

Os municípios e as políticas públicas de segurança: Uma descrição etnográfica¹

Marcos Veríssimo

Pesquisador associado do Nufep/UFF

Neste trabalho, visando ao levantamento de questões emergentes no âmbito de nossa sociedade, coloco sob descrição a implementação de políticas de segurança pública realizadas na esfera da administração municipal – processo que tenho tido a oportunidade de acompanhar de perto por meio de pesquisas induzidas pelas demandas dos próprios municípios. Após isso, tentarei trabalhar alguns dados coletados no campo, relacionando-os com referências teóricas advindos das ciências sociais.

Palavras-chave: políticas públicas, descentralização, instituições, construção do conhecimento

With the aim of raising emerging questions regarding our society, this paper describes the implementation of public security policies at the municipal administrative level – a process which I have had the opportunity to follow at close quarters through research induced by the demands of the municipalities themselves. Some of the field data gathered is subsequently related to theoretical social science references.

Keywords: public policies, decentralization, institutions, construction of knowledge

Introdução: Uma descrição do processo de municipalização das políticas públicas de segurança

Pensar o papel dos municípios na implementação de políticas públicas na área de segurança passou a ser, desde o texto constitucional de 1988, uma questão emergente no Brasil. Isso rompeu com o paradigma anterior, segundo o qual a gestão da segurança era definida, predominantemente, como uma competência dos estados e do governo federal. Subjacente a essa nova forma de ver o problema da segurança está a percepção de que as prefeituras, como *braço do poder público* mais próximo da população, estariam mais habilitadas a elaborar políticas mais atentas às peculiaridades locais e, por isso, seriam mais eficientes.

Recebido em: 03/07/08

Aprovado em: 14/06/09

1 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentado no V Simpósio de Pós Graduandos da Universidade de São Paulo, em 12 de agosto de 2008.

Desde então, mecanismos e instituições foram criados, antigos paradigmas tiveram que ser revistos e, a essa altura, já podemos dizer que existe um certo saber acumulado a respeito dessa dinâmica no âmbito das ciências sociais.

Não é meu objetivo central me deter em um diálogo aprofundado – seja breve ou exaustivo – com esse *saber* acima aludido. Pretendo, por outro lado, com o mesmo no horizonte, oferecer uma descrição do processo que me foi dado conhecer, a saber, o do amadurecimento (bem-sucedido ou não, isso já seria uma outra discussão) da ideia do protagonismo dos municípios no plano da elaboração de políticas de segurança, detectando prováveis entraves.

Municipalizar as políticas de segurança pública implicaria, a princípio, a descentralização do poder institucional de tomada de decisão relativo a esse assunto, o que, obviamente, pressupõe o fato de que tais políticas estariam tradicionalmente legadas às esferas estadual e federal. Durante o período do regime militar que o país viveu entre os anos de 1964 e 1985, por exemplo, pensar a questão da segurança era o mesmo que pensar a chamada *segurança nacional*. Sob essa ótica, a própria noção de segurança pública como direito e responsabilidade de todos tornava-se um tanto inviável. Mais do que isso, nem era uma questão de governo, e sim uma questão para as forças armadas. Nesse sentido, a municipalização (e por assim dizer, a *descentralização*) dos mecanismos de execução de políticas públicas de segurança encontra-se, ao menos no plano formal, em consonância com o esforço de consolidação de um Estado democrático de direito vivido pelo país a partir de meados da década de 1980.

Partindo-se do pressuposto de que qualquer construção de política deve ter início com uma boa coleta de informações, todo plano municipal de segurança não haverá de abrir mão de um diagnóstico que procure dar conta da, por assim dizer, *realidade local*. O próximo passo é o do planejamento estratégico propriamente dito, que, acredita-se, será potencialmente mais eficiente quanto mais amplo e preciso puder ser o trabalho de diagnóstico.

É exatamente neste ponto que entram em cena os núcleos de pesquisa ligados a universidades, bem como as chamadas organizações não governamentais. Na medida em que são contatados (e eventualmente contratados) pelas respectivas prefeituras, passam a fazer parte de maneira decisiva – por meio tanto da execução de diagnósticos quanto da elaboração de planos municipais de segurança – desse processo em curso aqui enunciado. Do ponto de vista da academia, estamos diante de uma bela oportunidade de ver isso tudo de perto, participando desse processo de construção de políticas públicas na esfera municipal e, concomitantemente (e esse é o ponto), procurando contribuir com dados empíricos para a construção do conhecimento qualificado a respeito dessa dinâmica.

