

Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil

Mariana Kiefer Kruchin

Mariana Kiefer Kruchin é mestre em Sociologia Jurídica pelo Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati – ES; bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e em Direito pela PUC-SP; trabalha com monitoramento e avaliação de projetos no escritório de advocacia Rubens Naves, Santos Jr.

✎ Rubens Naves, Santos Jr. E Hesketh Escritórios Associados de Advocacia – São Paulo – SP – Brasil

✎ marianakruchin@gmail.com

Resumo

Este artigo pretende analisar o processo de construção do chamado “novo paradigma” em segurança pública e o significado da municipalização das políticas de segurança em termos sociojurídicos. Mudanças discursivas alteraram na prática os termos do debate no campo, mas se faz necessário o questionamento sobre se as transformações no plano discursivo, mais do que no sistema normativo, são suficientes para alterar o modelo político vigente. Ainda, se as transformações em curso produzem o resultado esperado, isto é, se alteram o modelo vigente da segurança pública.

Palavras-Chave

Políticas de segurança pública; Municipalização; Descentralização; Prevenção da violência.

O propósito desse artigo é apresentar os principais elementos para uma análise da introdução do chamado “novo paradigma” em segurança pública no Brasil e sua repercussão no sistema político vigente. Serão apresentadas as principais conclusões de pesquisa realizada no Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati, Espanha, na qual se buscou investigar em que medida o processo de municipalização da segurança pública e a introdução de programas federais para a área alteraram o modelo vigente de segurança. Primeiramente será discutida a natureza das mudanças reivindicadas, as características do novo paradigma. Em seguida serão apresentados os principais termos do debate expressos em diferentes arenas. Por fim, é realizada uma análise das possibilidades oferecidas pela introdução de um novo discurso em segurança e de novas práticas de superação do modelo vigente, tido como repressivo-punitivo.

As bases para um novo paradigma em segurança pública

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 144 que o governo do Estado é o ente federativo responsável pelas Polícias Civil e Militar. Governos municipais e o federal, desta maneira, não teriam responsabilidades relacionadas à segurança pública, com as exceções de que o governo federal deve controlar a Polícia Federal e as administrações municipais podem montar suas Guardas Civis. Acadêmicos e administra-

dores públicos reivindicam uma mudança nessa estrutura que atribui aos Estados a responsabilidade pela segurança pública, argumentando que o novo *mainstream* seria agora o tratamento multidisciplinar do crime e da criminalidade. O que antes era visto como área exclusivamente policial teria se tornado um campo mais amplo, tanto conceitual como administrativamente (KAHN; ZANETIC 2005, p. 3). Conceitualmente, um tratamento multidisciplinar da criminalidade se dá não somente sobre o crime, mas também sobre suas causas; não somente por meio da polícia e do suporte material das forças policiais, mas ainda pela intersecção de diferentes áreas de governo, por meio de novas políticas públicas. Isto é, o novo conceito trata de uma abordagem preventiva do crime. Administrativamente, um tratamento multidisciplinar do crime seria caracterizado por uma expansão das esferas de governo responsáveis pela segurança pública. No contexto dessa nova abordagem é que surge a reivindicação da existência de um novo paradigma, que será aqui discutido.

A ideia de paradigma diz respeito a um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência e remete à responsabilização de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança. Ou seja, pressupõe-se o rompimento com o modelo vigente.

Para um breve histórico da nova concepção em segurança, é necessário apontar para uma mudança conceitual introduzida pela Assembleia Constituinte de 1987-1988: o que antes era chamado de “segurança nacional” tornou-se “segurança pública”, denotando a diferença entre uma polícia equipada para o combate aos inimigos da ditadura estabelecida em 1964 e a questão de segurança nas instituições que comporiam o processo de democratização. Conceitualmente, a ideia de segurança nacional foi superada pela nova Constituição, com base no entendimento de que ela dificultaria a proteção do indivíduo (pois ela protegia o Estado) e, principalmente, que não asseguraria a proteção dos direitos e garantias individuais (LIMA, 2010, p. 15).

