

# PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL APLICADA: ESTUDO DIRECIONADO NA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA



## SUBSIDIARY PRINCIPLE AND SOCIAL PARTICIPATION APPLY: A DIRECTED STUDY IN THE REGIÃO DAS HORTÊNSIAS ABOUT PUBLIC SECURITY

*Henrique Mioranza Koppe Pereira\**

*Rachel Cassini Toniasso\*\**

*Adriel Buss\*\*\**

### RESUMO

Neste trabalho, apresenta-se um estudo de observação realizado sobre a implementação de ações conjuntas entre cidadãos, comunidade e administração pública em favor de políticas de segurança pública na Região das Hortênsias (RS), no Brasil. O objetivo é demonstrar a importância de atuação local sobre os problemas de segurança pública ao apresentar estudos teóricos em conjunto com a observação prática de ações realizadas na Serra Gaúcha com o sucesso da Mobilização Comunitária de Combate à Violência (Mocovi). O método utilizado para observação é o hipotético-dedutivo com uma abordagem qualitativa do estudo de caso sobre a Região das Hortênsias.

**Palavras-chave:** Comunidade; Políticas de segurança pública; Região das hortênsias; Subsidiariedade.

\* Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (Unisinós). Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pesquisador colaborador do Grupo “Metamorfose Jurídica” da UCS. Professor de Direito Civil na UCS. E-mail: henriquekoppe@gmail.com.

\*\* Graduanda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Aluna de iniciação científica do Grupo “Metamorfose Jurídica” da UCS. Bolsista BIC/UCS. E-mail: [racheltoniasso@hotmail.com](mailto:racheltoniasso@hotmail.com).

\*\*\* Graduando dos cursos de Administração e Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Possui formação de soldado e educador ambiental da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, com especialização em Policiamento Ambiental. Bolsista Prouni. E-mail: [adrielbuss@hotmail.com](mailto:adrielbuss@hotmail.com).

## ABSTRACT

This work presents an observational study about implementation of actions between citizens, community and government in favor of public security policies in the Região das Hortênsias (RS), in Brazil. Aims to demonstrate the importance of local action on public safety issues by presenting theoretical studies together with the practical observation of actions taken in Serra Gaúcha with the success of Mobilização Comunitária de Combate à Violência (Mocovi), that means: Community Mobilization Against Violence. The method used for observation is the hypothetical- deductive approach with a qualitative case study on the Região das Hortênsias.

**Keywords:** Community public; Security policies; Região das hortênsias; Subsidiarity.

## INTRODUÇÃO

298 A proposta do presente trabalho é analisar a aplicabilidade prática do princípio da subsidiariedade na formulação e aplicação de políticas públicas a fim de promover uma melhor atuação no combate às problemáticas sociais. Para tanto, será ilustrada a forma de atuação local no que tange à dirimção dos entraves do âmbito social, levando-se em conta o caráter da adaptabilidade na utilização dos recursos, de acordo com as necessidades e características cultivadas em determinado espaço.

Parte-se da premissa de que, se cada região agisse de forma relativamente autônoma, ou seja, tomando como norte o posicionamento adotado pelas instituições hierarquicamente superiores, poder-se-ia determinar, de acordo com as características locais da população, a cultura, os costumes e as possibilidades, a melhor forma de lidar com o problema em pauta. Procedendo dessa forma, a tendência é a de que se atinjam resultados cada vez mais exitosos, que beneficiem a sociedade como um todo. Dessa sorte, salienta-se que a aplicação da descrita forma de atuação possibilita que os preceitos democráticos sejam consolidados, por meio da realização de um diálogo aberto e claro, ensejando esclarecer e saciar as demandas locais.

Por fim, primando pela defesa da tese apresentada, traremos o relato de uma iniciativa real, que exemplifica perfeitamente a aplicação do princípio da subsidiariedade, que começou a ser desenvolvida no ano de 2013, no município de Canela, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Por meio da atuação local, os cidadãos instituíram uma entidade autônoma em relação aos órgãos governamentais com o objetivo de tornar mais efetiva a prestação de serviços na área da segurança pública, tendo em vista os crescentes índices referentes à criminalidade e à violência.

## A GLOBALIZAÇÃO E A DERRUBADA DAS FRONTEIRAS DO ESPAÇO LOCAL

O processo de globalização tem rompido as fronteiras e consolidado a unificação das culturas, da política e da economia, que estabeleceram como novo paradigma a cultura e a política do mercado global. Logicamente, ao se entronizar à globalização, destituiu-se como elemento de maior importância o espaço local, o qual, outrora, era o detentor da existência e da relevância, âmbito este em que se dava toda e qualquer discussão política, social e econômica. Esse novo momento global no século XX é precursor da reflexão da ordem política global que unifica as decisões de mercado e as características sociais de cada localidade.

É importante frisar que a referida unificação do espaço é completamente diferente da ideia de união do espaço, pois, enquanto esta aproxima os que são diferentes, aquela fragmenta as reflexões espaciais. Em outras palavras, em um universo global, todas as localidades devem voltar-se às características e às necessidades globais, todavia tudo aquilo que for especificamente característico de um espaço determinado deverá ser refutado para que não intervenha contra a movimentação da política mercadológica global. Assim, fica evidente a fragmentação da política, do mercado e da cultura local<sup>1</sup>.

