

Revista da

CGU

ANO VI
Julho/2011
ISSN 1981-674X

Edição Especial - Direito Disciplinar

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**

The cover image shows a modern building facade with a grid pattern. Overlaid on the image is a circular graphic with a globe in the center and a map of Brazil. The text 'CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO / PR' is visible on the building's facade.

Controladoria-Geral da União

Revista da CGU
Edição Especial - Correição

Brasília, DF
Julho /2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão
Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

Distribuição gratuita da versão impressa

Disponível também no site www.cgu.gov.br

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.
O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU Edição Especial - Correição / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

376 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

umário

O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar 14

Alessandra Lopes de Pinho

A formação do Estado patrimonialista português e a gênese da corrupção no Brasil 27

Alan Lacerda de Souza

Uma (re)leitura do poder correicional no Estado Democrático de Direito: prevenção versus repressão 37

Ana Cláudia de Moraes

Limites do controle judicial de proporcionalidade das sanções disciplinares aplicadas aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8112/92.... 50

André Luís Schulz

Publicação dos vencimentos dos servidores públicos na rede mundial de computadores: violação à privacidade ou um instrumento de controle social?..... 62

Darcy de Souza Branco Neto

Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade prevista seja a demissão..... 72

Débora Queiroz Afonso

Responsabilização disciplinar de diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista à luz do sistema de correição do Poder Executivo Federal

Eduardo Athayde de Souza Moreira..... 88

Prescrição no processo administrativo disciplinar.....	107
<i>Emília Cássia de Sousa</i>	
O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar.....	129
<i>Érika Lemância Santos Lôbo</i>	
Processo administrativo disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões.....	140
<i>Fernando Toledo Carneiro</i>	
O controle social e a transparência pública na democracia brasileira.....	150
<i>Ivo de Souza Borges</i>	
Demissão de servidor pela Administração Pública por prática de ato de improbidade sem a necessidade de atuação antecipada do judiciário.....	160
<i>José Olímpio Barbacena Filho</i>	
Improbidade administrativa: aplicação da lei, tendências e controvérsias.....	171
<i>Laurent Nancym Carvalho Pimentel</i>	
A inserção das empresas estatais no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.....	185
<i>Marcelo Pontes Vianna</i>	
O Devido Processo Legal como direito fundamental em processos administrativos disciplinares implica necessariamente na obrigatoriedade de defesa técnica proferida por advogado?.....	199
<i>Maria do Rosário Ferreira</i>	
O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal.....	212
<i>Marta Maria Vilela de Carvalho Gomes</i>	
A natureza jurídica da sindicância e seu papel no direito administrativo disciplinar.....	224
<i>Maxwell Novais Oliveira</i>	

Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal.....	236
<i>Mileni Fonseca Krubniki Teodoro</i>	
Aplicação da teleaudiência em procedimentos disciplinares.....	248
<i>Oswaldo Fernandes de Araújo</i>	
O exame de constitucionalidade da norma de vedação definitiva de retorno do servidor ao serviço público federal por infringência do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.....	269
<i>Patrícia Ramos e Silva Santos</i>	
Responsabilidade disciplinar de empregado público celetista quando do exercício de cargo em comissão na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.....	282
<i>Rafael Oliveira Prado</i>	
Recuperação de recursos públicos malversados – uma alternativa para a ineficácia das tomadas de contas especiais.....	292
<i>Ricardo Cravo Midlej Silva</i>	
A Sindicância Patrimonial como instrumento de apuração no Direito Administrativo Disciplinar brasileiro.....	305
<i>Roberto Vieira Medeiros</i>	
Enriquecimento ilícito como modalidade de crime.....	315
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	
A aplicação da teoria do domínio do fato nos procedimentos administrativos disciplinares.....	323
<i>Sabrina Pitacci Simões</i>	
Estudo de caso: a perspectiva preventiva no controle das infrações administrativas.....	341
<i>Tatiana Spinelli</i>	
Enriquecimento ilícito: presunção absoluta, relativa ou necessidade de fato antecedente para a responsabilização administrativa.....	354
<i>Waldir João Ferreira da Silva Júnior</i>	

Estudo de caso: a perspectiva preventiva no controle das infrações administrativas

Tatiana Spinelli, Especialista em Direito Disciplinar pela Universidade de Brasília, Analista de Finanças e Controle da CGU.