Na qualidade de pesquisador associado ao Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (Nufep), ligado ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, participei, de 2007 a 2008, de projetos desse tipo em municípios do estado do Rio de Janeiro. Partindo-se do pressuposto de que a questão da segurança pública não deve ser tratada unicamente por meio de uma ótica policial, a elaboração de um diagnóstico desse tipo pressupõe uma pesquisa de fôlego, uma criteriosa coleta de dados e, conseqüentemente, uma visão mais ampliada possível das diferentes áreas da administração municipal – tais como saúde, educação, assistência social, habitação etc.

Dito isso, meu propósito aqui é, por meio da descrição do referido processo, subsidiar o levantamento de questões (acadêmicas ou políticas) mais ou menos disseminadas nessas situações institucionalmente distintas e diferenciadas, e que se destacam na *floresta de dados* até agora produzidos pelos pesquisadores ligados ao Nufep empenhados nessas investigações. Até que ponto políticas locais reproduzem a política central? Em que medida a municipalização dos serviços na área de segurança pública poderá ser capaz de promover o amadurecimento da experiência efetivamente democrática de direito no plano da segurança pública municipal? Que tipo de entraves estariam ou não sendo postos à consolidação da cidadania pela via da participação dos munícipes nas questões relativas à sua própria segurança e qualidade de vida?

1. As relações entre o poder central e os poderes locais

Em meados do século XIX, época de vigência do chamado Poder Moderador, encarnado na figura do imperador, deu-se um esforço no sentido de promover uma maior centralização do poder. O Brasil vivia a ameaça de perda de território e o espectro de várias rebeliões internas. Havia a procura de maior expressão por parte dos poderes locais, herança dos tempos coloniais, marcados pela ocupação de terras por meio da força dos mais poderosos.

Como na época não havia sequer um exército de linha suficiente para assegurar a ordem e a unidade territorial, foi criada a Guarda Nacional, concedendo-se títulos militares aos homens designados a comandá-la, conforme a condição social de cada um. Os donos de terras, latifundiários, receberam então o título de coronel da Guarda Nacional, que estava submetida ao poder central. A criação dessa guarda visava permitir a esse poder central, ao Estado, o controle sobre os poderosos, acabando, dessa forma, com o *mandonismo* local – e, ao mesmo tempo, reforçava o exército de linha na defesa do território. As relações entre os poderes locais e o poder central e suas redes de dominação já foram tema de vários estudos no campo das ciências sociais e remetem ao período imperial da história do país (QUEIROZ, 1970; AMORIM, 1975; LEAL, 1993).

A longo prazo, porém, a iniciativa mostrou-se contraproducente. Victor Nunes Leal (1993), falando já do Brasil republicano do início do século XX, analisa com profundidade o fenômeno do *coronelismo*, tributário dessa época, da criação da Guarda Nacional. O que ocorre é que o *coronelismo* – um tipo de *mandonismo* local – nasceu dos coronéis da Guarda. O movimento ocorrido no Brasil como uma tentativa de centralizar o poder e o controle do Estado em meados do século XIX acabou, de forma contraditória, gerando uma espécie de reforço extralegal do poder para onde fora descentralizado. Ou seja, criam-se novos centros, ou novas concentrações de poder, em pessoas que passaram a disputar o poder com outras, a elas similares. Primeiro em pequenas concentrações, como no caso dos coronéis, que vão ampliando seus poderes, agregando outras forças sob seu comando.

Segundo Leal, dando ênfase às primeiras experiências eleitorais de um Brasil ainda predominantemente agrário, a essência do compromisso coronelista consiste em,

da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar (LEAL, 1993, p. 50).

Após várias décadas, ainda que não seja mais apropriado falar em termos de *coronelismo*, pelo menos em relação aos casos em cujo contexto me baseio aqui, pensar o papel dos municípios como atores na formulação de políticas públicas em geral, e de segurança em particular, pela trilha aberta por esse tipo de questionamento, ainda é um interessante ponto de partida para a análise dos temas mais atuais. Ainda fazem eco, a meu ver, as palavras de Leal: “Até onde, porém, o novo municipalismo resultará um reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que só o tempo resolverá” (Id.). E, baseado nos dados das já referidas pesquisas, devo acrescentar: ainda não se resolveu!