Tem-se, então, um momento diferenciado na história da humanidade, um instante em que a globalização elimina as fronteiras para a imposição de um poder único, a partir da fragmentação dos poderes regionais. Desestabilizam-se as deliberações voltadas às demandas específicas daquele lugar, para dar espaço à satisfação das demandas globais, executadas nos espaços locais. O Direito se encontra em uma posição bastante especial, pois não perde seu espaço de importância e, mesmo com a queda das fronteiras, continua a regular sobre seus territórios.

Faz-se necessária, por conseguinte, uma retomada do empoderamento local e da identificação entre o Direito, a ação estatal e o cidadão, para que se reconheçam e dialoguem, a fim de realizar uma gestão pública municipal de acordo com as necessidades da sociedade e do mercado. Para isso, se explicará a necessidade de revitalizar o espaço local para que se possa trabalhar as características democráticas esperadas em um Estado Democrático de Direito. Em seguida, será abordada a importância de uma administração subsidiária para que se consolide uma autonomia financeira local, a qual tornará possível a concretização dos direitos constitucionais e das necessidades demandadas pela população local.

## REVITALIZAÇÃO DO ESPAÇO LOCAL PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA DEMOCRACIA CIDADÃ A PARTIR DA AUTONOMIA LOCAL

Para afirmar que o *espaço local* será sede da discussão dessas questões, é fundamental destacar que, apesar de hoje se apresentar um panorama político e

<sup>1</sup> SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2008, p. 154.

econômico globalizado, os efeitos das decisões e das ações estatais incidem sobre localidades específicas e suas populações – tanto os efeitos positivos quanto negativos. Portanto, ao se refletir a ação estatal em prol do cidadão, faz-se mister compreender que se deve voltar a uma atuação local, seja em nível nacional, regional, municipal, seja em nível comunitário, para que se detecte um problema específico em determinada população, causado por situações contemporâneas ou transnacionais, e que se possa atuar sobre elas de forma efetiva, a partir de ações governamentais ou comunitárias.

Certamente, não se descarta a possibilidade de ações políticas globais, porém a proposta da presente explanação é averiguar as possibilidades de ações de proteção, a partir do espaço local, para que se apresentem decisões com mais celeridade quanto às demandas sociais locais e que se evite a espera de uma postura global a fim de, somente, então atuar-se em problemas específicos de uma região.

Inicialmente, pode-se explicar o espaço local a partir das palavras de Costa<sup>2</sup>:

O cidadão exerce sua cidadania num espaço físico determinado. Nesse espaço, ele vive, trabalha, se relaciona com os demais cidadãos e exerce seus direitos civis, políticos e sociais. Esse espaço é o espaço local, que se constitui a partir da atuação do cidadão: quanto mais participativo e comprometido, maiores as possibilidades de desenvolvimento do espaço local que está, de qualquer modo, inserido num contexto mais amplo, seja regional, nacional ou global.

Pode-se apresentar uma possibilidade de abordagem das demandas locais, a partir de teorias dispostas pela ciência política, que apontam a atuação governamental local, para que se efetivem os direitos dos cidadãos brasileiros no contexto contemporâneo globalizado. Milton Santos aponta a situação em que se encontra a globalização contemporânea, que justifica o fortalecimento de um posicionamento local:

Dentro de um mesmo país, criam-se formas e ritmos diferentes de evolução, governados pelas metas e destinos específicos de cada empresa hegemônica, que arrastam com sua presença outros atores sociais, mediante a aceitação ou mesmo a elaboração de discursos “nacionais-regionais” alienígenas ou alienados<sup>3</sup>.

Essa perspectiva enfraquece a ligação do indivíduo com a sociedade na qual vive, fragmenta os discursos e isola as reflexões cidadãs, as quais não apresentam

<sup>2</sup> COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 103.

<sup>3</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 87.

um conceito universal, mas, um conceito histórico, que varia no tempo e no espaço. Todavia, pode-se dizer que existe uma ligação direta entre indivíduo e a sua participação na sociedade em que vive, por isso o viver e o refletir sobre quem são os indivíduos nesse meio local são fundamentais para o exercício democrático.

Para fins de melhor compreensão, pode-se elencar um conceito moderno de cidadania:

A cidadania é resultado da participação, é uma conquista da burguesia e significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e às condições de sobrevivência digna. Exige a organização e articulação política da sociedade voltada para a realização de seus interesses comuns<sup>4</sup>.

Dessa forma, a cidadania não disporá de um conceito universal e atemporal, mas sim de uma unidade local construída pela unidade subjetiva tanto em âmbito municipal quanto federal. Sendo assim, a própria participação dos indivíduos para implementar uma forma de pensar – a qual Ralws nomeia, em relação à determinada população, de *razão pública* – já é um exercício de cidadania, assim como a participação na deliberação de interesses sociais ou até mesmo a atuação de acordo com a *razão pública*. Em outras palavras, o próprio agir do cidadão, de acordo com o pensamento constituído democraticamente em sua sociedade, será considerado um exercício de cidadania.

Assim, aduz-se que a cidadania se instaurou a partir de diversos processos de lutas e ações proativas dos indivíduos, sendo imprescindível para a consolidação de um governo representativo. Como expõe John Stuart Mill, a postura ativa e de engajamento do cidadão beneficiam, como um todo, a sociedade e o Estado.

Esses eventos romperam modelos então vigentes e passaram a estruturar novos modelos sociais, a partir dos direitos dos cidadãos. Para a autora Loraine Slomp Giron<sup>5</sup>,

o homem não nasce cidadão; o homem se torna cidadão. A formação de um cidadão não é tarefa fácil: a família, a escola e mesmo o Estado não se sentem responsáveis pela sua formação. Transferindo-se a responsabilidade de uma instância para outra, quem sai perdendo são o indivíduo e a sociedade.