Introdução

A Administração Pública brasileira em geral adota, constatada irregularidade administrativa cometida por servidor no desempenho de suas funções, um procedimento de apuração de responsabilidade e eventual aplicação de sanção bastante similar àquele observado no sistema penal – o que vem a ensejar, dada a proximidade lógica e operacional do sistema penal e do sistema administrativo disciplinar, a sua comparação.

Das novas perspectivas trazidas pela Criminologia Crítica¹ às políticas públicas voltadas ao aprimoramento do sistema penal, destaco a perspectiva preventiva em especial para uma análise mais aprofundada no presente estudo;

¹ Escola que investiga o fenômeno criminal em sua relação com o contexto social que o informa, ampliando e aprofundando o enfoque até então adotado pela ciência criminológica tradicional. Os contornos da Criminologia Crítica, em seus elementos de caracterização e em sua potencial aplicação às grandes questões do direito penal contemporâneo, são traçados por Lola Aniyar de Castro e Alessandro Baratta, dentre outros autores.

busca-se aqui verificar a sua potencial contribuição àquelas políticas públicas que orientam a atividade disciplinar no âmbito do Poder Executivo Federal.

Dias Neto (2001) localiza o fortalecimento da perspectiva preventiva como elemento norteador de políticas criminais na década de 1980, momento no qual se apresenta como quadro o processo de esvaziamento do Estado do Bem-Estar Social, com a globalização das relações sociais, dos conflitos e dos riscos, esvaziando a capacidade regulatória estatal. Tende-se, portanto, à transferência de responsabilidade para outros sistemas, dada a saturação estrutural do Estado de Direito, expressa na carência de mecanismos decisórios capazes de incorporar novos temas e atores políticos, processar conflitos e definir critérios para seleção de prioridades diante de demandas sociais divergentes.

Dessa nova conformação do Estado emergem modelos alternativos de enfrentamento do fenômeno criminal, os

quais passam a incluir, segundo o autor, fatores como:

(i) uma nova concepção da função policial, na qual a polícia, em coordenação com outras instituições, mobiliza os seus esforços, recursos e competências na identificação, análise e solução dos problemas de um território (abordagem preventiva, buscando soluções definitivas para os problemas em si);

(ii) uma nova concepção do objeto dessa ação, em que a criminalização deixa de ser um critério necessário para a inclusão de um conflito na pauta da segurança. Dessa autonomia em relação às classificações penais, resultam inúmeras possibilidades de interpretação e gestão dos conflitos geradores de insegurança;

(iii) a participação direta dos cidadãos no planejamento das políticas, com o seu envolvimento especialmente na identificação de condutas e situações não necessariamente criminais, às quais se atribui um sentimento difuso de insegurança;

(iv) a atuação em rede, resultando na interação entre organizações na condução dos processos de identificação, análise e solução dos problemas locais (discussão de políticas públicas). A Política Criminal (resposta preventiva) passa a assumir importância frente à simples aplicação da pena (resposta repressiva); e

(v) a descentralização do poder decisório, permitindo o planejamento local de soluções adequadas àquelas especificidades, as quais deverão se coordenar com iniciativas mais abrangentes, de forma a garantir a sua eficácia e a sua permanência.

Sobre essas bases florescem os estudos acerca do que se passou a denomi-

“Nova Prevenção”, uma abordagem que pretende, a partir de uma postura epistemológica alinhada à Criminologia Crítica, estabelecer os elementos conceituais que deverão nortear os programas de prevenção da criminalidade.

nar “Nova Prevenção”, uma abordagem que pretende, a partir de uma postura epistemológica alinhada à Criminologia Crítica, estabelecer os elementos conceituais que deverão nortear os programas de prevenção da criminalidade.

Antes de tratar desses conceitos, uma breve ressalva deve ser aqui registrada. Ao reconhecer os limites do sistema penal no enfrentamento do fenômeno criminal – na medida em que atua após a instalação do conflito e deixa, portanto, intactas as suas causas (com efetividade restrita em médio e longo prazos) –, tende-se por vezes a posições radicais pautadas na adoção de modelos estritamente preventivos no enfrentamento da realidade criminal.

A solução reside, entretanto, na manutenção de uma postura crítica que permita reconhecer os limites dos componentes preventivos e repressivos num sistema que os integre. Há que se reconhecer, portanto, que, para a prevenção do crime, a efetividade do sistema legal é sem dúvida relevante, sobretudo a curto prazo e com relação a certos tipos

de criminalidade. Mas o simples fortalecimento do controle social formal não levará a uma política de prevenção eficaz. Esta somente será atingida, segundo García-Pablos de Molina e Gomes (2006, p.319), a partir de “uma melhor sincronização do controle social formal e do informal, e na implicação e no compromisso ativo da comunidade”.