Porém, diversos estudos apontaram para uma superação apenas formal do paradigma de “segurança nacional” – em se tratando de controle do crime –, mostrando dificuldades para desafiar em termos práticos o modelo pré-constitucional. Para Choukr (2004, p. 3), “a superação formal do regime militar brasileiro transformou muito pouco a essência e o funcionamento das estruturas policiais. [...] a Constituição Federal abrigou todas estruturas policiais já existentes”. Outro autor que tratou do tema foi Jorge Zaverucha, (2008, p. 142) que afirma que a justiça de transição produziu um “híbrido institucional”, caracterizado por uma democracia baseada no voto, mas que mantém enclaves autoritários.

Nesse sentido, a reivindicação para a implementação de um modelo que superasse concretamente o modelo repressivo advindo do período político anterior aparece mais for-

temente na última década. Um grande esforço acadêmico foi feito no sentido de desenvolver explicações para o fenômeno da violência e seu campo de estudos foi fortalecido nas últimas décadas (VASCONCELOS, 2009). Diferentes percepções sobre as causas da violência e das altas taxas de criminalidade geraram uma reivindicação para que as políticas de controle fossem interpretadas e aplicadas de forma a acompanhar o campo científico.

Muito brevemente, de acordo com Vasconcelos (2009), durante a década de 1970, o crime era visto, por meio de abordagens, por exemplo, marxista, como resultante de estruturas políticas e econômicas. Mas o entendimento da violência nesses termos engendrou críticas no sentido de que a correlação entre pobreza e criminalidade poderia gerar mais violência da polícia contra a população pobre. Já nos anos 1980 e durante a transição democrática, momento caracterizado por um grande aumento das taxas criminais (principalmente nos grandes centros urbanos, que tiveram crescimento acelerado a partir dos anos 1970), acadêmicos passaram a relacionar o autoritarismo do Estado ao crescimento da violência interpessoal, argumentando que haveria conexão entre a manifestação dessa violência e a aceitação de valores autoritários e violação de direitos (VASCONCELOS, 2009, p. 146). Depois disso, importantes análises se voltaram para o controle social entre a sociedade e não somente do Estado. Aliado a isso, os estudos passaram a mostrar a relação entre violência e formas de interação entre os indivíduos; e entre cultura política autoritária e cultura política democrática, além de introduzirem os direitos humanos como um tópico pertencente à área

de políticas públicas e não como discursos que protegeriam criminosos (VASCONCELOS, 2009, p. 112).

A introdução das noções de direitos humanos estava relacionada à ideia de falta de mediação entre as instituições públicas e o sistema legal:

A hipótese de que a continuidade da violação dos direitos humanos é um dos elementos que minam a construção de uma cidadania universal e credibilidade das instituições democráticas (em especial os atores encarregados da aplicação da lei e da pacificação da sociedade) é fundamentada na existência de uma cidadania restrita, parte constitutiva de uma cultura política marcada pela não institucionalização dos conflitos sociais, pela normalização da violência e pela reprodução da estrutura de relações de poder vigentes (VASCONCELOS, 2009, p. 132).

Essa linha de análise enfatiza “aspectos sociotários e culturais dos contextos da violência” e utiliza uma abordagem estrutural que a entende a partir de suas relações “com as mudanças que afetaram a realidade brasileira na economia e no espaço” (VASCONCELOS, 2009, p. 174). Desta forma, a sociologia urbana e noções de saúde pública são incorporadas e contextualizam o debate incipiente sobre políticas locais de segurança e, conseqüentemente, um novo papel para os municípios na segurança pública.

A construção do novo paradigma

Para uma análise da construção de um novo discurso sobre segurança pública, ou uma nova interpretação da Constituição federal que baseasse as políticas de segurança públicas, três campos discursivos foram estudados. Além disso,

as principais políticas de governo voltadas para implementação prática do novo paradigma foram incorporadas ao trabalho. Isto é, a formação de um novo discurso compõe o objeto da análise, mas foi necessário, em alguma medida, tratar da relação entre discurso e prática.

Apesar da extensa revisão realizada na pesquisa das declarações que formam o novo discurso e de suas variações, para o proposto trabalho será necessário exprimir as principais ideias e correntes que alimentam a noção de um novo paradigma.

Os três campos discursivos analisados foram: a literatura produzida pela academia, especialmente aquela resultante de pesquisas aplicadas e realizadas por acadêmicos envolvidos direta ou indiretamente com políticas públicas e trabalhos em organizações sem fins lucrativos; o material produzido pela e a partir da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, que aconteceu em 2009 e reuniu a diversidade de atores envolvidos com a área da segurança (governo, sociedade civil e trabalhadores da área – as forças policiais); e entrevistas com gestores públicos envolvidos com políticas de segurança.