<sup>4</sup> HERMANY, Ricardo. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 80.

<sup>5</sup> GIRON, Loraine Slomp. *Refletindo a cidadania: estado e sociedade no Brasil*. 5. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2000, p. 7.

Destaca-se que a história de cada sociedade é baseada na busca de anseios ou tarefas muitas vezes não condizentes com os ideários da cidadania, ou seja, a formação da cidadania acaba sendo deixada de lado diante dos discursos hegemônicos. Tal processo resulta na formação de subclasses de indivíduos sem uma postura proativa como cidadãos, carentes de informação e que vêm, consequentemente, a se situar à margem dos direitos e deveres sociais. São, portanto, excluídos de qualquer processo de cidadania.

Charles Antonio Kieling<sup>6</sup> afirma que a sociedade precisa consolidar a viabilidade da cidadania e do acesso do indivíduo aos avanços sociais que estão em voga dentro de nossa sociedade, fortalecer o processo democrático deliberativo e, principalmente, estender a cidadania para toda a população. Pois, a negligência quanto ao acesso à cidadania simplesmente exclui qualquer possibilidade de o indivíduo ser ouvido na ágora social, restando a ele somente a violência, para que tenha a atenção daqueles que o excluem. O autor aduz que

a humanidade necessita consolidar um caminho viável, respeitador das pluralidades e mantenedor da dignidade do indivíduo e do acesso deste aos avanços tecnológicos e científicos, para atingir o pleno desenvolvimento. A consolidação de tal caminho está momentaneamente interrompida devido ao acúmulo de egoísmo e estupidez de economistas frívolos e de homens que ocupam as posições de liderança no mundo. As atitudes desses tecnocratas e burocratas não diferem do homicídio que atacava sua presa, lambuzando-se de sangue que, ao jorrar em sua face, penetrava em suas narinas quase a ponto de afogá-las.

A humanidade deve refletir a alteridade e congregar no intuito de promover um crescimento contínuo e mútuo para que haja satisfação das necessidades básicas e para que poder público poder se volte resolver demandas sociais; para isso, a cidadania é um elemento fundamental. Não somente para que todos possam expressar seus interesses, mas também para que se tenha conhecimento de quem são os grupos de indivíduos que compõem a sociedade, que, mesmo diferentes, cheguem a um consenso – como propõe Rawls<sup>7</sup>. Assim, Kieling<sup>8</sup> destaca que:

Os homens devem unir-se no propósito de fazer promover o crescimento mútuo e de satisfazer as necessidades básicas para o perfeito andamento das sociedades. As leis devem ser reformuladas para a construção de uma sociedade estruturada em seu benefício. Despertar o senso político é o primeiro passo para a transformação das sociedades. Ficar

<sup>6</sup> KIELING, Charles Antonio. *Manifesto da cidadania*. Caxias do Sul: Maneco, 2001, p. 48-49.

<sup>7</sup> RAWLS, John, A ideia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrión Soares (Orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007, p. 151.

<sup>8</sup> KIELING, Charles Antonio. *Manifesto da cidadania*. Caxias do Sul: Maneco, 2001, p. 48-49.

## Princípio da subsidiariedade e participação social aplicada

à mercê de tanta cupidez, monitorada por princípios dominantes e prejudiciais ao ser humano, é ficar alheio ao que acontece ao nosso redor, é ser conivente com os dominadores que não conhecem o que é ser “humano” e não estão à altura de governar para grupos tão heterogêneos. O objetivo do povo deve conter toda a expressão de humanidade e civilidade. Ignorar ao progresso é ser relapso, pois é praticar atitudes semelhantes às dos líderes maquiavélicos que governaram e/ou governam os Estados Nacionais.

Portanto, volta-se a uma postura local, direcionada pela intervenção estatal, para banir determinado conflito ou sanar objetivamente um problema em uma região específica. Opta-se, inicialmente, pelo viés do *direito como integridade* trazido por Dworkin<sup>9</sup>, mas não somente isso: atenta-se principalmente para *onde* se está decidindo sobre o futuro das políticas públicas, para que, assim, se verifique *como* se decidirá. São esses os elementos fundamentais para que se realizem as políticas públicas, de acordo com as necessidades sociais e com preceitos democráticos participativos.

### PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO ELEMENTO EMANCIPATÓRIO LOCAL

É pensando na pragmática e na efetividade da ação do Estado que se utiliza o princípio da subsidiariedade. Observa-se, dessa forma, que a subsidiariedade se faz presente justamente quando, pela aplicação do princípio da legalidade, existe um conflito positivo de competências, haja vista que inúmeros entes da administração pública mostram-se juridicamente competentes a desempenhar determinada tarefa. É aí que as discussões que envolvem, na verdade, um trinômio abrangendo proximidade, eficiência e economicidade aparecerão de forma mais efetiva.

