



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Convivência e Segurança Cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública



**CON
VIVA**

convivência e
segurança cidadã

Participação e Segurança Cidadã

Letícia Godinho

As análises históricas das políticas públicas de segurança costumam identificar que, no Brasil, a superação de seus referenciais autoritários teria se iniciado já na década de 1980. Embora se tratasse de um processo ainda incipiente, buscava desviar-se da trajetória que havia consolidado formas tradicionais, e mesmo conservadoras, de se conceberem as relações entre Estado e sociedade, no âmbito da segurança. O esforço da redemocratização lançava a diferentes grupos e instituições – sociedade civil organizada, órgãos policiais, governos estaduais e governo federal, centros de pesquisa e universidades – o desafio de constituir um novo paradigma de segurança. Assim, surgiram, em diversos estados da federação, as primeiras experiências de conselhos de segurança e de policiamento comunitário.

Nos anos mais recentes, ganhou forma a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg); reorganizou-se o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), assim como se tornaram frequentes a prática da convocação e a consulta popular por meio de Audiências Públicas. Foi aprofundado também, no âmbito das polícias estaduais, o policiamento comunitário (ou de proximidade); geralmente, acompanhado de outras práticas, como a criação de fóruns ou cafés comunitários, mesas de participação, as chamadas “redes de vizinhos”, entre outros. Esses experimentos e inovações institucionais buscariam conformar o que se passou a denominar, em nosso país, de paradigma da “Segurança Cidadã” – fomentado de modo relevante pelo governo federal, que se fez presente no cenário da segurança pública brasileira, principalmente, a partir do I Plano Nacional de Segurança Pública de 2001 e, em seguida, com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), de 2007.

O processo de democratização das instituições de segurança – assim como nas áreas de educação, saúde e direitos humanos, entre outros – não pode ser analisado sem recurso ao amplo repertório de práticas e institucionalidades que disputam o sentido da vida em comum. No entanto, para compreender a amplitude desse processo, não basta a oposição entre a democracia e o autoritarismo como formas de organização de nossas instituições. Trata-se de um movimento de ressignificação do que se entende por democracia, que não está restrito ao Brasil, e que responde a uma demanda de retomada do protagonismo da participação dos cidadãos e cidadãs na constituição da sociedade política.

Para além do rompimento com um regime político autoritário, o que esse processo mais amplo indica é que mesmo o arcabouço formal da representação política, que guardaria no momento eleitoral a participação mais substantiva da população, seria insuficiente para garantir uma democracia de alta intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002). A baixa identificação da população com os partidos e com os políticos e o sentimento de baixa representatividade do próprio sistema político, dado o seu excessivo formalismo, fazem parte de um movimento de esvaziamento da esfera pública – e, portanto, de crise da própria democracia. Nesse sentido, o paradigma da participação cidadã estaria integrado a um complexo processo de reinvenção do sistema democrático.

Assim, para compreender o sentido da participação cidadã na segurança, coloca-se em primeiro plano o desafio de analisar qual o lugar e o papel da participação nessa concepção alternativa (PATEMAN, 1992).



1. Autossustentação democrática – Diferentemente de entender a participação como uma espécie de rito autorizativo ou de legitimação de governos – no que haveria, por parte dos cidadãos, um processo de sinalização de preferências dadas por meio do voto – essa outra abordagem da democracia defende que, por um lado, a participação tem uma “função pedagógica”, capaz de favorecer a autossustentação da comunidade política. Entende-se que, quando um indivíduo toma parte nos assuntos públicos, ele amplia seus horizontes e, no confronto com outros contextos de vida e de experiências, é capaz de se integrar e formar uma concepção de interesse público em contraste com seu interesse particular. Romper-se-ia, também, com certa concepção tecnicizante da vida política: não seria necessário que os cidadãos tivessem um “determinado grau de racionalidade” para participar das discussões públicas; quanto mais participam, mais se tornam aptos a fazê-lo.

2. Alterar as instituições de governança do Estado – Uma importante característica das novas institucionalidades participativas é que estas se diferenciam dos esforços ativistas, espontâneos ou dos movimen-

tos sociais, uma vez que esses últimos procuram influenciar os resultados do Estado por meio da pressão externa a ele. Ao fazer isso, o mais bem-sucedido desses esforços faz avançar, decerto, os princípios da participação e talvez mesmo da deliberação, em organizações cívicas ou políticas, mas deixam intactas as instituições básicas de governança do Estado. Em contraste, as instituições participativas buscam reformar as instituições oficiais em torno desses princípios.

Esse caminho, formal, aproveita-se do poder e dos recursos do Estado para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (FUNG; WRIGHT, 2001). É, por isso, “híbrido”, combina a participação da população com a de representantes do Estado e dos trabalhadores da área, ou mesmo outros segmentos; combina público e privado, e é contínuo aos processos de tomada de decisão formais. Espera-se, com isso, que os diferentes pontos de vista sobre a política e o serviço que dela emana possam estar contemplados em um espaço voltado seja à sua discussão, sua forma de implementação, seja ao seu controle. Em consequência, esses esforços de reforma do sistema democrático buscam institucionalizar a par-

ticipação dos cidadãos comuns, movendo-os de seu papel de consumidores de bens públicos para atores que determinam, ativamente, o que são esses bens e como devem ser prestados.

