

A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução¹

Elizabeth Leeds

Pesquisadora Associada no Centro para Estudos Internacionais do Massachusetts Institute of Technology (MIT), Sênior Fellow do Washington Office on Latin America - WOLA para o Brasil e Presidente de Honra do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

✉ liz.leeds@gmail.com

Resumo

Nas últimas três décadas, o relacionamento entre a sociedade civil e as autoridades de segurança pública evoluiu bastante no Brasil. Grupos de direitos humanos e acadêmicos participam cada vez mais de discussões com os representantes da polícia e as autoridades governamentais para debater melhorias nas políticas de segurança pública, seu nível de eficácia e prestação de contas. Apesar de haver certa abertura política com relação a políticas de respeito aos direitos humanos nas esferas estadual e federal, o potencial êxito das reformas continua limitado por uma série de entraves profundamente enraizados.

Palavras-Chave

Sociedade civil; Direitos Humanos; Segurança cidadã.

Desde a redemocratização, o Brasil tem vivido avanços significativos em suas políticas públicas nas áreas de saúde, educação e igualdade étnica e de gênero. Boa parte desses avanços veio em consequência da atuação vigorosa e dinâmica de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que fizeram pressão em prol da mudança, em oposição aos governos estaduais e federal, passando a trabalhar essas mudanças após a abertura política e agora atuando como atores políticos eleitos.

A maior parte dessas mudanças foi codificada pela Constituição Democrática de 1988, pelo menos no papel, alterando praticamente todos os aspectos do governo, descentralizando diversas funções governamentais e permitindo a criação de conselhos municipais de cidadãos para monitorar as áreas de saúde, educação e meio ambiente, entre outras cobertas pelas políticas governamentais.

No entanto, a segurança pública, de todas as arenas de políticas públicas, é a mais difícil de mudar. Com exceção da mudança nominal e simbólica do papel da polícia, deixando de ser responsável pela segurança nacional e assumindo a responsabilidade da segurança pública – ou seja, de protetora do Estado passou a proteger os cidadãos –, a Constituição de 1988 manteve inalteradas as instituições policiais, tendo por base o modelo implantado em 1964, no início do regime militar.

O artigo 144 da Constituição manteve a responsabilidade primária da polícia com a segurança pública na esfera estadual, assim como preservou a estrutura hierárquica da Polícia Militar² e o seu papel na manutenção da ordem “nas ruas”. A função investigativa exclusiva da Polícia Civil foi mantida, sem muita comunicação ou coordenação com a Polícia Militar. Nesse ínterim, ambas as instituições expandiram seu pessoal e consolidaram as respectivas identidades institucionais, aumentando a resistência às solicitações de unificação ou integração de funções.

Desse modo, ao servir a um mandato constitucional que prevê um sistema federal formado por 26 estados e o Distrito Federal, a força policial brasileira encontra-se organizada em jurisdições estaduais, exceção feita à Polícia Federal, a qual tem a responsabilidade formal de cuidar das fronteiras nacionais, incluindo portos, aeroportos e atividades criminais transfronteiriças, como o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro. Os dois serviços policiais com maior impacto na segurança do cidadão, a Polícia Militar e a Civil, refletem, de modo geral, a longa história e cultura de seus respectivos estados e regiões, variável essa que tem implicações consideráveis quando se trata de fomentar a mudança institucional.