Reportando-se ao critério de repartição de competências no caso brasileiro, a perspectiva subsidiária no tocante a sua dimensão de elemento reorganizador da repartição de competências pode ser perfeitamente encontrada no campo das

303

---

<sup>9</sup> Tendo em vista as deficiências tanto da concepção convencionalista quanto da pragmatista, Dworkin apostará suas fichas em uma nova concepção de direito, proposta, por ele, sob o nome de *integrity*. Tal como o convencionalismo, o *direito como integridade* de Dworkin é uma concepção que valoriza a coerência entre as decisões jurídicas e as pretensões juridicamente asseguradas por decisões políticas do passado. Mas, diferentemente do convencionalismo, a concepção de direito, como integridade, justifica essa exigência de coerência entre a decisão e a lei. Mas não no sentido semântico, e sim no de decisão política. Não no fato de serem necessárias a previsibilidade, a segurança jurídica e a equidade processual, mas porque essa coerência é precisa para garantir a igualdade entre os cidadãos (DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986, p. 96).

competências administrativas elencadas no artigo 23 da Constituição Federal, cuja indefinição tem causado problemas reais para a consolidação de um efetivo federalismo, entendido este como uma estratégia de descentralização que, de fato, atribua centralidade ao espaço local, *in casu*, municipal.

O princípio da subsidiariedade, o qual, em seu conceito no direito público moderno, encontra mais de trinta definições diferentes desenvolvidas pela Ciência Política e Jurídica. Entre elas, destaca-se a percepção de Quadros<sup>10</sup>:

o princípio da subsidiariedade vem a levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior. E a comunidade que ocupa o mais alto grau dessa pirâmide é, nos termos clássicos, o Estado. Daqui resulta que a comunidade maior só poderá realizar uma dada actividade das atribuições da comunidade menor se esta, havendo a necessidade de a realizar, não for capaz de a realizar *melhor*.

A semântica que se dá à *capacidade de melhor intervenção* por parte da comunidade é de compreender uma maior eficácia desta na realização da referida atividade. O que leva a entender que a *necessidade* da realização de uma atividade e a *maior eficácia* da ação da comunidade na realização desta sejam os pré-requisitos presentes no trinômio de aplicação do princípio da subsidiariedade<sup>11</sup>.

Sendo assim, o princípio da subsidiariedade estimula que o prosseguimento do interesse público seja engajado pelo indivíduo ou por corpos sociais intermediários entre o cidadão e o Estado. Dessa forma, recusa-se que o Estado monopolize a prossecução do interesse público, pois isso inviabiliza a participação do cidadão e de entidades sociais na administração, a qual é um dos principais pilares da ideia de democracia. Isso faz com que esse princípio seja aplicável em Estados unitários, regionais ou federais.

Isso exposto, constata-se ser interessante a descentralização do poder administrativo para que se transfiram as atribuições de competência do Estado para os poderes locais com a finalidade de incrementar a atuação conjunta entre a União e suas regiões, além de promover a eficiência e a eficácia da gestão pública para garantir os direitos administrativos<sup>12</sup>. Esse conceito implica que os municípios tenham atribuições próprias e consolidem um núcleo de interesse local para

<sup>10</sup> QUADROS, Fausto. *Princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 18.

<sup>11</sup> QUADROS, Fausto. *Princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da União Europeia*, op. cit., p. 18.

<sup>12</sup> NEVES, Maria José Castanheira. *Governo e administração local*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 12.



executar políticas públicas de forma mais eficiente e eficaz. De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, o princípio da descentralização administrativa é um fator determinante da concepção da autonomia local e, a partir dela, difunde-se a ação do Estado por meio da transferência de poderes a entidades públicas autônomas inferiores ao Estado<sup>13</sup>.

Em favor dos interesses locais, salienta-se que não se trata de uma atuação descentralizada, guiada pelo princípio da descentralização, pois, se assim o fosse, ir-se-ia além da eficácia, visto que o seu cerne estaria na natureza dos interesses, e não na maneira como é realizada<sup>14</sup>. Utiliza-se, portanto, o princípio da subsidiariedade, que, segundo Neves, “postula que a transferência de atribuições e competências se efetue para a autarquia local mais bem colocada para prossegui-las, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia”<sup>15</sup>, o qual, contrariamente ao princípio da descentralização, deixa claro que o Estado só deve realizar as tarefas que não puderem ser realizadas com maior eficácia pelas autarquias locais, o que consolida a eficácia como razão fundante para a lógica desse princípio, e não apenas os vínculos naturais de interesse.

Lembra-se que a importância dessas políticas governamentais específicas não está justificada no privilégio de uma parte da população ou de uma região, mas no desenvolvimento e na emancipação sociais, pois a emancipação e o desenvolvimento de determinados grupos populacionais são fundamentais para o processo de progresso das nações modernas, as quais aprimoram suas práticas democráticas, aumentam a participação popular e, conseqüentemente, fortificam a democracia<sup>16</sup>.

A localidade do conflito e da ação não são os fatores determinantes para que se realize a atuação subsidiária pela autarquia local, pois o objetivo principal deste princípio é aumentar a efetividade da ação pública a partir da localidade<sup>17</sup>. Este é, portanto, o elemento essencial do princípio, qual seja, possibilitar aos entes mais próximos o exercício das atribuições que lhes forem possíveis, desde que articulados com a noção de eficiência. Dessa forma, distingue-se a noção de subsidiariedade da mera constatação de proximidade, sem ser suficiente que a instância esteja próxima do administrado, sendo necessário que, além da proximidade com os cidadãos, a esfera mais relacionada a este possa desempenhar as atividades administrativas ou legislativas com eficiência.

<sup>13</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*: anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 887-888.

<sup>14</sup> NEVES, Maria José Castanheira. *Governo e administração local*, op. cit., p. 12.