Atualmente, a despeito da tendência à descentralização formal das políticas de segurança em favor da municipalização das mesmas, podemos verificar, em diversos estados da federação – a exemplo do Rio de Janeiro –, vários delegados da Polícia Federal assumindo secretarias estaduais de Segurança. Ao mesmo tempo que é também uma constante o fato de oficiais da Polícia Militar ocuparem cargos de secretário de Segurança nos municípios. Isso corrobora uma concepção bastante arraigada em nossa cultura, como que um resquício dos tempos de vigência do Poder Moderador, em que o poder central, representado pela esfera federal de governo, seria por natureza desinteressado, ou isento, e por esse motivo mais habilitado para dar conta da sensação de insegurança socialmente instalada. Complementando essa *fé*, digamos assim, teríamos os poderes locais, corporificados nas administrações municipais, inaptos diante dos dilemas a essa esfera recentemente confiados, contaminados sempre por motivos interesseiros.

Essa visão tradicionalista, como já foi dado à percepção do leitor, se choca frontalmente com esse novo paradigma em segurança pública, segundo o qual a proximidade com (e não o contágio pelas) questões locais faz do município um agente preferencial na administração institucional de conflitos. Estamos, pois, diante de um jogo de forças nos planos empírico e discursivo que acaba impondo ao cenário da implantação das políticas municipais de segurança questões sociológicas de peso. Como isso se reflete nos dados etnográficos que servem de base para essa argumentação? Em que medida isso acaba tendo eco nos discursos e nas práticas dos municípios e dos funcionários do poder público municipal? É o que veremos a seguir.

2. Os municípios e a lei federal 9.503

2 Neste trabalho, opto por não aprofundar a descrição dos dados de caráter mais quantitativos dos municípios em destaque, uma vez que o material predominante aqui é, repito, a pesquisa de campo realizada por ocasião da feitura dos referidos diagnósticos – ainda que procure, obviamente, não omitir informações estatísticas que julgo essenciais.

3 Os índices referentes às respectivas populações dos municípios aqui estudados estão baseados nos números divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a população residente, publicados no Diário Oficial da União de 5 de maio de 2007 e estão referenciados à data de 1º de abril de 2007.

4 Em uma das entrevistas que fizemos, ouvimos que, em São Pedro da Aldeia, ou se é ligado às forças armadas, ou se tem um cargo público civil, dada a carência de oferta de empregos em outros setores, como comércio e indústria.

A nova legislação de trânsito, de 23 de setembro de 1997, que institui o novo Código de Trânsito Brasileiro, coloca os municípios como partícipes, juntamente com os estados, na tarefa de fiscalização e monitoramento do trânsito, sobretudo no que se refere às normas de circulação, parada e estacionamento. O poder público municipal, por sua vez, ou delega a função de controle de trânsito e lavratura de Autos de Infração a guardas municipais concursados, ou nomeia funcionários contratados e os investe desse atributo, conforme lhe aprouver.

Nos municípios nos quais me baseio para escrever este artigo, São Pedro da Aldeia e São Gonçalo, o efetivo de suas respectivas Guardas Municipais são fortemente empregados no monitoramento e na fiscalização do trânsito².

A população de São Pedro da Aldeia é de 75.873 habitantes³. De acordo com a percepção dos próprios moradores, em termos de distribuição espacial o município se divide basicamente em Zona Litorânea (à beira da Lagoa de Araruama) e Zona Rural. A cidade vive um quadro de “desemprego crônico”, agravado pela chegada incessante de novos habitantes a cada ano⁴. Tendo em sua vizinhança municípios que exploram o potencial turístico de suas respectivas praias oceânicas – como Cabo Frio, Arraial do Cabo e Búzios – São Pedro da Aldeia, sem saída para o

oceano, encontra-se diante do quadro triste de poluição e abandono da atividade pesqueira da Lagoa de Araruama. Em reunião com a equipe do Nufep, o prefeito da cidade afirmou, a respeito do município que administra, que esse é o “mais sacrificado da região em termos de orçamento”.