Lançadas algumas luzes sobre a origem, as bases e os limites da “Nova Prevenção”, passemos ao estudo de seus elementos conceituais.

1. Marcos conceituais

Para García-Pablos de Molina e Gomes (2006, p.325), são três os elementos que devem ser considerados na elaboração e na condução de programas voltados à prevenção de condutas desviantes:

(i) o risco ou a probabilidade de descoberta do delito e de detenção, segundo a percepção subjetiva do infrator (a qual se baseia em sua avaliação quanto à atuação, justa ou não, do sistema);

(ii) a dissuasão informal, mecanismo de controle social informal que envolve sanções ou consequências sociais negativas associadas à prática de um delito, dentre as quais podem-se citar o sistema de valores do infrator potencial, seus vínculos sociais, expectativas de terceiros e incidência do comportamento desviado – na percepção do infrator – em sua esfera familiar, profissional, laboral, etc.; e

(iii) a adoção de sanções acompanhadas de tratamento – a exemplo da supervisão intensiva do infrator na comunidade, dos programas educativos – como fator relevante na prevenção da reincidência do infrator.

Esses fatores, quando trazidos para o sistema administrativo disciplinar, podem ser tidos como parâmetros de referência tanto na realização de estudos relativos às condições de ocorrência das condutas desviantes como na elaboração de políticas e programas voltados à sua prevenção.

Dentre as possibilidades que se vislumbram, podem-se citar ações voltadas ao incremento dos instrumentos de detecção de irregularidades (controles internos, ações de inteligência na investigação de indícios, canais de denúncia e comunicação de irregularidades), o que ampliará a percepção do infrator quanto ao risco de ser descoberto, além de ações voltadas ao aumento da eficiência dos procedimentos apuratórios, procurando-se diminuir o tempo da resposta administrativa ao fato conhecido e afetar, conseqüentemente, a percepção do infrator quanto à atuação do sistema repressivo.

Em outra vertente se coloca a possibilidade de articulação do sistema de controle formal àquele informal, de maneira a fomentar os mecanismos de reprovação social das condutas desviantes. Aí se inserem ações como a ampla divulgação de códigos de conduta ética, normas disciplinares e princípios em que se pauta o desempenho da função pública; a valorização de condutas recomendadas e o reconhecimento profissional daqueles que nelas se destacam; além do incremento na transparência institucional, permitindo um efetivo controle social de processos e comportamentos individuais.

Há que se mencionar ainda a adoção de medidas concomitantes à aplicação da sanção disciplinar, voltadas ao acompanhamento do apenado, o que possibilita tanto a prevenção de condutas

reincidentes quanto a readaptação do sujeito aos processos e valores institucionais, evitando-se os efeitos estigmatizantes da penalidade.

Dessa breve análise, percebe-se que as potencialidades de aplicação dos conceitos da “Nova Prevenção” ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal são inúmeras e guardam em si a possibilidade de alcance de resultados expressivos, a partir da adoção de medidas de baixa complexidade e investimentos reduzidos, as quais se assentam muito mais numa mudança de postura no enfrentamento das infrações disciplinares do que na utilização de “soluções pirotécnicas”.

Aqui cabe a distinção clara entre as medidas de prevenção a serem adotadas para as infrações “ordinárias” e aquelas relacionadas à criminalidade organizada ou econômica, caso este em que medidas repressivas e o incremento no rigor da sanção tendem a apresentar relevante efeito dissuasório.

Trazendo maior concretude a essa análise quanto à aplicabilidade do modelo conceitual da “Nova Prevenção” à realidade administrativa disciplinar, passaremos a avaliar as possíveis contribuições que os programas derivados de tal referencial teórico podem oferecer para o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Para esse estudo, partiremos das oito categorias de programas de prevenção, definidas por García-Pablos de Molina e Gomes (2006) em extensa análise de casos conhecidos, procurando compreendê-las à luz daquelas estabelecidas no modelo da “Prevenção Integrada”, a fim de verificar a sua inter-relação.