<sup>15</sup> NEVES, Maria José Castanheira. *Governo e administração local*, op. cit., p. 13.

<sup>16</sup> SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 234-235.

<sup>17</sup> MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 93.

Todo esse movimento deixa claro a desmitificação da dicotomia Estado *versus* Sociedade, todavia não se pode deixar de lado os possíveis conflitos gerados por grupos de interesses, que podem subordinar direta ou indiretamente atores políticos governamentais ou não governamentais, de forma decisiva, ao futuro da ação política. Por isso, o empoderamento tem uma importância vital para o bom andamento das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito, pois, quanto mais agentes sociais se engajarem na questão, mais se consolidarão a vontade plural da população e a ideologia motriz e mais se assegurará a justiça na decisão democrática tomada pelo governo gestor.

Com isso, demonstrou-se que a focalização dos esforços locais destinados à sua própria população e às suas deficiências específicas auxiliaria a administração a atuar com mais celeridade, com maior eficácia e, possivelmente, com custos mais favoráveis. Portanto, pode-se perceber que a atuação efetiva que solucione problemas específicos em determinada localidade levará a um benefício sistêmico para toda a nação, assim a complexidade será reduzida e os problemas se mostrarão mais vulneráveis às soluções deliberadas.

## SEGURANÇA PÚBLICA COMO DEVER DO ESTADO

306

Partindo das premissas até então expostas, e com o intuito de validar a eficácia dos pressupostos ilustrados, é pertinente a descrição de uma experiência prática a respeito da atuação local em uma região específica com a finalidade de otimizar a resolução dos problemas sociais. O caso selecionado para a seguinte análise trata da má qualidade dos serviços de segurança pública e da crescente criminalidade, fatores que assolam não somente a região em questão, mas beiram atingir a totalidade das cidades em nosso país.

A estruturação da sociedade brasileira, como sabemos, nem sempre teve as mesmas características que cultiva na atualidade, tendo sofrido expressivas mudanças a partir da década de 1950. São inegáveis os reflexos da mobilização dos trabalhadores, que antes se concentravam nos campos e desenvolviam atividades rurais, ao se deslocarem em direção às cidades industrializadas, em busca de melhores oportunidades que lhes pudessem o sustento. Em meio aos movimentos migratórios, e com o desenvolvimento acelerado dos sistemas informativos, as transformações sociais propiciaram, também, que a criminalidade adquirisse novas feições, vindo a exigir cada vez mais das instituições responsáveis por sua repressão.

A promulgação da Constituição Federal possibilitou que os direitos e as garantias individuais fossem amplamente assegurados, o que, por virtude do seu caráter democrático, permitiu que os cidadãos tomassem consciência substancial do Direito e passassem a exigir o que lhes é devido. Entre o rol das garantias

fundamentais, no artigo 144, CF, encontra-se prevista a garantia à segurança pública, direcionada em benefício dos cidadãos e em prol da manutenção da ordem social. A esse respeito, cabe colher os ensinamentos de José Afonso da Silva<sup>18</sup>:

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem a perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas.

No entanto, a aplicabilidade do dispositivo constitucional que assevera a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, conforme disposto pelo artigo supramencionado, tem sido alvo de questionamentos e até mesmo de descrédito por parte dos cidadãos, em razão dos aterrorizantes índices constantemente divulgados que delatam as crescentes criminalidade e violência. A ocorrência de atos delituosos tem se alastrado de tal forma que, nos grandes centros urbanos, já é banalizada, tida como prática corriqueira e inerente à existência dos aglomerados populacionais que alcançam certo nível de prosperidade e crescimento econômico.

Nessa senda, Paulo Sette Câmara<sup>19</sup> enfatiza a importância da compreensão da participação popular, respeitando-se as vias democráticas, no combate às problemáticas sociais relacionadas à insegurança:

A complexidade da segurança pública não é compreendida pela maioria da população, que acredita tratar-se de um assunto de polícia. Essa postura reflete nas autoridades e as consequências dessa desinteligência estão aí, à vista de todos. A perplexidade, aos poucos, vai tomando conta, pois a violência e a criminalidade crescem e as medidas adotadas vêm se mostrando ineficazes. (...) Assim, diante dessa complexidade, gerenciar a área de segurança pública é um desafio que deve ser compartilhado com a sociedade. Não para eximir ou dividir a responsabilidade, mas para encontrar o tom correto, a dose certa, o melhor rumo.

Analisando a temática sob a perspectiva da atuação local, percebe-se que a delimitação do espaço para a intervenção não é necessariamente restrita apenas ao município, mas também não se refere a qualquer lugar sem critérios de especificidade. Assim, o espaço se dará onde acontece a prática cidadã dos indivíduos

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 778.

<sup>19</sup> CÂMARA, Paulo Sette. *Reflexões sobre a segurança pública*. Belém: Universidade da Amazônia/Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2002, p. 21.

observados<sup>20</sup>, e os governos ali presentes serão os gestores responsáveis pela execução de políticas públicas, como forma de participação popular, adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida dos cidadãos<sup>21</sup>.

