **direitos fundamentais**, governança, acesso à saúde e educação. Em outras palavras, a garantia de que cada indivíduo terá oportunidade e liberdade de escolha para alcançar seu próprio potencial.

Logicamente, também no Brasil o fenômeno é um grande problema enfrentado pela sociedade e um dos maiores desafios do Estado. Seja nas regiões metropolitanas ou no interior, o crescimento da criminalidade e da violência tem vitimado o futuro de milhares de pessoas, principalmente jovens de comunidades carentes.

Atento à gravidade da situação, o governo federal, por meio do Ministério da Justiça tem apresentado saídas inéditas para o setor. A implementação do **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI**, a partir de 2007, e o lançamento da **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**, em 2008, são dois exemplos importantes que buscaram induzir ações concretas e inovadoras, ao mesmo tempo, que objetivaram promover um grande debate com a sociedade sobre a segurança pública.

A Conferência, que se desenvolveu em nível municipal, estadual e nacional, constitui-se num verdadeiro marco histórico para a segurança pública, pois uma discussão de tal profundidade, que reuniu, no seu processo, aproximadamente 500 mil pessoas, nunca havia acontecido. De referir-se que, na área da saúde, já estamos na 18ª Conferência. Diretrizes foram votadas pelos Delegados, algumas das quais já se tornaram Leis, Projetos de Lei. Outras, necessitando maior aprofundamento, estão sendo discutidas pelas instituições, academia, operadores de segurança pública, gestores e sociedade civil, para que as matérias tenham conclusão.

O PRONASCI é um projeto “federal-federativo”, que só poderá ser implementado com êxito, em uma federação que é “trina”, com a cooperação dos municípios, estados e União. O Pronasci surgiu como resposta a uma nova e complexa conjuntura.

De um lado, garantir direitos fundamentais aos cidadãos, no contexto de uma nova ordem mundial, cuja macrolegalidade incita os estados nacionais a renunciarem a elementos centrais de sua soberania e de seu ordenamento jurídico, gerando em todas as esferas um profundo sentimento de insegurança.

De outro lado, como resposta a um contexto de tensão social do país, caracterizado pelo crescimento desestruturado das periferias das grandes cidades brasileiras e marcado por altos índices de criminalidade e violência. Por fim, para superar um modelo ultrapassado de política de segurança pública, que tem como fundamento, quase que exclusivamente, uma atividade que se desenvolve após o cometimento do delito, em vez de desenvolver ações preventivas para evitar que o mesmo venha a acontecer.

A Lei que instituiu o PRONASCI, aprovado de forma unânime no Congresso Nacional, caracterizando-a como uma “política de estado”, possui 2 (dois) focos fundamentais: **a) foco territorial:** atuando em regiões urbanas com altos índices de criminalidade e **b) foco etário:** que tem como centro de sua atuação o jovem que se encontra em situação infracional ou no caminho de situação infracional, destacadamente os seguintes segmentos sociais da juventude: adolescentes em conflito com a lei, jovens oriundos do serviço militar obrigatório, jovens presos, jovens egressos do sistema penitenciário e jovens em situação de descontrole familiar grave.

O novo paradigma de segurança pública consiste no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente. É uma nova concepção de atuação policial, com o objetivo de fortalecer os laços comunitários e criar condições para o acesso a políticas públicas e sociais.

A implementação deste novo paradigma de segurança pública é uma necessidade, para garantir nossa segurança jurídica e política. Apenas assim será possível promover um programa de inclusão e recoesão social no país.

A CF de 88 é, sem dúvida nenhuma, um instrumento histórico. Construída em momento sensível da nação, conseguiu avançar profundamente na segurança de direitos fundamentais, além de reorganizar o Estado.* No que tange porém ao artigo 144, que dispõe sobre a segurança pública, os avanços não se verificaram. Permaneceu a antiga tese que o ente federado “estado” é o responsável, quase que único pela temática. A Lei 11.530, embora logicamente de hierarquia inferior, reatualiza a temática, entendendo que a matéria é da

* Escrevi sobre o tema no livro “Tratado de Direito Constitucional”, (São Paulo: Saraiva, 2010, vol I, p. 108-139), em parceria com Ives Gandra, Gilmar Mendes, Carlos Valder do Nascimento e outros, no capítulo intitulado “Os fundamentos da Constituição no Estado de Direito”.