Existem vantagens e desvantagens quando se mantém a jurisdição primária

da polícia na esfera estadual. As vantagens primárias incluem a flexibilidade da inovação e o potencial de mudança nessa esfera, apesar das limitações formais impostas pela Constituição. A década anterior viu um progresso significativo em uma série de estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Ceará, que instituíram práticas inovadoras com graus variados de permanência. Esses avanços ocorrem em momentos políticos específicos, quando as visões do governo e coalizões políticas específicas do momento histórico em questão permitem a implantação de políticas inovadoras, ocasionalmente adaptadas a outros estados. O exemplo mais bem-sucedido de aprendizagem interestadual é o programa Fica Vivo!, de Belo Horizonte, MG, que reduziu de modo significativo as taxas de homicídio em bairros de baixa renda, por meio de parcerias multissetoriais entre as Polícias Militar e Civil, as Secretarias da Educação e Saúde, a Universidade Federal de Minas Gerais e o Ministério Público. Esse programa foi adaptado ao Recife, capital de Pernambuco, em um projeto denominado Pacto pela Vida, com resultados semelhantes. Esse projeto recebeu recentemente um prêmio, agraciado pelas Nações Unidas, pelas suas boas práticas de governança. Atualmente, o Pacto pela Vida foi introduzido na Bahia para ajudar a reduzir as elevadas taxas de homicídio desse estado.

A desvantagem desse tipo de esquema é que, oficialmente, os órgãos federais, como o Ministério da Justiça, por exemplo, bem como autoridades municipais, não podem ter responsabilidade primária por programas

de segurança, mesmo quando faz sentido que arquem com isso. Nos maiores estados brasileiros, com áreas urbanas consideráveis e vasta zona rural, manter a jurisdição exclusivamente nas mãos das autoridades estaduais pode ser ineficiente e ineficaz.

Como em muitos países dessa região, a tendência geral no Brasil, em termos de políticas de segurança pública, segue um movimento pendular que oscila entre inovação e retração, com políticas progressistas frequentemente seguidas de um retorno a políticas tradicionais, reativas, normalmente repressivas no combate ao crime. Em outras palavras, políticas inovadoras raramente conseguem institucionalizar-se de modo permanente.

A sociedade civil e a segurança pública

Ao longo dos anos 1980 e início dos 1990, as organizações da sociedade civil e os acadêmicos de modo geral relutavam em engajar-se nas questões relacionadas à segurança pública e à reforma policial, pois esses atores eram o alvo do regime militar e vítimas da repressão policial. Nesse período, as organizações tradicionais de direitos humanos assumiram o papel necessário de denunciar os abusos específicos de direitos humanos levados a cabo pela polícia. No entanto, questões mais amplas e complexas relativas à mudança institucional, que exigiam um engajamento com elementos mais progressistas da polícia, constituíam um desafio bem maior. Colaborar com a polícia progressista tendo em vista a mudança institucional era considerado, até recentemente, uma traição aos princípios e prioridades da defesa dos direitos

humanos. A nova geração de organizações de direitos humanos, disposta a formar parcerias com os elementos progressistas da polícia para trabalhar pela mudança, era acusada de “vendida”, próxima demais ao governo, recebendo o apelido pejorativo de “chapa branca”, em referência às placas dos veículos oficiais.

A resistência dos atores da sociedade civil em participar de discussões de políticas de segurança pública foi também, seguramente, resultado de restrições constitucionais sobre a sua participação. Uma das características mais interessantes da Constituição de 1988 foi a criação de novas estruturas institucionais para formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para garantir a prestação de contas do sistema de governança. Os Conselhos de Políticas Públicas nas esferas municipal, estadual e federal receberam a responsabilidade jurídica formal de promover a transparência em todas as áreas públicas, com exceção da segurança pública. O Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, previsto pela Constituição de 1988, era diferente dos outros conselhos de políticas pelo fato de permanecer restrito a um papel consultivo, e não deliberativo. Seus membros eram nomeados pelo ministro ou outras autoridades governamentais, mas nunca eleitos livremente.

Foi somente durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), primeiro sob o comando de Luiz Eduardo Soares na qualidade de secretário nacional de Segurança Pública, subordinado ao Ministério da Justiça (2002), e depois por iniciativa do ministro da Justiça Tarso Genro, no segundo

mandato de Lula, que se expandiu o Conasp para incluir representantes da sociedade civil, eleitos livremente, e o mesmo passou a ter função deliberativa.