Ressalta-se, entretanto, que o contexto brasileiro apresenta dificuldades para o engajamento do cidadão na participação política, não somente em oportunidades de expressar a vontade individual, mas também, principalmente, em sustentar coerentemente o descontentamento das ações estatais. A informação é de difícil acesso e, quando chega ao cidadão, é de custosa compreensão. Tal realidade faz com que o cidadão passe a deixar de crer na democracia e a desconfiar do Estado, o que dificulta o processo comunicativo, enfraquece o capital social e fragmenta o empoderamento local. Exigem-se, assim, alternativas para a consolidação do processo comunicativo proposto por Jürgen Habermas. Nesse particular, observa-se que as cidades menores, por ainda cultivarem certa estranheza à tamanha incidência de transgressões, constituem um âmbito mais promissor à iniciativa à instauração de novas políticas públicas de segurança, fato esse que justifica a escolha da aplicação prática local, a seguir relatada.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

308

Quando a população avoca para si a responsabilidade de discutir e elabora políticas públicas de segurança, tem oportunizada a sua inserção no processo do planejamento de execução da segurança pública, junto aos órgãos públicos, de maneira a assumir uma posição de relevância anteriormente inacessível. Em outras palavras, o cidadão passa a ter ao seu alcance a possibilidade de exercer uma intervenção colaborativa e participativa em relação à atuação dos órgãos públicos de segurança, estabelecendo núcleos de diálogo cujo escopo é sanar as deficiências presentes na prestação da segurança pública local. Além de participar na elaboração dos programas, as lideranças comunitárias devem buscar a implementação de políticas em seus núcleos populacionais.

Tal acompanhamento não significa, no entanto, que os gestores dos órgãos públicos devem expor de forma indiscriminada todos os planejamentos de ações de segurança, ou mesmo vincular as suas atividades, universalmente, à aprovação prévia da comunidade, tampouco ter-se-á comprometida a autonomia do Estado quanto à execução de suas atribuições. Essa iniciativa tende a oportunizar à sociedade civil organizada o acesso aos planejamentos, a fim de analisar e debater não só os efeitos da criminalidade, mas também de propor a criação de medidas

---

<sup>20</sup> HERMANY, Ricardo. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 80.

<sup>21</sup> HERMANY, Ricardo. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais, op. cit., p. 80.

preventivas e educativas de segurança pública, a serem exercidas por toda a população, de forma individual e, ao mesmo tempo, coletiva.

A partir dessa iniciativa, por conseguinte, poder-se-á criar políticas públicas de segurança abrangidas pelos preceitos da democracia, em que esteja presente o fator da participação popular e, nas quais, também se cumpra o disposto pelo artigo 144 e pelo parágrafo único do artigo 1º, ambos da Carta Magna. Segundo os mais primordiais preceitos inerentes à consolidação do regime democrático, tem-se que, se todo o poder emana do povo, a ele também cabem determinadas responsabilidades, das quais não é possível olvidar.

Contudo, não se pode confundir participação popular em políticas públicas com intervenção direta na administração pública. A comunidade deve ter presente o discernimento de que, para elaborar as projeções de forma integrada aos gestores públicos, deve-se respeitar a autonomia e as competências de cada órgão prestador do serviço. Tendo em vista que a experiência e o conhecimento são requisitos fundamentais para que se desenvolva a elaboração das políticas públicas, faz-se mister que todos os núcleos ou grupos de trabalho sejam compostos de forma mista, incluída a participação da comunidade – em si ou por meio de representações –, mas também recepcionando os encarregados da tarefa, nomeados pelos órgãos públicos. A essa regra excetuam-se os colegiados, que têm a mesma finalidade, no entanto são compostos somente por gestores ou representantes dos órgãos públicos.

A criminalidade é estimulada pela abissal desigualdade social, além das condições internas ao indivíduo, como as genéticas e psicológicas dos infratores. Analisando a discrepância econômica e cultural presente em grande parte dos territórios nacionais, é indiscutível a necessidade da elaboração de práticas dedicadas diretamente aos criminosos, relativas à coibição inteligente, vez que nem todos os fatores que propiciam as ações delituosas possam ser previstos ou evitados. Somente dessa forma, considerando os aspectos sociológicos da sociedade, é que se poderá atingir a realização dos preceitos presentes no artigo 144, CF, no que tange à proposição de sistemas locais de gerenciamento e desenvolvimento de políticas públicas de segurança.

Para que sejam obtidos resultados significativamente promissores, os debates e as projeções que idealizam novas abordagens à execução da segurança pública realizados devem contemplar aspectos que ultrapassem os já elencados entre as atividades designadas aos órgãos instituídos. É preciso que haja um envolvimento entre os órgãos de maneira holística e cooperativa, com o escopo de detectar, principalmente, os fatores que levam à criminalidade, e não somente as melhores formas de contenção e repressão a serem implantadas pelo sistema. A lógica deve ser predominantemente voltada à prevenção das condutas reprováveis, em vez de concentrar todos os esforços no âmbito punitivo, que segue os atos delituosos.

Outro aspecto a ser analisado é a forma com que se dá a repressão do delito, tendo em vista que ela satisfaça não somente a finalidade punitiva, mas também a educativa, influenciando de forma direta a ressocialização do criminoso. Em nosso país, os índices de reincidência tomam proporções alarmantes, fato que justifica o direcionamento da punição, primeira e fundamentalmente, à ressocialização do indivíduo, para que este não volte a cometer atos ilícitos novamente e possa exercer a sua cidadania plena. Dessa maneira, tanto o indivíduo quanto a comunidade são beneficiados.