A literatura e a prevenção do crime

Conforme mencionado anteriormente, a academia tem oferecido diferentes explicações para o fenômeno da violência e as altas taxas criminais ao longo das últimas três décadas. É necessário explicitar que a violência constitui um fenômeno complexo e, por isso, vem sendo estudada por diferentes disciplinas, como sociologia, psicologia, direito, história, etc. De todo modo, em comum entre essas disciplinas,

há o enfoque, no Brasil, na violência interpessoal em detrimento daquela autoinflingida e da violência coletiva.¹ O tipo interpessoal é subdividido entre violência da família e dos parceiros íntimos e violência comunitária (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 22), sendo ambos objetos dos estudos acadêmicos. No Brasil, os principais crimes relacionados à violência interpessoal e, portanto, foco das políticas de segurança pública, são homicídios, roubos e furtos, invasão de propriedade, violência doméstica, entre outros.

Tendo definido o objeto das pesquisas no campo da violência, é possível discutir o que a literatura chama de uma abordagem preventiva do crime: basicamente, há uma oposição à ideia de que segurança é responsabilidade exclusiva dos Estados e, então, das forças policiais. Até o presente momento, não há alterações na Constituição que embasem esse posicionamento, ficando a cargo das reinterpretações do texto legal a possibilidade de novos arranjos institucionais.² A prevenção é baseada no entendimento das causas da criminalidade e representa uma superação do paradigma de “segurança nacional”, sendo implementada por meio de políticas de segurança pública de responsabilidade de toda estrutura federativa. Nesse sentido, a literatura traz duas importantes características da ideia de prevenção: *descentralização* da gestão das políticas; e *interdisciplinaridade* no tratamento da violência.

Segundo a classificação de Dias Neto (2005), o conceito de descentralização pode ser entendido por três diferentes abordagens: a administrativa, baseada na transferência de responsabilidades e de competências institucionais

e operacionais do governo central para os periféricos; a econômica, relacionada aos conceitos de “desregulamentação” e “privatização” e, principalmente, ao estímulo à transferência, do setor público para o privado, de autoridade, funções e recursos; e, finalmente, a política, baseada na reforma dos processos decisórios do Estado, buscando sua democratização e a participação direta dos cidadãos no planejamento de políticas públicas (DIAS NETO, 2005 apud AZEVEDO; FAGUNDES, 2007, p. 8). É possível dizer que a literatura se inclina para a primeira e terceira abordagens. O segundo modelo de descentralização trata da segurança privada, o que também pode ser visto no Brasil como um fenômeno importante, mas inacessível para a maior parte da população. Além disso, a literatura revisada vai em uma direção oposta, mostrando que a privatização da segurança pode produzir mais segregação e, então, violência.

Em resumo e de acordo com a classificação apresentada, descentralização significa então um processo decisório mais democrático, com envolvimento de todos os entes federativos e participação social na formulação de políticas, com a ressalva de que o modelo de gestão encontrado na maioria dos municípios ainda não suporta tais arranjos que permitam investimento em segurança e participação da sociedade civil.

A classificação de Dias Neto diz respeito à forma dada ao processo de descentralização, sendo possível, assim, ver uma aparente homogeneidade entre a literatura. Fez-se necessária a classificação não da forma, mas sim dos motivos, dos argumentos encontrados para que fossem produzidas transformações na estrutura política da segurança, a fim de estabelecer

a relação entre as diferentes motivações que embasam a descentralização e a introdução de um novo paradigma. Dessa forma, na literatura revisada, foram encontrados argumentos classificáveis em três linhas distintas:

- a abordagem histórica, que leva ao entendimento de que a descentralização é um processo natural e esperado. Até meados dos anos 1990, os gestores locais se utilizavam do art. 144 da Constituição para argumentar que segurança era uma atribuição dos governos estaduais e, assim, manter a segurança pública longe de suas agendas. Mas, durante a década de 1990, a perspectiva descentralizadora teria surtido efeitos nas áreas da saúde, educação e habitação, tendo sido introduzida pelo novo texto constitucional, mas especialmente impulsionada pela obrigação, a partir de 1997, de implementar na administração local organismos colegiados de representação paritária entre Estado e setores da sociedade civil relacionados à diferentes políticas sociais (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 8). A segurança pública teria sido influenciada por esse processo, mesmo que tardiamente;
- a abordagem geográfica, que permite concluir que o processo é resultante de uma exigência técnica: por ser o Brasil um país de grandes proporções, uma visão centralizadora da segurança não é possível (RICARDO; CARUSO, 2007). Políticas formuladas em termos gerais e homogeneizantes não seriam eficientes: “justamente porque há uma diversidade territorial, cultural e social brasileira inquestionável que ao longo dos últimos anos ganhou força no debate público a tese de que o poder local pode e deve ser criativo para pensar soluções para sua própria realidade” (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 7);

- a abordagem política, que traz uma explicação antitécnica, ou seja, por uma orientação interessada: o aumento nas taxas de homicídio e do sentimento de insegurança da sociedade teria forçado os políticos a fazerem algo relativo às maiores preocupações da população. Ainda, a mudança no envolvimento federal e municipal com a segurança pública estaria diretamente ligada à vontade dos eleitores, que supostamente não diferenciam as responsabilidades de cada esfera governamental (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 4).

Entendidos conforme as classificações propostas, os argumentos, apesar de não serem antagonísticos, demonstram que o campo está ainda sendo construído e teorizado. O que pode ser visto em comum é o fato de que violência e insegurança se tornaram um problema para a população e uma questão para ser tratada de forma diferente se comparada ao modelo atual. Há um consenso, mas não uma razão dominante e aceita por todos.

Assim, uma transformação vertical na gestão das políticas públicas é uma importante característica do processo de construção do novo paradigma em segurança. No âmbito horizontal, o movimento é oposto à descentralização: pesquisas clamam para uma maior integração entre diferentes áreas de governo, isto é, para a integração entre governo e outras instituições, entre as pastas da educação, saúde, planejamento urbano, assistência social e segurança, na produção de informação e conhecimento. Dias Neto (2005, p. 85) define esse movimento dizendo que ações preventivas demandam “um esforço interdisciplinar de compreensão do homicídio enquanto fenômeno social as-

sociado a desvios no processo de socialização, ao desemprego, à ausência de lazer, ao consumo de bebidas alcoólicas, ao porte de arma, à cultura da violência, entre outros diversos fatores”. Nessa direção, a integração das políticas sociais visando a prevenção da criminalidade é possibilitada principalmente no âmbito das políticas públicas urbanas, locais. Tem-se então um sentido comum nos dois caminhos apontados, a descentralização no sentido vertical e a integração política e administrativa no âmbito horizontal.

Como consequência do tratamento interdisciplinar das ações preventivas da violência, é possível observar que há uma busca por uma eficiência simbólica na extensão do alcance das políticas criminais, trazendo atribuições dos municípios já previstas no sistema legal para o âmbito da segurança pública. “A prevenção criminal no âmbito local não constitui tarefa nova para os municípios [...] sempre foi implementada. [...] Nova é simplesmente a visão de que a prevenção criminal não deve ser apenas um subproduto, mas deve ser uma tarefa transversal” (DIAS NETO, 2005, p. 134-136). Pode-se afirmar que as pesquisas acadêmicas indicam a possibilidade de transformação do modelo político vigente primeiramente por meio de uma reestruturação das forças simbólicas do campo, nos termos utilizados por Bourdieu (1983), pela formação e consolidação de um novo discurso. Esse novo discurso, uma vez consolidado, passaria a ser incorporado pela estrutura política a fim de fazer emergir novas práticas. Isso pode ser aplicado não somente à interdisciplinaridade, mas também à demanda por uma responsabilidade descentralizada pela segurança, uma vez que as principais políticas

públicas baseadas no novo modelo paradigmático emergem em um contexto de ampla discussão, em que participam diversos atores atuantes no campo da segurança, conforme mostrado a seguir.