“responsabilidade de todos”, principalmente dos 03 (três) entes federados: União, estados e municípios.

De ressaltar-se, assim, que o novo paradigma tem, entre outros, 02 (dois) marcos fundantes. Em **primeiro lugar**, articula ações de segurança e ações de natureza sociais e preventivas, atuando nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada. Em **segundo lugar**, fomenta uma agenda federativa compartilhada, empoderando os municípios como protagonistas da temática. Afinal é no município que as pessoas vivem, trabalham, constituem suas famílias, etc.

Unidades de Polícia Pacificadora

A proposta de Unidade de Polícia Pacificadora, desenvolvida no Rio de Janeiro, sábia, corajosa e necessária, fruto da vontade política do atual Governo do Estado, está alinhada ao modelo de Segurança Pública e de Policiamento que busca resgatar direitos básicos de Cidadania. Trata-se de uma recuperação territorial em localidades marcadas, sobretudo pela descoesão social e ausência do Estado.

Pauta-se, fundamentalmente, pela articulação de políticas de repressão qualificada com ações de natureza social e/ou preventivas. Também no modelo de Polícia Comunitária.

Para que se faça uma abordagem, minimamente consistente das UPP's, faz-se cogente uma breve ponderação sobre “Territórios de Paz”. Em conformidade com as reflexões do Professor Vicente Trevas “para que se possa compreender a noção de território de paz, parece útil um contraponto ao que seria a constituição de um território de violência. Para uma corrente do pensamento político contemporâneo, violência é a supressão do espaço público, da palavra plural, da capacidade de ação. O poder democrático, segundo esta concepção, opõe-se à violência e opera no espaço público, no qual as pessoas podem exercer sua capacidade de diálogo e de ação, sua cidadania ativa”.

“Nessa perspectiva, cidade, espaço público e cidadania ativa relacionam-se dialeticamente. Assim, engendra-se um novo paradigma de segurança, que, ao lado das ações repressivas e de controle da ordem pública, desenvolvidas pelas instituições policiais, acentua também a preocupação com a qualidade de vida e com a dignidade humana. Trata-se não só de reprimir, mas sobretudo de

prevenir a violência. Trata-se não só de combater a violência, mas de promover a cultura da paz.”

“O território de paz, portanto, é aquele que se dá pela adoção de estratégias capazes de garantir o acesso aos direitos fundamentais da pessoa humana, entre eles a segurança pública, fomentando a reconstrução de redes de sociabilidade e solidariedade rompidas pela violência, pelo medo, pela segregação e pela exclusão social.”

Assim, após décadas de descaso dos governantes com a supressão de espaços públicos em centenas de comunidades cariocas, com a submissão do Estado ao crime organizado e supressão da própria democracia, nestes espaços, o Estado, com o início da implantação do novo projeto das UPPS - afora cumprir seu papel constitucional - faz uma forte sinalização ao crime organizado, principalmente o tráfico de drogas, de que não será mais leniente. **Que não conviverá com um estado paralelo, criminoso, sem legitimidade e lesivo a toda sociedade.**

Logicamente que os desafios são gigantescos. São muitas as comunidades que necessitam desta nova política de segurança, baseada no planejamento, no uso da inteligência, na integração entre os três “entes federados” (União, Estado, Municípios), bem como da sociedade como um todo. Mas a partir da instalação das primeiras Unidades (Favela Santa Marta, Batan, Pavão-Pavãozinho), bem como a resposta dada no Complexo do Alemão, o caminho corretamente escolhido não tem mais possibilidade de retrocesso.

Contudo, em que pese os avanços e resultados positivos das UPPS, a diversidade das realidades municipais, assim como suas diferenças locais, tanto no que se refere ao modelo de violência e criminalidade, quanto às estratégias e capacidade operacional para combatê-las, não permite a absorção plena por todos os Estados e Municípios. O que pode e deve ser amplamente replicada é a preocupação em propagar o conceito e as estratégias do policiamento comunitário, que prevê a aproximação entre a população e as instituições da área de segurança pública, reforçando seus vínculos e fortalecendo o papel dos policiais como defensores da lei, combatentes contra o crime e promotores dos direitos fundamentais.