Vários *aldeenses* (como são conhecidos os naturais e os moradores daquela cidade) afirmaram que a sensação de insegurança se deve às pessoas que vêm de fora. A cidade abriga levas de famílias que não conseguem fixar residência nas cidades vizinhas da região, que as atraem em razão da promessa de empregos por conta da atividade petrolífera e que acabam encontrando um custo de vida relativamente alto – a exemplo do que ocorre em Cabo Frio e Macaé. O que acontece é que, como nem sempre as expectativas se realizam, muitas dessas famílias fixam residência na periferia dessas cidades – e, nesse sentido, São Pedro da Aldeia acaba sendo uma alternativa.

Nesse município, a Guarda Municipal está subordinada à Secretaria Municipal de Segurança e Transporte. Certamente um dos maiores problemas enfrentados pela cidade de São Pedro da Aldeia é a deficiente oferta de transporte coletivo. Kombis e vans acabam atuando no vácuo deixado pelas empresas de ônibus regulamentares, uma vez que não há nenhuma fazendo a ligação entre os vários bairros do município. Há também o crescimento do chamado *transporte clandestino*. Algumas pessoas, inclusive, utilizam seus automóveis de passeio como táxis. Nenhuma dessas práticas é permitida pelo poder público municipal, e a Guarda Municipal acaba sendo levada a investir esforços em sua coibição. Nossa equipe teve a oportunidade de acompanhar, durante a pesquisa em São Pedro da Aldeia, uma série de conflitos advindos da atuação da Guarda Municipal na repressão ao transporte alternativo irregular, ou “fantasma”, para usar o termo local.

Na opinião de um dos entrevistados, residente em São Pedro da Aldeia há 32 anos, no verão, “você, como morador, perde todos os direitos” – referindo-se ao que é relatado por ele como uma “invasão” promovida por veranistas vindos dos mais diversos pontos do estado. Segundo argumenta, é praticamente impossível encontrar vaga para estacionar na cidade durante o período do verão.

Cabe ao poder público municipal, investido do atributo de fiscal do trânsito, administrar, institucionalmente, esse conflito de interesses entre os, digamos, *de dentro* e os *de fora*. Porém, durante uma reunião promovida pelo prefeito em seu gabinete, onde toda a equipe do Nufep estava sendo apresentada à cúpula da prefeitura, o próprio secretário de Segurança e Transporte afirmou, categoricamente, diante de todos os demais secretários: “Eu dependo das multas de trânsito para sustentar a Guarda Municipal”.

Ora, de acordo com uma economia que nada tem a ver com a concepção formal segundo a qual a infração de trânsito não deve vir antes do fim de um longo trabalho de conscientização malsucedido – no qual foram dadas ao infrator todas as oportunidades para que não incorresse em erro –, quanto mais disputa houver pelas vagas regulamentares tornadas escassas, mais motoristas estacionarão em locais proibidos. Logo, haverá mais multas, e tanto melhor que haja.

De acordo com o titular da pasta de Educação de São Pedro da Aldeia, que tive a oportunidade de entrevistar em mais de uma ocasião, educar para o trânsito é uma iniciativa indicada como de fundamental importância – uma vez que os acidentes de trânsito podem ser apontados, naquele município, como um tipo de violência bastante percebida pela população em geral⁵. É notável o alto número de ocorrências envolvendo animais na pista (inclusive na Via Lagos, RJ-124, rodovia estadual que corta a cidade), acidentes que se dão principalmente à noite. Na prefeitura, vimos um cartaz com uma foto altamente impactante: um cavalo atropelado que entrou inteiro para-brisa adentro, matando, segundo anunciava o cartaz, uma família inteira (só podiam ser vistas a cauda e as duas patas traseiras do animal). “Procura-se o dono do cavalo”, dizia o cartaz. O motorista e o carona teriam sido degolados nesse acidente.

Em São Gonçalo, segundo maior colégio eleitoral do estado do Rio de Janeiro, embora seja difundida a ideia de que sua população já tenha ultrapassado a cifra de um milhão de habitantes, os números tornados oficiais dão conta de 960.631. Outra ideia disseminada no imaginário local – e esta, devo acrescentar, é algo *tradicionalmente* disseminado – é a de que, em termos de trânsito, São Gon-

5 O secretário entrou nesse assunto após perguntarmos a ele quais seriam os tipos de violência mais frequentes naquele município.