3. Melhorar a eficácia das políticas públicas – Argumenta-se acerca de a participação possibilitar a tomada de melhores decisões sobre as intervenções públicas – ações, programas e projetos, em suma, as políticas públicas. Isto é, ao criar novos espaços e canais de comunicação, as instituições e mecanismos participativos permitiriam que perspectivas diversas da estatal fossem explicitadas e consideradas ao longo do ciclo de políticas públicas – da sua concepção ao seu monitoramento, avaliação e reforma. Por isso, possibilitariam, também, a contínua melhora (eficácia e efetividade) das intervenções públicas, uma vez que integram cidadãos que, no nível local, em geral se encontram mais bem posicionados para avaliar os efeitos imediatos ou mediatos das políticas e oferecer *feedback* aos representantes e gestores. Estes podem aprender não apenas acerca das preferências e valores desses cidadãos, mas, também, sobre suas próprias operações e estratégias: o que está ou não está funcionando.

4. Maior justiça ou equidade na prestação dos serviços públicos – A valorização da participação e das institucionalidades participativas, na tradição republicana, está associada também a outros valores – como publicidade, deliberação e tolerância; e objetivos – para além dos já mencionados, o fomento da confiança, seja entre cidadãos, seja entre esses e as instituições do Estado. Os espaços públicos necessários para alcançá-los devem, portanto, ser claramente discursivos; e focar-se na troca de opiniões e na deliberação de *questões comuns, em público e entre diferentes*. Devem ser responsivos e as desigualdades que, porventura, criem devem ser enfrentadas. Devem estar orientados ao objetivo de promover formas mais equânimes de participação política e que gerem

efetivos distributivos claros – ou seja, *que promovam serviços mais acessíveis e mais justos*, principalmente à população que mais necessita deles.

Da área da segurança pública, trabalhos recentes ressaltam a forma como os arranjos e políticas participativas poderiam auxiliar no enfrentamento a alguns dos significativos limites desse campo. Conforme já foi mencionado, o modelo de policiamento comunitário difundido não apenas no Brasil, mas também em outros países do mundo, esteve e está associado a um movimento de ampla reforma policial e ao fomento de políticas de participação, no âmbito da segurança, que buscam promover o apoio popular e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (DAMMERT, 2003). No caso nacional e latino-americano, esse modelo surge nos contextos de redemocratização também como uma promessa de modificar as práticas herdadas do período autoritário (FRUHLING, 2001).

Algumas das práticas ou atividades associadas ao policiamento comunitário envolvem: patrulhamento a pé; abertura de postos fixos de policiamento nos territórios (bases locais); treinamento de policiais para a identificação de problemas locais; criação de fóruns de deliberação conjunta com a população residente, para a propositura de ações de intervenção para a solução dos problemas locais; e formas diversas de mobilização da população para ações em prol da segurança pública, entre outros. Todas essas atividades, táticas ou experimentos envolvem algum nível de interface com a população, variando o nível, a profundidade e o alcance da participação social.

Decerto não se pode falar em “níveis ideais” de participação social. Mas, há que se ter clareza sobre os resultados que se pretendem alcançar, sob pena de se implementarem propostas participativas fadadas ao fracasso, pouco efetivas ou que provoquem efeitos indesejados. Autores como Fung; Wright (2001) advertem que, para que tais políticas constituam uma parte importante do que chamamos de *Segurança Cidadã* e contribuam para o aprofundamento da nossa

democracia, é necessário o enfrentamento a importantes impasses já apontados pelos estudos dessa temática. Dificuldades muito comumente encontradas envolvem desde o enviesamento do público a que se destinam os fóruns participativos, por exemplo: a falta de suporte institucional e organizacional para a implementação das ações; a ausência de autonomia do policial da ponta (justamente quem mais terá contato com a população); e o baixo reconhecimento daqueles que trabalham com o modelo comunitário, frequentemente considerado um “policimento mais brando”.

Por isso, a procedimentalização de políticas participativas necessitaria atentar para *três princípios* básicos, segundo esses autores: manter o foco em *problemas* específicos e tangíveis; envolver *pessoas comuns* afetadas por esses problemas, além de gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível de rua); e envolver o *desenvolvimento deliberativo de soluções* para esses problemas. Ou seja, esses experimentos se comprometem a colocar em prática os valores da comunicação e da deliberação, da justificação e do controle públicos (FUNG; WRIGHT, 2001).