Os autores estabelecem suas categorias de programas a partir de uma avaliação de natureza subjetiva, baseada nos pressupostos teóricos, nas diretrizes e no conteúdo dos casos analisados, os quais são sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Principais categorias de Programas de Prevenção da Criminologia, descritas por García-Pablos de Molina e Gomes na obra Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 - Lei dos Juizados Especiais Criminais, capítulo V, 2006.

Categoria	Descrição do Autor	Considerações
1. Programas de prevenção sobre determinadas áreas geográficas	Programas de natureza eminentemente policial e repressiva (ex. programas de Chicago e Boston).	Enfocam a situação de risco criminal, direcionando a ação a locais específicos.
2. Programas de prevenção do delito por meio do desenho arquitetônico e urbanístico	Destinam-se à remodelação da convivência urbana, a partir da intervenção nos "cenários" criminógenos. Envolvem a criação de barreiras reais ou simbólicas que incrementam o risco para o infrator potencial. Fomentam, ainda, atitudes positivas da comunidade, de responsabilidade e solidariedade.	Enfocam a situação de risco criminal, direcionado a ação a áreas de risco.

3. Programas de orientação "comunitária"	Programas de prevenção geral positiva, vinculados ao fomento das relações de solidariedade e controle coletivo.	Enfocam o contexto geral em que se insere a criminalidade, direcionando a ação às situações e aos comportamentos que devem ser encorajados.
4. Programas de prevenção vitimária	Articulam-se em três níveis de atuação: (i) campanhas gerais dos meios de comunicação (voltadas a mudanças de atitudes, de hábitos, estilos de vida e de comportamentos da população em geral); (ii) campanhas técnicas (orientadas a determinados grupos de risco, particularmente vulneráveis); e (iii) campanhas de orientação voluntária (dirigidas a pessoas de um bairro ou de uma determinada zona territorial).	Enfocam as potenciais vítimas da criminalidade, direcionando a ação ao público em geral, a grupos de risco e grupos específicos, respectivamente.
5. Programas de prevenção do delito de inspiração político-social	Buscam intervir nas raízes dos problemas, oferecendo alternativas eficazes para o comportamento delitivo.	Enfocam os potenciais ofensores, direcionando a ação ao público geral.
6. Programas de prevenção da criminalidade dirigidos à reflexão axiológica	Buscam a revisão de valores, atitudes e pautas sociais de comportamento, procurando atingir as causas da delinquência. Adotam como estratégias a revisão dos valores oficiais face aos praticados pela sociedade; a adequação de mensagens equivocadas, suscetíveis de uma leitura ambígua, imprecisa, simplificadora ou equivocada; a condenação de comportamentos indesejados de forma inequívoca; a oferta de alternativas e incentivo ao compromisso e à participação, dentre outras.	Enfocam os potenciais ofensores, direcionando a ação ao público geral.
7. Programas de prevenção da criminalidade de orientação cognitiva	Fomentam a aquisição de habilidades cognitivas nos grupos de risco (ex.: habilidades na tomada de decisão, comunicação, solução de problemas e conflitos, educação de valores, etc.).	Enfocam os potenciais ofensores, direcionando a ação a grupos de risco.
8. Programas de prevenção da reincidência	Dirigidos ao condenado, procuram a adoção de mecanismos alternativos em lugar da pena, ou para suavizá-la (apoio ao infrator primário, assessoramento, reparação do dano, multa, prestação de trabalhos em favor da comunidade), ou para articulá-la ao tratamento, pedagógico ou terapêutico, do apenado.	Enfocam os potenciais ofensores, direcionando a ação a grupos específicos, que já cometeram um primeiro desvio.

Já a “Prevenção Integrada” é descrita por Zackseski (1997, p.79) como um modelo matricial que diferencia a prevenção primária (medidas direcionadas ao público geral), a secundária (direcionadas a indivíduos ou grupos de risco) e a terciária (direcionada àqueles que já infringiram a regra, buscando prevenir a reincidência na conduta desviante), realizando ainda uma distinção entre as atividades orientadas a ofensores, vítimas e situações.

Da combinação destes dois critérios (escala e público alvo da ação) resultam as nove categorias de intervenção preventiva, aqui sinteticamente descritas:

Eixo A - Redução dos Riscos de Desvio e Criminalidade (atuação direcionada a potenciais ofensores):

A1. Prevenção primária: dirige-se indistintamente a todos os sujeitos de uma comunidade, com o objetivo de conter as condições de depreciação socioeconômica e educacionais que possam favorecer os processos de marginalização, desvio e criminalidade. Ex.: campanhas de informação contra o vandalismo, o alcoolismo e a toxicod dependência.