çalo é uma “terra de ninguém”, uma “terra sem lei”. Nesse município, a principal atividade-fim da Guarda Municipal é a atuação no trânsito – isso foi dito tanto pelos próprios guardas municipais em grupo focal, quanto por seu comandante, em entrevista.

Um delegado adjunto de uma das quatro delegacias da cidade nos diz:

Eu sou morador de São Gonçalo, ando já de carro aqui há bastante tempo, e realmente é complicado, é uma coisa já antiga, porque, vamos dizer, foi criado assim. O trânsito em São Gonçalo se desenvolveu assim, sem regras. O vermelho não é vermelho, a faixa não é faixa, seta não é seta.

Para o entrevistado, isso seria, no seu entender, uma questão de educação (ou de falta de educação). Segundo sua percepção, esse estado de coisas até melhorou um pouco depois da entrada em vigor do novo Código de Trânsito Brasileiro, em 1998 – porém, sem um trabalho de conscientização junto à população, todos os avanços ficam ameaçados. E a polícia, ou a Guarda Municipal, sem esse “choque de consciência”, muito pouco poderia fazer em relação a isso. Para ele, em consonância com a crença do secretário de Educação de São Pedro da Aldeia, é preciso ensinar o respeito às leis de trânsito nas escolas, desde as séries fundamentais.

Corroborando a ideia de que o trânsito de São Gonçalo é especialmente complicado, que há um elevado índice de desrespeito ao Código de Trânsito e ao convívio ordeiro nas ruas e avenidas da cidade, as palavras do comandante da Guarda Municipal, que reside no município vizinho de Niterói, fazem coro com as do delegado. Segundo sua percepção, se já há, no município, uma cultura do desrespeito às regras de trânsito, tratando-se de condutores de motocicleta o problema se potencializa. Some-se a isso o fato de a grande maioria das motocicletas que trafegam pela cidade o fazerem sem estar devidamente emplacadas, justamente visando inviabilizar a imposição de penalidades. Operações de repressão a esse delito já foram feitas, mas isso esbarra em outro problema do município: a falta de um depósito em condições de receber as motocicletas apreendidas.

Representantes da Subsecretaria de Esporte e Lazer do município que realizam interdição de via de 1,7Km para a prática esportiva e de lazer no local conhecido como Rua da Caminhada, nos declararam em entrevistas que ali a convivência com os motociclistas é especialmente difícil⁶. Estes, principalmente ao cair da noite, não respeitam as interdições impostas e devidamente sinalizadas e, fazendo questão de “ignorar” os guardas municipais responsáveis por mantê-las, trafegam em alta velocidade na via interditada, colocando em perigo as pessoas que estão em seu interior, inclusive crianças que brincam inconscientes do risco que correm.

Os guardas municipais, por sua vez, afirmam que tentar controlar o trânsito em São Gonçalo, tornando-o mais “civilizado”, por assim dizer, é como tentar “enxugar gelo”. Isso por conta das várias dificuldades a eles impostas, de caráter estrutural e cultural, presentes em seu cotidiano de trabalho. A começar pela falta de materiais básicos para o exercício de suas atividades. Para lavar o Auto de Infração, em substituição ao antigo talonário de papel e carbono, denominado Auto de Infração e Imposição de Penalidades (AIIP), foi instituído o uso do *palm top*⁷. Contudo, não há aparelhos disponíveis para todos – são 28 *palm*s para todo o grupamento de trânsito; um apresentou defeito, e sempre há alguns em manutenção. Uma vez que o talão de papel foi definitivamente abolido, cerca de 50% dos guardas de trânsito, segundo estimativa feita por eles próprios, atuam sem condições de multar os motoristas infratores em São Gonçalo.

Some-se a isso o fato de que não é nada raro os guardas municipais se depararem com a famosa pergunta “Sabe com quem você está falando?” – já consagrada na literatura sociológica que se debruça sobre o chamado “dilema brasileiro” (DA MATTA, 1979). Como aplicar universalmente as leis em uma sociedade em que as pessoas, em vez de internalizá-las, internalizam a hierarquia?