Além disso, ao analisar o policiamento comunitário implantado na cidade de Chicago, Estados Unidos, os autores chegam à conclusão de que certas *condições institucionais* parecem estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência. Em primeiro lugar, é necessário haver um processo de descentralização, de modo que seja devolvida para o nível local a “autoridade pública”, com poderes de decisão – o que inclui agentes estatais e a população afetada. Segundo, essas unidades de ação local – o território, o bairro ou a circunscrição policial – não devem funcionar de forma completamente autônoma, mas estar interligadas entre si por níveis superiores de coordenação; estes

teriam por função garantir a alocação de recursos às bases locais e resolver problemas que atingem mais de uma unidade ao mesmo tempo, entre outros. Essas instâncias de supervisão e coordenação centralizadas seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, distribuição de recursos, comunicação e aprendizado, conectando as bases entre si e a uma autoridade superior. Por fim, espera-se que essas institucionalidades participativas transformem as instituições de governança formais, que elas passem a operar de modo diverso, a partir de práticas participativas. Para tanto, essas institucionalidades não podem ser arranjos informais ou “voluntarísticos”; devem possuir poder, autoridade e autorização estatal para influenciar as ações públicas e implementar os resultados de suas deliberações¹. Nesse sentido, deveriam ser marcadas pelo objetivo de *empoderar* os envolvidos.

Segundo Skogan (2006), o policiamento comunitário demanda uma compreensão mais abrangente dos problemas de segurança que afetam a população. Sua definição deve alterar o foco da ação da polícia e dos outros atores estatais, que passa a ser negociado com a “comunidade”. Para conhecer os problemas, portanto, seria necessário desenvolver espaços de deliberação e de vocalização da população, sem se estabelecerem distinções prévias quanto ao público e, conseqüentemente, trazendo para o centro da rotina dos agentes públicos a interação com cidadãos em comum em circunstâncias convencionais (SKOGAN, 2006). O foco na solução participativa dos problemas buscaria uma visão ampliada do serviço policial e da própria política de segurança, apontando para a sua necessidade de cooperação com a sociedade.

Por fim, outras questões têm sido levantadas,

1. Essa concepção parece vir de encontro à de Skogan, para quem o policiamento comunitário “[...] é uma estratégia organizacional que deixa, de maneira ampla, o levantamento de prioridades e meios de alcançá-las aos residentes e à polícia que serve nas vizinhanças. O policiamento comunitário seria um processo, mais do que um produto. Tem três elementos nucleares: envolvimento dos cidadãos, resolução de problemas e descentralização. Na prática, essas três dimensões tornam-se densamente inter-relacionadas e os departamentos que mudam um ou outro não adotariam um programa muito efetivo. [...] Ele envolve mudar os processos de decisão e criar novas culturas dentro dos departamentos de polícia” (SKOGAN, 2006: 26-7).

recorrentemente, pelas análises empíricas: Por que se observam determinados perfis em fóruns e conselhos comunitários de segurança? Quais os obstáculos para se ampliar o público dos espaços participativos? Qual o efeito dessa seletividade sobre o conjunto das demandas apresentadas e discutidas? O processo deliberativo é capaz de assegurar iguais condições de vocalização e consideração das diferentes perspectivas em debate?

É, também, frequente entre policiais a queixa de que a difusão e/ou incorporação do modelo apenas alcança o alto escalão das corporações e não os segmentos mais baixos de sua hierarquia – dentre os quais vigoraria o sentimento de que as reformas se limitam apenas ao “discurso oficial”. Outro ponto de atenção é a fragilidade das políticas participativas, sobretudo do ponto de vista organizacional. Outros estudos indicam o peso excessivo que a iniciativa de dirigentes governamentais tende a exercer sobre a abertura de processos participativos, os quais veem sua permanência comprometida por uma tênue institucionalização.

E, finalmente, as deliberações resultantes da participação influenciam, efetivamente, as tomadas de decisão políticas? Há um canal – ou um procedimento

ou fluxo de encaminhamento – das decisões que assegure que elas não serão perdidas? As práticas participativas logram produzir um serviço mais justo, mais acessível e equitativo?

O desafio de republicanização da segurança pública no Brasil, portanto, depende também do exercício crítico e da capacidade dos intérpretes de compreenderem os riscos da descontinuidade da trajetória e da (ainda) fragilidade das políticas públicas participativas – em geral, marcadas por resistências e dificuldades enfrentadas no interior das próprias organizações estatais, pelo fato de que as experiências estão condicionadas a uma mudança na metodologia de emprego operacional e na própria cultura das organizações.

Letícia Godinho

Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro; Docente e Diretora-Geral da Escola de Governo da FJP. Possui mestrado (2005) e doutorado (2011), em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; e bacharelado em Direito pela mesma universidade (2002). Suas publicações estão concentradas, principalmente, nas temáticas da segurança pública e da teoria política.

REFERÊNCIAS

- DAMMERT, L. **Participación comunitária en prevención del delito en America Latina: de qué participación hablamos?**. Centro de Estudios del Desarrollo; Santiago, 2003.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory Governance. **Politics & Society**, v. 29, nº 1, mar./2001, p. 5-41.
- FRUHLING, H. **Policía comunitária y reforma policial en America Latina: cual és su impacto?**. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadada / Universidad de Chile: Santiago, 2003.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SKOGAN, W. G. The promise of community policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony Allan (Orgs.). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge studies in criminology. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 27-43.