

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA: PROGRAMAS IMPULSIONADOS POR INSTITUIÇÕES POLICIAIS¹

Almir de Oliveira Junior²
Eduardo Cerqueira Batitucci³
Paula Poncioni⁴
Samira Bueno Nunes⁵

1 INTRODUÇÃO

Dado o protagonismo das polícias na organização e garantia da reprodução das normas legais, o estado democrático não pode deixar em segundo plano a relevância dessas instituições. Ao contrário, precisa lidar com as suas tensões e contradições, buscando o seu aprimoramento contínuo, visando adequar cada vez mais a sua atuação a um contexto de liberdade e garantia de direitos.

A área de segurança pública tem se aberto à participação a partir da implantação dos modelos de “polícia comunitária” que se dá, de forma mais proeminente, a partir da década de 1990 no Brasil, tendo como destaque a criação dos conselhos comunitários de segurança pública (Lima, Souza e Santos, 2012). Esta nota apresenta conceitos, metodologia e alguns resultados de um estudo realizado com o objetivo de compreender o alcance e resultados desses arranjos participativos instituídos por algumas organizações policiais.⁶ Em um levantamento que abrangeu quatro capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília), foi realizada uma pesquisa de campo que visou compreender a importância e a efetividade desses conselhos consultivos locais para os agentes que atuam no setor.

2 O QUE SE ENTENDE POR E QUAL O PROPÓSITO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM SEGURANÇA PÚBLICA?

Em linhas gerais, instituições participativas (IPs) compreendem “instâncias aperfeiçoadas da esfera pública, que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente” (Fung e Wright, 2001). São formas democráticas que compreendem momentos deliberativos, isto é, o processo de formação ou tomada de uma decisão no interior de uma IP se diferencia do processo agregativo de mera manifestação de opiniões ou de preferências individuais. Diversamente, contempla instâncias, espaços ou momentos de formação coletiva de opiniões e (eventualmente) tomada de decisão.

1. Estudo realizado em parceria estabelecida entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O projeto refere-se à Chamada Pública Ipea/Proredes nº 001/2011 e respectivo plano de trabalho, com coordenação-geral da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

3. Pesquisador pleno e coordenador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro.

4. Professora-associada do Departamento de Política da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

5. Diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

6. Mesmo sem esgotar todas as possibilidades no que se refere às inovações participativas em segurança pública, quase todas as iniciativas conhecidas contam com as polícias como os atores mais ou menos centrais nesses processos, sendo geralmente a própria polícia o fomentador e sustentador dos projetos dessa natureza.

São instituições híbridas, ou seja, buscam reunir atores da sociedade civil e do estado em espaços de deliberação conjunta (Pires, 2011).

Seguindo uma tendência já incorporada em outros âmbitos das políticas públicas do país, novos arranjos institucionais participativos adquiriram forte relevância na segurança pública – ao menos no nível discursivo – vindo a tornar-se elemento fundamental da constituição de um novo paradigma para política de segurança, genericamente denominado de “segurança cidadã” (Godinho, 2011; 2014). Nesta pesquisa, definem-se os conselhos comunitários de segurança pública (ou instituições congêneres), “redes de vizinhos protegidos” e outros programas, criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como instituições participativas. Trata-se de ações ou projetos geralmente classificados sob o rótulo de “policimento comunitário” ou modelos afins, como “polícia de proximidade” ou “interativa”, entre outros. A esse respeito, é interessante a definição dada por uma diretriz normativa da Polícia Militar do Rio de Janeiro:

A polícia de proximidade é uma filosofia na qual, policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a participação da comunidade, a fim de construir laços de confiança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais (Rio de Janeiro, 2014).

Essa visão organizacional do trabalho policial, que também podem ser observada em outros países da América Latina, está associada ao movimento de reforma policial e ao fomento de políticas de participação que buscam promover apoio à cidadania e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (Fruhling, 2001; Oliveira e Tiscornia, 2008). A maior atenção à “comunidade” torna-se central neste movimento que busca substituir os pilares das políticas públicas de segurança, na tentativa de construir uma nova relação entre polícia e sociedade civil por meio de uma maior participação social nas estratégias de segurança.

Em que pese o fato de a Constituição Federal de 1988 ter definido que a participação e a iniciativa populares na gestão das políticas devem ser práticas e valores adotados pelo estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas. Segundo Martins (2013), a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do estado do que um direito. A ideologia militar, que tratava a segurança como algo secreto e restrito às forças armadas e polícias militares, levou ao “insulamento das instituições policiais” (Martins, 2013, p. 203) e à consequente colaboração tardia com a população.