A2. Prevenção secundária: compreende políticas voltadas somente aos grupos de risco ou mesmo a sujeitos identificados como potencialmente desviantes. Ex.: cursos de formação para os jovens e estratégias de emprego das forças de trabalho desocupadas.

A3. Prevenção Terciária: refere-se às ações voltadas à redução do risco de reincidência, ou seja, dirige-se àqueles sujeitos que já sofreram processos de criminalização. Ex.: programas de alternativas à pena de detenção e progra-

mas terapêuticos para toxicod dependentes e alcoólatras.

Eixo B - Redução dos Riscos de Vitimização (atuação direcionada a potenciais vítimas):

B1. Prevenção primária: voltada a todas as pessoas, incentivando comportamentos de autoproteção. Ex.: campanhas de informação sobre as precauções mais comuns na prevenção do risco de vitimização.

B2. Prevenção secundária: destina-se aos sujeitos identificados como vítimas em potencial, como são aqueles pertencentes a determinadas categorias profissionais, ou grupos internacionalmente reconhecidos como vulneráveis. Ex.: criação de casas de refúgio para mulheres agredidas.

B3. Prevenção terciária: é direcionada àqueles que já sofreram experiências de vitimização. Ex.: programas de mediação.

Eixo C - Ação sobre as Situações (também tratada por prevenção situacional):

C1. Prevenção primária: visa à redução das oportunidades de consumação dos delitos, do ponto de vista ambiental. Ex.: iluminação das ruas.

C2. Prevenção secundária: voltada àqueles lugares nos quais o risco da criminalidade é maior, ou àqueles que a comunidade percebe como inseguros. Ex.: vigilância de bairro.

C3. Prevenção terciária: destinada a recuperar lugares onde reiteradas vezes ocorrem delitos. Ex.: vigilância permanente, inclusive por agentes de polícia.

São esses eixos de atuação preventiva que vêm constituir a matriz de análise em que serão distribuídas, nos ter-

mos da Tabela 2, as categorias de programas previstas por García-Pablos de Molina e Gomes (2006).

Ao associar as categorias estabelecidas por García-Pablos de Molina e Gomes (Tabela 1) àquelas previstas no

modelo matricial (Tabela 2), pretende-se aclarar as inter-relações possíveis entre os diferentes tipos de programas de prevenção, facilitando a compreensão do papel que cada qual pode cumprir como parte integrante de uma política de prevenção criminal.

Tabela 2 – Aplicação do modelo matricial da “Prevenção Integrada” às categorias de Programas de Prevenção da Criminologia, descritas por García-Pablos de Molina e Gomes (2006).

Escola X Público alvo do Programa	Ofensor	Vítima	Situação
Prevenção Primária (Público Geral)	5. Programas de prevenção do delito de inspiração político-social 6. Programas de prevenção da criminalidade dirigidos à reflexão axiológica	4. Programas de prevenção vitimária – (i) campanhas gerais dos meios de comunicação	3. Programas de orientação “comunitária”
Prevenção Secundária (Grupos de Risco)	7. Programas de prevenção da criminalidade de orientação cognitiva	4. Programas de prevenção vitimária – (ii) campanhas técnicas	2. Programas de prevenção do delito por meio do desenho arquitetônico e urbanístico
Prevenção Terciária (Grupos Incidentes)	8. Programas de prevenção da reincidência	4. Programas de prevenção vitimária – (iii) campanhas de orientação voluntária	1. Programas de prevenção sobre determinadas áreas geográficas

A aderência dos programas às categorias de intervenção preventiva previstas na matriz proposta pelo modelo de “Prevenção Integrada” reforça a conclusão de que cada tipo de programa apresenta potencial contribuição ao en-

frentamento de um dos lados do problema criminal. Não há que se discutir portanto qual dos programas apresenta maior ou menor eficiência, mas sim em qual contexto cada qual melhor se adapta.