A Conferência Nacional de Segurança Pública: a articulação de um debate

A Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg ocorreu em agosto de 2009, após 1.433 conferências preparatórias (municipais, estaduais e informais), e congregou os diversos atores envolvidos na área de segurança e representantes dos diversos entes federativos. Após análise de dois produtos resultantes dos debates promovidos pela mobilização da Conseg, foi possível estabelecer aproximações e diferenças entre o discurso acadêmico e o produzido na esfera da Conferência, que consideramos como campo político. Os produtos são o Texto Base, elaborado pelo Ministério da Justiça com contribuições de entidades que participaram das conferências preparatórias e da Comissão Organizadora Nacional da Primeira Conseg, e o Relatório Final da Conseg, produzido por uma entidade independente contratada para fazer o monitoramento e a avaliação do encontro. O primeiro tem como objetivo contextualizar o tema para orientar as discussões da Conferência, enquanto o segundo contém os principais princípios e diretrizes votados durante a Conferência, resoluções que foram tidas como sendo a base das futuras políticas de segurança pública.

O Texto Base traz para o debate preocupações semelhantes àquelas presentes na literatura, mas há um foco muito maior na atuação do governo federal como indutor do processo em

questão e da inserção dos municípios nas políticas preventivas. O chamado “novo paradigma” seria promovido, em termos de políticas públicas, pelo programa federal Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que, por meio de financiamento aos Estados e municípios, visa fortalecer os laços federativos e comunitários (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 21), com vistas à articulação de políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção aliada a estratégias de ordenamento social e segurança pública. Além do Pronasci, o Susp – Sistema Único de Segurança Pública foi elaborado também pelo governo federal para disciplinar e organizar os órgãos responsáveis pela segurança pública por meio da coordenação da União. Os dois programas tratam das dimensões de integração de áreas no âmbito local e descentralização vertical descritas acima, porém com forte enfoque no papel do governo federal como articulador e definidor das políticas de segurança.

Os princípios e diretrizes do Texto Base da Conseg estão alinhados com a literatura acadêmica, refletindo também a necessidade de descentralizar a responsabilidade pelas políticas de combate ao crime e controle da violência e de promover a integração intersetorial de diferentes áreas de governo para promoção de uma sociedade mais segura. As resoluções que contêm o conceito de integração entre diferentes pastas e entre governo e sociedade trazem em si a ideia de que segurança deve ser entendida como direito fundamental do cidadão e de que, uma vez entendida dessa maneira, passa a ser necessária a prevenção à violência e então de suas causas, o que remete à ideia de integração e articulação das diversas áreas,

como educação, saúde, planejamento urbano, etc. Aquelas que tratam da descentralização buscam criar ou reforçar instituições e práticas institucionais, como conselhos municipais e federais, a regulamentação da atuação das guardas municipais, e gabinetes de gestão integrada entre as diferentes esferas de governo.

Nesse sentido, a Conseg levou ao centro do campo diferentes discursos que estavam presentes de forma difusa na sociedade e na literatura produzida por pesquisadores da área. A Conferência permitiu a articulação de um debate que já estava posto, seja no campo acadêmico, seja por ações promovidas pelo governo federal na última década. De todo modo, é preciso ressaltar que as políticas governamentais que fomentam a introdução do chamado novo paradigma são políticas de governo e não de Estado e dependem largamente da percepção por parte dos gestores públicos e da sociedade civil de que não somente o Estado e as polícias são responsáveis pela segurança pública para que possam aderir aos programas. A Conseg teve então o papel de aumentar o capital simbólico³ do paradigma de segurança cidadã (diverso da “segurança nacional”), fazendo com que “verdades” produzidas em campos diversos fossem articuladas. Mas há contradições e disputas que restaram latentes, tais como resoluções e princípios que reforçam a manutenção da previsão constitucional do artigo 144 da CF – e então dos Estados como responsáveis pela segurança pública – juntamente com resoluções que preveem o protagonismo de conselhos federais e programas de fomento à municipalização e até a necessidade de “pautar-se no reconhecimento jurídico legal da importância do município como co-gestor” (VIA PÚBLICA, 2009, p. 80).

De todo modo, é nítida a emergência de ideias que se contrapõem em seu conjunto à concepção repressivo-punitiva do tratamento da violência que teve respaldo até então pela determinação constitucional de que a segurança pública deve ser exercida pelos órgãos elencados no art. 144, quais sejam, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civas, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Não é possível negar que há um consenso de que o modelo vigente deve ser aprimorado e complementado, principalmente pela ideia de prevenção da violência (e os arranjos que essa concepção supõe). Por outro lado, pode-se afirmar que a delimitação entre a velha e a nova concepção de segurança pública não é ainda totalmente clara. Há disputas tanto institucionais quanto simbólicas que denotam fragilidades em um discurso aparentemente contínuo e delimitado, o discurso do novo paradigma.