Lima, Souza e Santos (2012) exploraram as diferenças entre a capilaridade experimentada pela área da saúde na formulação de políticas voltadas à participação popular e aquela experimentada pela área de segurança pública. Segundo os autores, a segurança pública diferenciou-se dos demais campos das políticas públicas por ter sido possivelmente o único que não se beneficiou da “janela de oportunidade aberta no contexto da redemocratização”, em meados da década de 1980. Se em diferentes áreas foram criados canais de participação e instituições participativas inseridas na própria constituição, na segurança pública não houve mudanças na arquitetura institucional herdada

do período ditatorial, ficando para os anos 2000 o início da participação popular nessa esfera. Período em que se passa a reconhecer que o fechamento das organizações policiais dificultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial, fazendo com que sua atuação cotidiana apenas se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta (Lima, Souza e Santos, 2012, p. 25).

Ao propor outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento, que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre instituições policiais e sociedade durante a maior parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário aproxima-se de uma perspectiva mais republicana (Godinho, 2011). Nesse contexto, definiu-se a “efetividade” da participação como a capacidade das organizações policiais assimilarem, de forma procedimental, as demandas estabelecidas em seus próprios foros de participação direta, ou seja, nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública. Em termos práticos, isso significa verificar os mecanismos estabelecidos para se dar uma resposta aos cidadãos.⁷ Por exemplo, as deliberações realizadas no âmbito dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) influenciam o estabelecimento de prioridades no policiamento, afetam o deslocamento de efetivos ou as estratégias empregadas na interação dos policiais com a população local? Haveria um processo de reconhecimento e aprendizagem mútuo entre a população e a polícia?

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada teve caráter transversal e se propôs a compreender a percepção dos policiais com relação às instâncias participativas no campo da segurança pública e seus participantes, os fatores que limitam a participação dos cidadãos nestes espaços, bem como a qualidade da participação e o resultado na implementação da política.

Em uma conjugação de técnicas, a pesquisa trabalhou com:

- análise documental: foi feito um levantamento da base documental e doutrinária que orienta e regula, nas organizações policiais, os programas e atividades de polícia comunitária, com vistas a analisar seu desenho. O principal objetivo foi identificar, no desenho dos programas, fatores que limitam ou impulsionam a participação social, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos;
- entrevistas: foram realizadas entrevistas com policiais militares, oficiais e praças, com lideranças comunitárias e gestores das secretarias de segurança pública ou defesa social, com a finalidade de levantar informações que possibilitassem captar a percepção desses atores a respeito dos programas de natureza participativa nos quais estão envolvidos;
- observação participante: equipes de pesquisa participaram de reuniões de Consegs em todas as cidades incluídas no estudo. Foram escolhidos mais de um Conseg por cidade e realizadas mais de uma visita, o que propicia verificar a resposta dada pelos representantes das polícias militares no que diz respeito ao que foi deliberado na reunião precedente.

7. O que é diferente de avaliar a efetividade das ações policiais originadas nessa interação com a comunidade em termos de sua atividade finalística (isto é, controle da criminalidade e da violência).

4 DA TEORIA À PRÁTICA: QUAL TEM SIDO O SIGNIFICADO E O LIMITE DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA?

Em boa parte das reuniões de Consegs observadas na pesquisa, foram constatadas vicissitudes similares às apresentadas por Loader (2006). Há uma tendência de se estabelecer uma seletividade dos indivíduos participantes desses espaços, os quais mostram-se capazes de se encaixar nos requisitos necessários para os padrões de “cidadãos de bem”, o que acaba por reproduzir certos estereótipos próprios à cultura e atuação policiais. Em vez do problema da segurança levar ao sentido de participação e comprometimento com uma coletividade à qual devem ser direcionados os serviços de segurança pública como um todo, cria-se um espaço privilegiado para determinados grupos. Isso também parece expressar um grande paradoxo da democratização brasileira. Seu desenvolvimento se deu de forma concomitante ao aumento vertiginoso dos índices de criminalidade, o que acirrou conflitos e aprofundou a desconfiança nas instituições democráticas. Assim, a expansão da cidadania política não se traduziu na expansão da cidadania civil. Pelo contrário, esta foi sendo deslegitimada na medida em que ocorria a emergência de uma noção de espaço público fragmentado e segregado (Caldeira, 2000), ideia que melhor parece expressar os Consegs.

Nas reuniões de Consegs, foram vários os momentos em que se puderam notar discursos, em maior ou menor intensidade, fundados na dicotomia entre o “cidadão de bem” (merecedor de direitos) e o “vagabundo”. Durante as observações foi recorrente presenciar falas de cidadãos que demandavam e estimulavam ações truculentas por parte da polícia, fosse referente à eliminação dos moradores de rua e usuários de drogas, ou nos mecanismos de controle da criminalidade. Neste sentido, o usuário de drogas, o morador de rua, o “favelado” ou o jovem que frequenta os bailes funk⁸ simbolizam o criminoso, o vagabundo, e são frequentemente associados a espaços que não os mesmos do cidadão de bem, de onde deveriam ser “retirados” pela ação policial.