É nesse ponto que o presente estudo deve apresentar a sua principal contribuição, já que, verificada a utilidade do modelo de “Prevenção Integrada” à compreensão sistêmica das inter-relações entre as diversas categorias de programas de prevenção criminal reconhecidas por García-Pablos de Molina e Gomes em vasto estudo publicado em 2006, aponta-se a possibilidade de utilização dessas mesmas categorias de intervenção preventiva como referência para o delineamento de políticas públicas de prevenção às infrações disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Considerando-se a possibilidade de adoção de medidas concretas nesse sentido – dados os baixos investimentos requeridos (tanto financeiros, como técnicos) e a relativa autonomia de decisão das autoridades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (não envolvendo, por exemplo, a necessidade de revisão legislativa) –, passamos à análise de um caso de estudo (Projeto Città Sicure) em

que o modelo de “Prevenção Integrada” foi implantado, buscando a identificação de subsídios ao aprofundamento da discussão quanto à aplicabilidade desse modelo apontado pela Criminologia Crítica ao contexto administrativo disciplinar.

2. Caso de estudo: o projeto Città Sicure

Zackseski (2007) apresenta o projeto italiano Città Sicure como exemplo de aplicação da “Prevenção Integrada”, o que nos permite tomá-lo como caso de estudo para uma avaliação concreta quanto às condições de adoção, no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de modelo similar para a integração do componente preventivo ao combate à impunidade administrativa.

Com vistas à contextualização da análise, são apresentadas, na figura a seguir, informações sintéticas acerca do Projeto Città Sicure, levantadas pela autora:

Contexto:

Iniciado em 1994, por iniciativa da presidência da região de Emilia-Romagna, Itália. Vinculado formalmente à Presidência da Junta, o projeto foi integrado nas atividades do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, realizando intercâmbios de informações e experiências.

Atores:

Participação das agências oficiais de controle e serviço social e dos cidadãos da região.

Objetivos:

- 1) organização de um sistema permanente de monitoramento em condições de oferecer referências sobre a demanda social de segurança expressa pela comunidade regional;
- 2) favorecimento da difusão de pesquisas científicas sobre as características objetivas e a evolução dos fenômenos de ilegalidade e criminalidade presentes na região;

- 3) colaboração ativa, dando a competência adequada aos administradores locais que pretenderem desenvolver iniciativas voltadas a melhorar as condições de segurança da comunidade e prevenir os comportamentos desviantes;
- 4) promoção da formação sobre o “bem segurança” para os administradores públicos, os operadores e o sistema associativo;
- 5) elaboração de uma proposta de lei ao Parlamento nacional que enfrente, de maneira orgânica, o problema do ressarcimento das vítimas de agressões; e
- 6) elaboração de uma proposta de lei regional para responder de maneira adequada à demanda de segurança na região e, em particular, a construção de um centro de documentação e pesquisa para a segurança dos cidadãos e das cidadãs na luta contra a criminalidade, bem como a interseção de sustento às vítimas, reais ou potenciais, com referência à realidade da região, e a sustentação de iniciativas locais no tema da segurança e da prevenção.

Etapas de implantação:

- 1) verificação de necessidades;
- 2) socialização das informações em encontros públicos com a população dos bairros;
- 3) organização de observatórios locais, em condições de identificar os problemas e suas variações, assim como o monitoramento dos projetos; e
- 4) elaboração, implementação e avaliação dos projetos.

Estrutura de Gestão:

Composta basicamente por um Comitê Científico, formado por pesquisadores provenientes da academia, e um Núcleo Operacional composto de cinco pessoas (o responsável pelo projeto, duas funcionárias com competência diversa e uma secretaria composta de duas pessoas). Do ponto de vista formal, os comandantes das duas polícias designaram dois altos funcionários para se integrarem aos trâmites do projeto. Como essas são estruturas fortemente hierarquizadas, foram designados outros dois dirigentes com a tarefa de se relacionarem com a equipe e colaborarem na medida do possível.

Distribuição de competências gerenciais:

- 1) Comitê Científico: função de elaborar um relatório anual sobre as condições de segurança da região, possuindo autonomia quanto às modalidades, formas e hipóteses de pesquisa;
- 2) Núcleo Operacional: articulação com outras unidades da estrutura organizacional da região e com uma série de sujeitos externos à região (ampla descentralização administrativa).