A expansão do papel do Conasp foi uma de várias demandas da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, organizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2009. A Conseg reuniu profissionais de segurança pública, pesquisadores e organizações da sociedade civil de todo o país.

Depois de 1.433 conferências preparatórias em âmbitos municipais, estaduais e federal, com o objetivo de estabelecer um marco básico para um texto de trabalho, redigiu-se o relatório final, que, de um lado refletia os conflitos inevitáveis entre um conjunto de atores tão diverso, de outro, estabeleceu os princípios básicos daquilo que se passou a denominar o “novo paradigma” da segurança pública brasileira:

- prevenção mais do que repressão ao crime;
- compartilhamento da responsabilidade das políticas de segurança entre as esferas federal e municipal, e a jurisdição estadual mediante programas descentralizados;
- enfoque multicausal e multissetorial aos problemas do crime e violência, envolvendo diversos segmentos do governo e não apenas a polícia;
- direito do cidadão como tema integrante de todas as políticas de segurança pública.

Pela primeira vez, a noção de segurança cidadã aparece na linguagem oficial do governo.

O novo paradigma passaria a ser expresso em diversos veículos, sendo que o mais destacado foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Embora tenha começado em 2007, no início do segundo mandato de Lula, sob a liderança de Tarso Genro, a atuação do Pronasci somente ganhou força em 2009. Com financiamento federal destinado aos estados e municípios, o Pronasci buscava articular políticas públicas de segurança e programas sociais com foco na prevenção.

Embora estivesse longe da perfeição no que tange ao gerenciamento de sua agenda multifacetada, o Pronasci representava uma novidade, pois enfocava a prevenção da violência e os direitos humanos, além de dar destaque ao papel do governo federal no financiamento de programas municipais. No entanto, mais uma vez a descontinuidade das políticas públicas falou mais alto e houve um corte abrupto do financiamento desse Programa no início do mandato de Dilma Roussef, em 2011. Um exemplo do papel de crítica construtiva das organizações da sociedade civil foi aquele desempenhado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, pioneiro na análise e monitoramento dos orçamentos do governo federal. De um lado, o Inesc criticava duramente a gestão do Pronasci, mas, por outro, após uma revisão minuciosa de suas práticas gerenciais e prioridades, defendia firmemente a sua continuidade (GRAÇA, 2012). Hoje, o Pronasci tornou-se um programa reduzido e de segundo escalão.

O impacto da sociedade civil na esfera federal

Além da questão de quem deve representar a sociedade civil nos debates sobre a segurança

pública em nível nacional, existe um segundo aspecto fundamental: que tipo de intervenção da sociedade civil consegue gerar mais impacto e reconhecimento junto aos principais ministérios e assembleias legislativas com poder de realizar mudanças significativas? Dada a relativa autonomia da esfera estadual, qual tipo de intervenção pode ser realizado de forma produtiva em nível federal? E, finalmente, o que pode ser feito em nível nacional para criar um espaço contínuo de discussão de políticas de segurança pública de natureza pró-ativa e progressista em lugar de políticas meramente reativas às crises de segurança pública inevitáveis e recorrentes?

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi fundado em 2006 para tratar dessas questões. Com a missão de criar um espaço permanente de diálogo, a instituição estabeleceu presença nacional como um veículo independente, apartidário, a serviço da pesquisa aplicada e serviços técnicos, e um palco para discussão aberta das questões fundamentais da reforma da segurança pública. Desde a sua fundação, a missão do Fórum foi trazer à mesa de discussão atores e organizações que historicamente não se comunicavam ou, pior ainda, que se denunciavam publicamente. Constituído de três comunidades – policiais progressistas com uma agenda de reforma, acadêmicos da pesquisa aplicada e organizações da sociedade civil dispostas a trabalhar em conjunto com a polícia em prol das políticas de segurança pública –, o Fórum tornou-se uma referência nacional dos esforços pela reforma.