Conclusão: o local, o institucional, o corporativo, o pessoal

Segundo ouvimos de guardas municipais de São Gonçalo, os policiais militares, como condutores de veículos surpreendidos em infrações, são especialmente difíceis. Haveria casos de PMs agredidos por guardas e que não aceitam ser multados. “O PM pode tudo e o guarda não pode nada”, desabafou um GM em um grupo focal.

6 O fechamento da rua para a prática esportiva e lazer é feito de segunda a sábado, em dois horários: das 6h às 9h e das 18h às 21h.

7 Equipamento eletrônico, de bolso, através do qual os Agentes de Trânsito lançam as multas direto para o sistema que as processa.

Seria uma briga injusta, na qual o municipal sempre sai perdendo – e os próprios guardas têm uma explicação para que isso ocorra: o fato de o comando da instituição da qual fazem parte ser exercido não por eles próprios, mas por oficiais da Polícia Militar. O atual comandante da Guarda Municipal de São Gonçalo é um capitão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. E isso está longe de ser uma realidade restrita apenas à cidade de São Gonçalo.

De certa maneira, trata-se de um fator a mais a fazer com que, em situações de conflito, o policial militar sempre saia em vantagem em relação ao guarda – uma vez que, caso o PM tenha algum “conhecimento” com o superior hierárquico do guarda, seu colega de farda, pode acioná-lo facilmente como recurso de retaliação. Se essa hipótese explica ou não a contento a relação difícil, conflituosa, entre GMs e PMs, não interessa aqui avaliar. Porém, o enunciado se torna interessante na medida em que, por meio dele, podemos entrar nas relações dadas, na esfera local, entre as instituições e as pessoas, muitas vezes mediadas por laços corporativos, pensando tal situação como mais um dado a ser considerado para nosso estudo acerca da experiência de municipalização das políticas públicas de segurança.

Diferentemente de seus comandados, o capitão da PM que chefia a Guarda Municipal de São Gonçalo, ao ser perguntado sobre como é a relação entre a instituição que comanda e a Polícia Militar no espaço da cidade, afirma que ela é muito boa, como quem desconhece totalmente os conflitos relatados pelos guardas entre eles e os PMs. E mais: o que para os primeiros é visto como um ponto negativo, é visto por ele com positividade. Ou seja, o comandante afirma que em virtude de uma *tradicional* atuação de oficiais da PM no comando da Guarda, há uma proximidade entre as duas instituições no município. Contudo, ele não apresentou qualquer parceria formal firmada entre as duas instituições, o que acabou dando a entender que aquilo que chamou de “parceria” fica um tanto restrita ao plano do *conhecimento*, ou seja, no plano do pessoal, ou ainda do corporativo.

Na mesma entrevista, quando perguntado sobre como é a relação com a Secretaria Municipal de Transportes, com a qual a GM de São Gonçalo realiza ações conjuntas de fiscalização, afirma categoricamente que é justamente o fato de conhecer o secretário de Transportes, também oficial da Polícia Militar – de sua turma na PM –, frisa que efetivamente facilita a parceria no âmbito institucional municipal.

Na Polícia Civil, os delegados fazem coro a esse discurso. Quando perguntei a um deles a respeito das relações entre as instituições policiais civil e militar no município, obtive como resposta que ela tem sido boa. E ele arremata: “Até porque, da minha parte, eu já tinha trabalhado com o coronel”, referindo-se ao comandante do Batalhão de Polícia Militar de São Gonçalo (7º BPM). Outro delegado, entrevistado por outros pesquisadores, afirmou que apesar do que ele próprio chamou de “pendengas institucionais”, as ótimas relações dele com o mesmo coronel citado por seu colega é que fazem com que haja uma boa interação entre PM e Polícia Civil. Afirma que costuma telefonar para o coronel no intuito de “trocar ideias” – palavras suas, e não para articular institucionalmente ações conjuntas. E se as coisas funcionam, se dão certo, as pessoas é que recebem os louros, não as instituições.

Nesse sentido, surgem questões: em que medida essa lógica da solução pessoal, ou corporativa, funciona como uma solução para os problemas advindos das “pendengas” institucionais de maneira mais duradoura, para que não fique restrita à permanência das pessoas em seus respectivos postos? Como reforçar os mecanismos institucionais para que eles sobrevivam à “dança das cadeiras” presente na ocupação dos cargos de confiança no serviço público? Estariam esses operadores das políticas de segurança concebendo seu trabalho como a prestação de um serviço público? Será que esse estado de coisas pode, de alguma maneira, vir a reforçar a crença daqueles que julgam que, quanto mais local a administração do poder, mais corrupta, porque mais interessada?