Atividades:

Centradas, principalmente, na realização de pesquisas com a finalidade de instaurar estratégias sobre uma base de dados exaustiva, envolveram:

- 1) a elaboração de projeto de lei nacional sobre execuções penais e programa de reintegração social baseado na prestação de serviços à comunidade;
- 2) a elaboração de relatórios anuais, apresentando um balanço das condições de segurança na região, em 3 etapas. A primeira compreende a reconstrução do quadro geral da segurança por meio de um perfil estatístico da criminalidade, da percepção dos administradores locais quanto a essa temática e do comportamento dos cidadãos. A segunda parte refere-se aos aprofundamentos teóricos baseados nos resultados das pesquisas. E uma terceira parte apresenta as recomendações do Comitê Científico ao governo regional;

- 3) a atividade de pesquisa destinada à individualização das intervenções e das propostas de prevenção envolvendo as comunidades e os sujeitos interessados; e
- 4) a execução de ações de prevenção circunscritas a territórios determinados, dentre as quais destacam-se a formação de operadores, para que esses desenvolvam e coordenem estratégias locais de segurança; a ativação de um centro de documentação; a edição de um periódico bimestral de notícias e dos relativos cadernos, contendo informações mais aprofundadas; e, finalmente, a construção de redes de relações envolvendo os atores sociais e institucionais regionais, as outras regiões italianas e europeias, as agências de polícia locais e nacionais e as associações de cidades e regiões que enfrentam os problemas de segurança, em escala internacional.

Figura 1 – Quadro-síntese apresentando a estrutura do Projeto *Città Sicure*, segundo informações levantadas por Zackseski no artigo “*Città Sicure*”: surgimento de um projeto de prevenção integrada, 2007.

Além das qualidades inerentes a um bom projeto (escopo bem delimitado, estrutura gerencial e distribuição de competências adequadas, respaldo do alto corpo diretivo, planejamento de implantação e canais de comunicação bem definidos, assim como a previsão de mecanismos de articulação nos diferentes níveis de alcance das ações), merecem registro o que considero serem os pontos fortes dessa iniciativa: a descentralização administrativa e a vinculação ao componente científico.

Não me deterei, portanto, em uma análise detalhada de cada um dos elementos do Projeto *Città Sicure*, embora considere que, em sua totalidade, já apresentem em si importante contribuição a iniciativas similares na esfera administrativa. Desde os objetivos até as atividades desenvolvidas nesse projeto, passando por suas etapas de implantação, podem ser tidos por referência na elaboração e execução de programas de natureza preventiva, voltados ao enfrentamento da ainda presente impunidade administrativa e de suas consequências perversas.

A principal contribuição do modelo consiste na concepção teórica de que parte (a “Prevenção Integrada”) e na estrutura gerencial concebida para a sua execução. Assim, ainda que a distinção entre as realidades abordadas numa análise comparativa impeça a simples transposição de ações – no caso, ressaltavam-se variações tanto no objeto da ação, se o controle da criminalidade ou da infração administrativa, como nos contextos culturais e geográficos que o conformam –, o que se propõe aqui é a possibilidade de aplicação de um mesmo modelo, e seu arcabouço teórico e metodológico, numa realidade senão semelhante, ao menos comparável.

Chega-se portanto à primeira das principais contribuições do caso estudado à realidade do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal: a definição de uma estrutura administrativa adequada à coordenação central de ações elaboradas e gerenciadas localmente. A criação dessa estrutura de descentralização administrativa é ponto fundamental para o sucesso de programas baseados no modelo matricial da “Prevenção Integrada”, já que este prevê a convergência de nove eixos de atuação, em di-

ferentes escalas e direções, no enfrentamento do fenômeno criminal.

Assim, aspectos como a criação de um núcleo central com competência e, ressalte-se, legitimidade junto às autoridades máximas do sistema para a articulação com gestores locais e demais atores envolvidos, além do estabelecimento de canais de comunicação que garantam o fluxo de informações e a convergência entre as diversas ações desenvolvidas, tornam-se centrais.

Nesse sentido, encontram-se, no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, um conjunto de condições favoráveis à adoção de um modelo gerencial semelhante ao desenvolvido pelo Projeto *Città Sicure*. Por tratar-se de uma atividade formalmente organizada na estrutura de um sistema que reúne unidades nos diferentes órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a atividade correcional já dispõe de processos e normatização adequados à implantação de projetos de natureza transversal.

Dada a distribuição de competências² dentre Órgão Central (normatizador e coordenador), Unidades Setoriais (eminentemente supervisoras) e Unidades Seccionais (executoras), o sistema correcional apresenta também estrutura compatível com o modelo de descentralização administrativa proposto. Fica facilitada, portanto, a criação de um pequeno núcleo central de coordenação de ações, o qual se articula com as demais unidades na elaboração e na gestão local de ações (adequadas, cada

qual, às especificidades da unidade correcional em que são implantadas).