Por meio da pesquisa aplicada, da publicação da primeira revista brasileira dedicada à segurança

pública e ao policiamento (a *Revista Brasileira de Segurança Pública*), de relatório anual que monitora as políticas de segurança pública em todo o país (o *Anuário*), de encontro nacional anual que já reuniu 5.200 representantes dessas três comunidades ao longo de seis anos, bem como de um *site* interativo (www.forumseguranca.org.br), o Fórum desempenhou papel fundamental na articulação e apoio a uma rede nacional de atores que passam a entabular um diálogo inédito. Permeando todas essas atividades estão os objetivos de fomentar a transparência, realizar avaliações objetivas das políticas e dar acesso à informação como ferramentas de prestação de contas na arena das políticas de segurança pública.

O *Anuário* é um exemplo do equilíbrio delicado, essencial quando se estabelecem parcerias com o governo federal, com suficiente independência para criticá-lo, se necessário, e desenvolvendo credibilidade e influência, por meio de uma publicação de alta qualidade, de modo a promover mudanças em políticas governamentais. O *Anuário* relata anualmente aspectos essenciais das políticas de segurança pública de todos os 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, tendo por base os dados fornecidos pela Senasp. Já a Senasp depende de que cada estado forneça seus respectivos dados de segurança pública. Com a publicação do primeiro *Anuário* em 2007, ficou claro que os dados de segurança pública eram de má qualidade, faltando uniformidade de um estado para outro.

As análises realizadas pelo Fórum sobre esses dados apontaram problemas e reforçaram a necessidade de aperfeiçoar os métodos de coleta de informações como base para a transparência

e a melhoria das políticas de segurança pública. A cada nova publicação, somada ao papel da mídia, essencial para divulgar, interpretar e chamar atenção para a importância de ter dados de segurança pública confiáveis e críveis em todo o país, o Ministério da Justiça convenceu-se da necessidade de aperfeiçoar e regularizar o processo de relato desses dados. Assim, com a ajuda do Fórum, o Ministério criou, em 2012, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, o Sinesp.

Apesar do reconhecimento de que a prestação de contas da atuação policial e a transparência das práticas de segurança pública estão entre as questões mais difíceis e urgentes, a pergunta fundamental permanece em aberto: como o Fórum pode criar mecanismos que levem ao policiamento eficaz e respeitoso e como lidar com essas questões ao lado da polícia, e não em oposição à mesma? Com presença significativa de policiais entre os membros do Fórum e com pelo menos metade dos membros do Conselho de Administração oriunda de organizações policiais (Militar, Civil e Federal), a escolha de assuntos de pesquisa, governança do Fórum, suas prioridades e direções futuras são todas determinadas em parceria com a polícia progressista.

A qualidade das publicações do Fórum e a visibilidade de eventos como o Encontro Anual deram a essa instituição credibilidade na esfera nacional, gerando uma demanda de assistência do Fórum na formulação de novas políticas de segurança pública. Por exemplo, o Fórum recebeu o pedido de prestar assistência ao Subcomitê de Segurança Pública do Congresso Nacional na proposta de uma Emenda Constitucional criada para

“desconstitucionalizar” a polícia, ou seja, liberar as organizações policiais das amarras de um dispositivo constitucional desatualizado que tem o poder de impedir os tipos de reforma estrutural tão necessários. Além disso, o Ministério da Justiça solicitou auxílio do Fórum para desenhar a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, o Susp. Em resumo, solicitou-se ao Fórum que auxiliasse na implementação do “novo paradigma” de segurança pública no Brasil.

Estratégias para a participação social

Conforme demonstraram esses exemplos de participação da sociedade civil na arena da segurança pública, houve uma evolução lenta, mas constante, na disposição dos atores e organizações da sociedade civil em, primeiro, envolver-se com essa questão e, em segundo lugar, participar de modo criticamente construtivo, não ideológico e partidário.