Isso pode ser demonstrado por meio da análise dos dados produzidos por Lima (2010), no contexto da Conferência Nacional, sobre a adesão ao novo paradigma. A pesquisa apresenta uma descrição das quatro correntes hipotéticas de segurança pública, quatro “tipos ideais”. A primeira corrente trata de “grupos que acreditam que o atual modelo de organização do sistema de segurança pública do país é adequado [...] e que os problemas enfrentados dizem respeito apenas à carência de recursos financeiros e humanos para o seu bom desempenho. Há, nesta corrente, uma marca muito forte nas polícias. A participação social é vista com cautelas [...] [e] a valorização profissional é reduzida a questões salariais”. A segunda corrente diz respeito àqueles que também creem na eficácia

do modelo atual, mas compreendem que são necessárias medidas pontuais como resposta às demandas de ordem e segurança. “Há uma ênfase nas grandes reformas legais, mas apenas aquelas que poderiam reforçar a capacidade de atuação das instituições atuais. [...] A participação social é vista como algo positivo, mas sem grandes propostas de sua inclusão”. Os grupos integrantes da terceira corrente reconhecem que inovações na gestão e melhorias tecnológicas são essenciais, porém insuficientes sem a inclusão de novos atores na operação do sistema de segurança pública. A participação social é vista “como positiva e propostas nesse sentido são apresentadas. [...] A valorização profissional é vista como determinante para o sucesso de políticas mais eficientes e, mais, para a incorporação dos preceitos de garantia dos direitos humanos na cultura organizacional das polícias” (LIMA, 2010, p. 13). Por fim, a quarta corrente caracteriza-se pelo não reconhecimento do modelo atual como eficaz e pelas propostas de mudanças radicais, como por exemplo, fim das Polícias Militares.

Segundo o autor, “o novo paradigma configura-se em torno dos grupos classificados na terceira corrente” (LIMA, 2010, p. 103). Mas o que interessa para o presente trabalho é menos a diferença entre os participantes e mais o fato de que 70% dos que responderam à pesquisa, quando solicitados a se inserir em uma das quatro correntes predefinidas, admitiram estar na terceira e quarta. Esse percentual de 70% se transfigura quando os pesquisadores modificam a metodologia, pedindo aos participantes que dessem opiniões (de acordo ou desacordo) sobre cinco diferentes tópicos pré-codificados e que eram relacionados às quatro

correntes. Nesse caso, o resultado indicou que 48,3% pertenciam à terceira e quarta correntes. Ainda, 78,8% foram identificados com uma só corrente, mas 21,2% pertenceriam a mais de uma. Dos participantes, 12,5% foram identificados com a segunda e terceira correntes (LIMA, 2010, p. 105), o que demonstra que a definição entre as concepções não está ainda totalmente clara. Isto é, os participantes se identificam com o novo discurso, o que pode ser visto pela grande autoinserção no grupo que mais se aproxima da nova compreensão sobre segurança pública. Porém, quando os participantes se identificam com práticas relacionadas à segurança e suas políticas, essa adesão muda e se dilui. Isso pode indicar que o discurso está sendo incorporado, porém, a tarefa de transformá-lo em novas práticas e de consolidar novos arranjos político-institucionais ainda não está solidificada. O mesmo conclui-se da investigação realizada com gestores públicos a respeito de seu entendimento sobre o chamado novo paradigma e da tradução de seus conceitos em práticas político-administrativas, conforme apresentado a seguir.

Gestores públicos e o papel dos municípios na segurança pública

Cinco entrevistas semiestruturadas foram realizadas no bojo da pesquisa que embasa esse artigo. Três entrevistados eram, em 2010, secretários municipais de segurança: Carlos Sant'Ana, secretário de Segurança em São Leopoldo, Rio Grande do Sul; Renato Perrenoud, secretário de Segurança de Santos, Estado de São Paulo; e João Sana, secretário de Segurança em Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, e presidente do Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública e Gestores Públicos.

Outra entrevista foi realizada com José Vicente da Silva, coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, ex-secretário nacional de Políticas de Segurança e ex-coordenador dos Conselhos de Segurança Comunitária no Estado de São Paulo. A última entrevista foi realizada com Cristina Villanova, em 2010 coordenadora geral de Ações Preventivas em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que pertence ao Ministério da Justiça.