A troca de informações e a articulação com instituições e programas externos ao sistema correcional também encontra condições favoráveis, na medida em que a Corregedoria-Geral da União (Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal) constitui um dos braços da Controladoria-Geral da União, órgão ligado à Presidência da República que reúne, em sua estrutura, unidades centrais das atividades de controle interno, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria pública, ao lado da atividade correcional. Tem-se, por óbvio, a convergência desses sistemas de controle formal no âmbito do Poder Executivo Federal, o que facilita sobremaneira a articulação de ações entre tais áreas e destas com aquelas desempenhadas pelos demais órgãos públicos.

Esse movimento de descentralização, focalizando a atenção no envolvimento, no suporte e na capacitação dos gestores locais, a fim de os tornar agentes administrativos e políticos capazes de canalizar e atender as demandas identificadas em suas unidades, é acompanhado de outro que merece, também, ser destacado no âmbito do Projeto *Città Sicure*. Trata-se de uma aproximação das instâncias estatais executivas e do meio acadêmico, agregando ao projeto um componente diferencial: a criação de um Comitê Científico, com autonomia de investigação teórica dos objetos de intervenção.

Tal estrutura confere maior densidade e unidade conceitual às ações propostas no âmbito do projeto, oferecendo-lhe base sólida para o planejamento e a exe-

2 Estabelecidas por meio do Decreto nº 5.480, de 30/06/2005.

cução, bem como para o monitoramento de resultados. Interessante notar que as contribuições do meio científico se dão mediante a instituição formal de unidade de representação autônoma deste junto à estrutura central de administração do projeto, e não segundo contribuição pontual e limitada a alguma das fases de implementação das ações.

A utilização de solução semelhante na esfera administrativa disciplinar pode trazer importante contribuição, tanto no macrodiagnóstico e na compreensão da realidade a ser enfrentada, em suas condicionantes e tendências, como na realização de pesquisas para embasar o processo decisório de planejamento e gestão das ações e do monitoramento quanto à efetividade dos resultados alcançados.

Aproximações já existentes entre órgãos de controle e instituições de pesquisa, ainda que não institucionalizadas na forma proposta, podem ser utilizadas como ponto inicial nesse processo. Como exemplo de iniciativas nesse sentido, pode-se apontar a celebração, pela Controladoria-Geral da União, de convênios e acordos de cooperação técnica com instituições de pesquisa nacionais e internacionais. Essa condição vem reforçar a percepção quanto à aplicabilidade do caso de estudo aqui analisado à realidade administrativa disciplinar brasileira, no âmbito do Poder Executivo Federal.

Ao finalizar a presente análise, resalto a necessidade de focalizar atenção a uma importante fragilidade do Projeto *Città Sicure*, discutida por Zackseski (2007, p.5) nos seguintes termos:

“Os projetos de nova prevenção integrada que outros países desenvolvem não dão relevância à criminalidade organizada e econômica, e a busca de alternativas na condução destes problemas no interior do projeto regional descrito neste texto esbarrou em diversas dificuldades. Como explica Massimo Pavarini, as atenções do projeto recaíram, principalmente, sobre a criminalidade típica dos mais débeis. A temática da macrocriminalidade é demasiadamente ambígua, e os cidadãos da região demonstram, através das pesquisas de opinião pública, uma preocupação muito maior com as formas de criminalidade tradicionais.”

Distorções desse tipo devem, portanto, ser permanentemente evitadas, de forma que, na delimitação dos eixos de atuação preventiva, sejam sempre consideradas, em seu devido grau de prioridade, as ações preventivas voltadas à responsabilização administrativa de condutas ligadas à criminalidade econômica, especialmente àquelas cometidas por altos funcionários (crimes do colarinho branco). Tal condição é vital para o efetivo sucesso de um programa de prevenção e combate à impunidade administrativa.

Referências Bibliográficas

DIAS NETO, Theodomiro. A nova prevenção: uma política integrada de segurança urbana. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 9, n.36, 2001.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 - Lei dos Juizados Especiais Criminais. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ZACKESKI, Cristina Maria. Políticas integradas de segurança urbana: modelos de respostas alternativas à criminalidade de rua. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

_____. "Città Sicure": surgimento de um projeto de prevenção integrada. Revista da Escola Superior Dom Helder Câmara, Veredas do Direito, v. 4, n. 7, 2007.