Falas que reforçam preconceitos, antagonismos e apoio a mecanismos de contenção da criminalidade pautados por ações mais truculentas por parte das polícias aparecem com frequência nos Consegs, sendo utilizados inclusive como mecanismo de legitimação das práticas policiais. Verifica-se, portanto, uma participação muitas vezes controlada ou tutelada, que pode ser cooptada e instrumentalizada em favor da própria instituição que busca legitimidade.⁹

De forma geral, sobressaiu na pesquisa que, por parte da classe policial, existe um discurso que valoriza a participação social e a importância da construção de uma relação positiva entre a polícia e a sociedade para a condução e legitimação da nova política de segurança pública. Em contrapartida, persiste por parte dos operadores a percepção de que eles estão fazendo um trabalho com pouco impacto sobre a segurança efetiva da população. Ou seja, por muitas vezes, avaliam que está implementada uma política completamente em descompasso com o discurso institucional e sem perspectivas de mudanças.¹⁰ Também foi constatado que os policiais percebem seus serviços como pouco valorizados por parte do público que participa das reuniões dos Consegs.

8. Ou “pancadões”, como se diz em São Paulo, e “domingueiras” em Brasília.

9. Como o limite entre o que pode ou não ser discutido é geralmente controlado pelos policiais. Isso pode ser feito se propagando a ideia de que o conselho é um espaço “sigiloso”, justificada pela hipótese de que existiriam “delatores” nas reuniões, que supostamente passariam informações sobre as estratégias traçadas para os criminosos locais.

10. “Enxugar gelo” foi um termo constantemente citado nas entrevistas com policiais, com o qual queriam dizer que o problema da criminalidade é resultado de fatores que estão além do controle da polícia, como a desigualdade social e a corrupção política, que tampouco podem ser resolvidos pelo acréscimo da participação social ao conjunto de atividades desempenhadas por eles.

Assim, há um constante desconforto ao se sentirem excessivamente cobrados pela população, confrontados abertamente com asseverações de que não estão cumprindo sua missão de forma adequada. Diante desta insatisfação, lidar com a participação social apresenta-se como uma atividade que, em alguma medida, não é bem aceita entre os operadores da segurança pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo, concluído no final de 2014, envolveu entrevistas com policiais, gestores e líderes comunitários, além de observações em reuniões de conselhos locais de segurança pública e experiências participativas afins no setor. Esta nota apresenta apenas alguns resultados, sendo que o trabalho será publicado na íntegra no formato de livro pelo Ipea.

A análise direcionou-se a programas ou projetos que introduziram formatos institucionais participativos na segurança pública, cuja implementação pressupõe uma série de mudanças, reformulações e adaptações organizacionais, ligadas ao modelo de policiamento comunitário. É de se esperar que a participação cidadã e local dê origem a ações mais democráticas no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos. No caso em questão, espera-se que promova uma distribuição mais equitativa e justa da segurança pública. Presume-se, ainda, que a política se torne mais transparente e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle social. Constituem objetivos de uma política de segurança participativa, “cidadã” ou “comunitária”, diminuir a atuação violenta da polícia e torná-la mais responsiva e controlável pela sociedade civil (Godinho, 2014).

Contudo, os resultados do estudo mostram que a política de participação coloca-se como um dever ser na segurança pública, aparecendo como “boa prática” quando ocorre de forma mais sistemática, mas sem consolidar condutas a ponto de instituir uma nova forma de atuação policial. A despeito de alguns avanços percebidos, evidencia-se uma persistente disjunção entre os objetivos e as estratégias, bem como entre as concepções e os desenhos organizacionais pouco efetivos desses programas de policiamento comunitário. Do ponto de vista da participação popular nesses espaços, verificou-se que está longe de ser plural e que, em certos casos, é a corporação que define quem e como se pode participar.

REFERÊNCIAS

- CALDEIRA, T. P. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.
- FRUHLING, H. La modernización de la policía en América Latina. **Convivencia y seguridad**: un reto a la gobernabilidad. Alcalá de Henares: Inter-American Development Bank and University of Alcalá, 2001.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, n. 29, p. 5-42, 2001.
- GODINHO, L. Depois do 13º tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011.

_____. Participação e segurança pública. *In*: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, R. S.; SOUZA, L. G.; SANTOS, T. A participação social no campo da segurança pública. *In*: GODINHO, L. (Org.). Desigualdade e diversidade. **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 23-48, ago.-dez. 2012.

LOADER, I. Policing, recognition and belonging. **American Academy of Political and Social Science**, v. 605, p. 202-221, 2006. (Paper, n. 40).

MARTINS, L. P. B. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. MARTINS, L. P. B. Confluências. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013.

OLIVEIRA, A.; TISCORNIA, S. **Estructuras y prácticas de las policías en la Argentina**. Las redes de la ilegalidad. Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 2008.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

RIO DE JANEIRO. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Boletim do Gabinete do Estado Maior**, Rio de Janeiro, n. 106, 4 ago. 2014.