As palavras a seguir foram retiradas do site do Departamento Nacional de Trânsito:

O Código de Trânsito Brasileiro, no melhor e mais equilibrado espírito federativo, prevê uma clara divisão de responsabilidades e uma sólida parceria entre órgãos federais, estaduais e municipais. Os municípios, em particular, tiveram sua esfera de competência substancialmente ampliada no tratamento das questões de trânsito. Aliás, nada mais justo, se considerarmos que é nele que o cidadão efetivamente mora, trabalha e se movimenta, ali encontrando sua circunstância concreta e imediata de vida comunitária e expressão política (DENA-TRAN)⁸.

Em um país como o Brasil, que tem as instituições federalizadas, centralizadas, o “equilibrado” Código de Trânsito Brasileiro municipaliza a fiscalização pela via da outorga, como podemos perceber no discurso transcrito acima. Decerto, não só nas ações relativas ao trânsito,

a atuação dos municípios deve assumir um papel complementar e não alternativo à atuação de outras esferas de governo. Se de fato a segurança pública é dever e direito de todos, o sucesso das ações nesse campo deve ser resultado de uma coalizão de forças e articulação concreta entre instâncias de poder (MIRAGLIA, 2006, p. 98).

Todavia, uma espécie de persistência da visão centralizadora pode ser observada nos mais recentes rearranjos federativos, algo como um ranço da noção de que os municípios são incompetentes para gerir apropriadamente as questões relativas à segurança pública. Podemos exemplificar isso com os parágrafos 1º e 2º do artigo 24 do Código de Trânsito Brasileiro, que trata das competências do município, que dizem respectivamente que: “As competências relativas ao órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito” e “Para executar as competências estabelecidas neste artigo, os municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no Art. 333 deste código” (CTB, 1998, pp. 22-23).

⁸ www.denatran.gov.br, atualização feita em 2 de fevereiro de 2008.

Subjacente a isso está a crença implícita (e frequentemente explicitada) de que os interesses do Estado – descolado da sociedade – se opõem aos interesses locais. Procurei demonstrar, por meio de dados etnográficos, o quanto é dado ao cientista social conhecer essa dinâmica – bem como as implicações dela decorrentes – através de pesquisas encomendadas pelas próprias prefeituras e que visam, inicialmente, à realização de diagnósticos e elaboração de planos municipais de segurança.

Algumas questões foram aqui levantadas, todas referenciadas aos dados que generosamente surgem em trabalhos de campo com essa envergadura. O próximo passo é o enfrentamento dessas questões, o que certamente será feito com profundidade em trabalhos posteriores, demandando mais referencial teórico e fôlego, que disponham de maior espaço e – principalmente – após as proficuas discussões que haverão de surgir da socialização dessas questões.

Referências

- AMORIM, Maria Stella. (1975), “Homens burocráticos: Sociologia das organizações públicas do Nordeste brasileiro”. Tese (livre docência). Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense.
- Código Brasileiro de Trânsito (CTB). (1998), Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Trânsito.
- DA MATTA, Roberto. (1979), Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janeiro, Rocco.
- KANT DE LIMA, Roberto. (2000), “Carnavais, malandros e heróis: O dilema brasileiro do espaço público”. Em: GOMES, Laura Graziela, BARBOSA, Livia [e] DRUMONT, José Augusto (orgs). O Brasil não é para principiantes. Rio de Janeiro, FGV.
- LEAL, Victor Nunes. (1993), Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, Alfa-Omega.
- MIRAGLIA, Paula. (2006), “Os municípios e a segurança pública”. Em: LIMA, Renato Sérgio; DE PAULA, Liana (orgs). Segurança pública e violência: O Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo, Contexto.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. (1970), O mandonismo local na vida política do Brasil. São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros/USP.
- RICARDO, Carolina de Mattos [e] CARUSO, Haydee G. C. (2007), “Segurança pública: Um desafio para os municípios brasileiros”. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1, nº 1.
- SAPORI, Luís Flávio. (2007), Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, FGV.