Quais são as formas mais eficazes pelas quais as organizações da sociedade civil podem defender a reforma nos próximos anos?

Os exemplos anteriores também deixam claro que há inúmeras experiências bem-sucedidas de inovação em segurança pública nas esferas municipais, estaduais e federal

ligadas a governos ou momentos históricos específicos. Esses avanços, no entanto, acabam frequentemente corroídos assim que termina aquele momento político e chegam novos atores políticos com a necessidade de forjar novas identidades, ou com prioridades diferentes. Um avanço conquistado em determinado momento acaba inevitavelmente perdido em momentos posteriores. Nesse sentido, é fundamental que os atores da sociedade civil defendam a manutenção ou até a reformulação, se necessário, de programas governamentais que comprovadamente representem um avanço em termos de políticas de segurança pública eficazes e respeitadas.

Os dois programas mencionados nesse ensaio, o Pronasci em nível federal e o Fica Vivo!, no Estado de Minas Gerais, o primeiro com um bom potencial, mas carente de revisão, e o segundo comprovadamente bem-sucedido, mas ainda não institucionalizado enquanto política permanente, devem ser alvo dos esforços de defesa dos atores da sociedade civil. Estes últimos não devem perder oportunidades de promover avanços em transparência e prestação de contas. Esses avanços mostram que a participação da sociedade não é apenas possível, mas essencial.

1. *Uma versão anterior em inglês foi publicada no site do Washington Office on Latin America - WOLA.*

2. *Apesar do nome e um histórico recente de proximidade com as Forças Armadas, a Polícia Militar é hoje uma das duas instituições policiais civis controladas pelo governo estadual.*

Referências bibliográficas

GRAÇA, E. **Pronasci**: uma revisão necessária. 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias-do-inesc/2-21/janeiro>>.

KRUCHIN, M. K. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 40-56 fev./mar. 2013. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/204/132>>.

LEEDS, E. Serving states and serving citizens: halting steps toward police reform in Brazil and implications for donor intervention. **Policing and Society**, v. 17, n. 1, p. 21-37, 2007.

LIMA, R. S. de; ROMÃO, W. de M. How to measure adherence to the new paradigm proposed by

the organizers of the 1st National Conference on Public Safety. In: LIMA, R. S. de. **Between words and numbers**: violence, democracy and public safety in Brazil. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2010.

SÁ E SILVA, F. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 412-433 ago./set. 2012. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/!les/artigo11_1.pdf>.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública.. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para discussão, 1714).

A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução

Elizabeth Leeds

Resumen

La sociedad civil y la seguridad ciudadana en Brasil: una relación frágil pero en evolución

La relación entre la sociedad civil y las autoridades de seguridad pública ha evolucionado mucho en Brasil en las últimas tres décadas. Los grupos de derechos humanos y los académicos cada vez participan más de discusiones con los representantes de la policía y las autoridades gubernamentales para debatir mejoras en las políticas de seguridad pública, su nivel de eficacia y rendición de cuentas. A pesar de existir una cierta apertura política con relación a medidas de respeto a los derechos humanos en la esfera estatal y federal, el potencial éxito de las reformas continúa siendo limitado debido a una serie de trabas profundamente enraizadas.

Palabras clave: Sociedad civil; Derechos humanos; Seguridad ciudadana.

Abstract

Civil society and citizen safety in Brazil: a Fragile but Evolving Relationship

Relations between civil society and public safety authorities have changed greatly in the last three decades in Brazil. Human rights groups and academic groups are increasingly taking part in discussions with police representatives and government authorities to debate improvements in public safety policies, their level of efficacy, and accountability. Although there is a certain political openness regarding policies of respect for human rights in the state and federal spheres, the potential success of reforms is still being constrained by a number of deeply entrenched obstacles.

Keywords: Civil society; Human Rights; Citizen safety.

Data de recebimento: 17/06/2013

Data de aprovação: 08/08/2013