Partindo do pressuposto de que os atos punitivos não se encontram na esfera de competência da comunidade e dos gestores públicos – uma vez que compõem uma das atribuições dadas ao Poder Judiciário –, a essas instituições cabe a elaboração de políticas públicas, pelas quais intentará propor melhorias ao sistema já implantado em sociedade. Portanto, tem-se que, no que tange à elaboração de tais iniciativas relativas à punição dos infringentes, há que se condicionar esforços na criação de medidas preventivas, protetivas e também posteriores à punição. Tal atuação deve ser planejada de forma abrangente, não se restringindo ao uso das forças policiais – como a gravidade da problemática, por vezes, nos faria crer –, mas sim buscando sempre o aperfeiçoamento das ideias por meio da contribuição da população por vias democráticas.

Já na esfera educacional, devem ser idealizados projetos continuados, possibilitando que sejam incutidas na população iniciativas individuais e coletivas de segurança pública, fazendo com que a participação prática também se torne um hábito ao cidadão. Devem ser questionados os fatores que propiciam a criminalidade ainda nos primeiros anos de vidas dos cidadãos, com o intuito de evitar a delinquência e propiciar ao indivíduo a compreensão de que a prática do ato delituoso é prejudicial a ele e ao meio onde se encontra inserido. Nesse ponto, é conveniente fazer uso do dito popular “a ocasião faz o ladrão”, que sinaliza a importância da educação no que tange às práticas comportamentais da coibição. É necessário que o potencial infrator do indivíduo seja inibido a ponto de que, para despertá-lo, a mera situação propícia seja insuficiente.

## ESTUDO DIRECIONADO NA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS (RS)

Dirigindo-nos a um estudo de abrangência mais restrita, reportar-me-emos ao município de Canela, localizado na Região das Hortênsias, no Estado do Rio Grande do Sul, onde, desde o ano de 2013, foram iniciadas atividades relativas à diminuição da criminalidade e violência restritas à região, por meio da participação popular.

O município de Canela tem uma população de 41.682 habitantes<sup>22</sup>, cujas atividades econômicas são voltadas, primordialmente, ao turismo. Recebe

<sup>22</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

anualmente milhares de visitantes, chegando a triplicar a população do município nos períodos de Natal e Páscoa, entre outras datas festivas, ou por realização de atividades turísticas. No entanto, as atividades econômicas que desenvolve e a forma de vida um tanto quanto pacata do município tornam-no um grande atrativo para criminosos de todas as regiões do Estado, além daqueles oriundos do próprio município.

No ano de 2013, no município em questão, os índices de criminalidade atingiram proporções alarmantes, chegando a 4 homicídios dolosos, 946 furtos e 59 roubos<sup>23</sup>, dados que exprimem uma média de 0,95 homicídio doloso, 226,95 furtos e 14,15 roubos a cada 10 mil habitantes. Em um comparativo ao município de Caxias do Sul, situado dentro da mesma região do Estado, cuja população supera em dez vezes a de Canela, totalizando 465.304 habitantes, tem-se a média de 1,86 homicídio doloso a cada 10 mil habitantes – o dobro da média calculada segundo os dados do município menor. Diante de tal situação, faz-se mister a adoção de medidas com a finalidade de refrear a criminalidade local.

Avaliando as formas de execução e desenvolvimento da segurança pública executada no município, e percebendo suas falhas e carências, um dos integrantes do 2º Pelotão de Polícia Ambiental de Canela elaborou uma nova estratégia, com o intuito de aperfeiçoar a prestação desse serviço. Com a população, os gestores municipais e os responsáveis pelo asseguramento da região, foi idealizada e maturada a ideia de criação desse sistema inovador, o qual preconiza a integração de forças participativas e a implantação de políticas públicas.

Primeiro, houve o planejamento de uma associação civil que teria como mote a integração da população, junto aos órgãos de segurança pública do município, e viesse a atuar na busca por recursos financeiros em associação aos órgãos públicos e privados. Tais recursos seriam repassados aos órgãos executores da segurança pública locais, por meio de convênios, para que, então, fosse viabilizada a execução de projetos direcionados ao melhoramento dos serviços de segurança pública do município em questão.

Foram selecionados, a partir dessa ideia, junto à comunidade, nove representantes voluntários – entre eles, empresários, líderes comunitários, representantes da imprensa local e da sociedade civil organizada – com o objetivo de passar o que fora planejado até então para o plano da prática. Essas pessoas organizaram-se e estabeleceram uma entidade civil desvinculada da gestão pública, que detém seus próprios fundamentos, estatuto, preceitos e área de atuação, denominada Mobilização Comunitária de Combate à Violência (Mocovi) – espelhada em entidades assemelhadas em nome e ideais já existentes em outros

<sup>23</sup> SSP – Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2014.

municípios da Serra Gaúcha. Com a criação da entidade, os idealizadores expuseram-na ao conhecimento da população, pelos meios de comunicação, zelando sempre pela total transparência e participação da comunidade em todas as atividades a serem desenvolvidas, ganhando, assim, a credibilidade dos moradores locais.

A fundamental atividade da Mocovi é captar recursos e direcioná-los aos órgãos executores de segurança pública alocados no município, independentemente do segmento ou da corporação. A arrecadação de recursos se dá junto aos órgãos públicos, por meio de convênios, e à comunidade, pela captação de associados e doações. A receita de tais fundos é gerida por seis administradores, auxiliados por um conselho técnico, formado por membros dos órgãos de segurança pública municipais, que apontam as necessidades e, com os administradores da entidade, definem as prioridades e a melhor forma de aplicação dos recursos.

Até o presente momento, a entidade Mocovi, segundo o acompanhamento detido, tem se mostrado positivamente funcional, sendo captados e aplicados integralmente os recursos na segurança pública do município, possibilitando uma movimentação superior a R\$ 100 mil a cada ano de funcionamento. Dessa forma, foi viabilizada a assistência à execução dos serviços penitenciários, de policiamento ostensivo e das atividades de bombeiros, por meio da aquisição de veículos e demais equipamentos e materiais que possibilitam um melhor desenvolvimento das atividades por parte dos órgãos executores da segurança pública municipal.

Denotando o bom funcionamento da entidade criada, os representantes apoiaram uma nova iniciativa da Polícia Ambiental, que consiste na congregação dos demais órgãos da segurança pública com a finalidade de promover a criação de um sistema municipal de segurança pública. A elaboração das principais medidas a serem executadas possibilitou a criação de duas leis municipais que regulamentam a prática de políticas públicas de segurança.

As leis municipais visam à criação de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal e de um Fundo Municipal de Segurança Pública, gerido pelo Conselho Municipal de Segurança Pública. O primeiro nada mais é do que a aplicação da legislação federal, uma vez que tal órgão já esteja abarcado nas suas previsões, e cumpre o papel de integrar a segurança pública municipal às atividades definidas pelo Estado e pela União, possibilitando a integração de atividades, planejamento e repasse de recursos de forma menos burocrática e mais célere. Já a atuação do Conselho Municipal de Segurança é restrita ao núcleo do município e visa à captação e aplicação dos recursos locais. É indispensável ressaltar que ambos os órgãos têm a aplicação direcionada especificamente à esfera municipal, por meio da elaboração de práticas e projetos que realmente atendam às demandas locais, aprimorando o uso dos recursos.

Os idealizadores do sistema municipal de segurança pública participaram diretamente da elaboração das minutas das leis a serem propostas pelo Executivo municipal



e da sua apresentação ao Legislativo, a qual se deu em data específica, com ampla participação da comunidade, fato que contribuiu para dar credibilidade ao projeto.

Com a realização das atividades da Mobilização criada no município de Canela, os olhos atentos do Poder Judiciário voltaram-se às atividades propostas, sendo conduzidos recursos oriundos dos Juizados Especiais Criminais. Seguindo, também, a iniciativa de suporte a essas atividades, o Ministério Público promulgou os Termos de Ajustamento de Condutas, que beneficiam a segurança pública de forma mais direta. Ao tempo que tais órgãos públicos iniciaram seu apoio ao projeto, o sistema adotado ganhou força junto à comunidade local e regional. Tal reflexo pode ser percebido pela sua implantação no município vizinho, com as mesmas características tanto populacionais quanto econômicas. É, portanto, reconhecida a possibilidade de um sistema de segurança pública municipal, que poderá evoluir para um sistema integrado de polícias de segurança pública regional ou distrital, sendo este assunto para um próximo estudo.

### CONCLUSÕES

A partir dos estudos aqui apresentados, pode-se constatar que a atuação realizada de maneira restrita a determinado público ou região, ao intentar solucionar uma problemática, traz vantagens em relação à procedência que envolve um comando central e reflete com vastidão sobre uma série de territórios, submetendo-os às mesmas determinações, de maneira genérica e ampla. A análise promovida a partir de um local específico e a tomada de decisões com base em suas necessidades particulares e demais peculiaridades permitem que os problemas sejam mais facilmente evidenciados e com maior clareza, o que garante que sejam combatidos de maneira mais eficaz.

Os problemas que se encontram presentes em toda a extensa rede social, ao serem trabalhados em localidades de contextos semelhantes, poderão apresentar resultados significativamente positivos. Sendo assim, as políticas públicas locais, guiadas pelo princípio da subsidiariedade, podem atuar em situações específicas de determinada localidade. Têm-se, com isso, os objetivos de verificar quais os fatores que provocam a situação-problema e estimular, a partir de então, a ação governamental pela deliberação democrática, buscando, sempre que possível, o envolvimento da população na formulação das alternativas à solução dos males que a afligem.

Destarte, é imprescindível a análise do exemplo de atuação local concretizado no município de Canela, Rio Grande do Sul, no Brasil, para a ratificação da tese apresentada. Por meio da instituição de uma entidade voltada ao combate das crescentes ocorrências de delitos e da mobilização da população em prol da criação de políticas públicas a respeito, foi viabilizada a assistência voltada à execução dos serviços penitenciários, ao policiamento, às atividades de bombeiros, além da aquisição de equipamentos para esse fim.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, D. Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 1994.
- CÂMARA, Paulo Sette. *Reflexões sobre a segurança pública*. Belém: Universidade da Amazônia/ Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*: anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- GIRON, Loraine Slomp. *Refletindo a cidadania, estado e sociedade no Brasil*. 5. ed. Caxias do Sul: EducS, 2000.
- GURVITCH, G. *Tratado de Sociologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iniciativas Editoriais, 1968.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC/IPR, 2007.
- HERMANY, Ricardo. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- KIELING, Charles Antonio. *Manifesto da cidadania*. Caxias do Sul: Maneco, 2001.
- MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MILL, Stuart. *O governo representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1995.
- NEVES, Maria José Castanheira. *Governo e administração local*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- QUADROS, Fausto. *Princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1995.
- RAWLS, John. A ideia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007.
- REBELO, Marta. *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais*. Lisboa: Almedina, 2007.
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2008.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- SCHMIDT, João Pedro. Os jovens e a construção de capital social no Brasil. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2011.