Os entrevistados acreditam ser fundamental a participação dos municípios atualmente na área de segurança pública, porém, é muito diverso o entendimento sobre a natureza dessa participação. Para Cristina Villanova, são essenciais o desenvolvimento de políticas de prevenção à violência e a integração entre diferentes competências, ou áreas de governo e dos gestores locais com as lideranças comunitárias. Já João Sana enfatiza o papel de ente integrador, ou o fortalecimento da integração entre as diversas esferas de governo, assim como Carlos Sant'Ana, que acredita ser o papel do município agir em conjunto com as polícias e articuladamente com o governo federal por meio de programas como o Pronasci. Perrenoud diz que o município não deve somente prevenir, mas principalmente atuar nas políticas repressivas juntamente com as polícias estaduais, pois “hoje a polícia não faz mais segurança pública sem o apoio da fiscalização municipal, da guarda municipal na questão da repressão”. Por fim, José Vicente traz um outro ponto de vista, ao afirmar que o município passa a ser fundamental, mas atuando na recuperação de áreas degradadas, de ordenamento do espaço público, além de programas para a juventude na esfera da prevenção.

Outra questão importante e que foi revelada pelas resoluções da Conseg é a necessidade de regulamentação legal para uma definição do papel dos municípios na segurança pública. É ponto de comum acordo a necessidade de regulação das atividades das guardas municipais, que realizam tarefas totalmente diversas e muitas vezes conflitantes com as atividades policiais. A exceção vem de José Vicente, que rechaça qualquer necessidade de regulação legal na área da segurança. Mas alguns entrevistados acreditam serem necessárias outras mudanças legais, como, por exemplo, a superação do paradigma militarista que se manteve após a Constituição, isto é, uma nova legislação concernente à atuação das forças policiais como um todo (opinião de João Sana).

Quanto aos fatores que alimentaram o processo de participação dos municípios na segurança pública, foi possível apreender entendimentos diversos nas respostas obtidas. Altas taxas criminais e a consequente preocupação da população para com a questão, segundo Sant'Ana, constituíram fator determinante para que os municípios passassem a introduzir a segurança em suas agendas. Já José Vicente acredita que a polícia passou a perceber que o problema do crime não é só o criminoso e sua vítima, sendo também decisivo o local em que ele ocorre. Por isso a polícia deve atentar para as especificidades locais em suas atividades, e essa demanda teria levado o município a participar mais ativamente nas questões de segurança pública. Outra abordagem é a de Cristina, que acredita que o tamanho do país e a quantidade de tarefas do Estado proporcionaram a abertura de um espaço de atuação preventiva por parte dos governos locais.

Esses são alguns dos pontos que permitem dizer que há certa incorporação de valores novos. Todos os entrevistados partilham conceitos, tais como: necessidade de uma gestão descentralizada da segurança que incorpore os diversos entes federativos; integração entre áreas diversas, como planejamento urbano, políticas para juventude, educação, entre outras; a ideia de prevenção; necessidade de regulamentar a atividade das guardas municipais, etc. Porém, a interpretação desses conceitos está longe de ser homogênea e, portanto, as práticas relativas a eles. A hipótese aqui formulada é a de que, no caso específico das políticas em questão, o modelo político-jurídico tradicional da segurança pública está sofrendo alterações, mas, por enquanto, encontram seu limite no âmbito discursivo. Não se excluem aqui as novas práticas e programas federais que induzem municípios a participarem da formulação e implementação de políticas de segurança, mas é possível dizer que o entendimento delas ainda é muito heterogêneo e, muitas vezes, conectado ao chamado velho paradigma.

Análise: continuidades e discontinuidades do chamado “novo paradigma”

Tendo observado que avanços existem, mas que talvez o campo não seja dotado de força simbólica suficiente para ser incorporado pelas diversas instituições a ele pertencentes e que transformam o discurso em práticas concretas, foi preciso identificar quais elementos do modelo tido como “paradigma a ser superado” ainda vigem, ou mesmo resistem através da resignificação.

Nesse sentido, um primeiro ponto a ser considerado é o de que, apesar de a insurgência de uma nova visão de segurança pública in-

fluenciar o discurso corrente entre gestores públicos, há espaço para que velhas práticas sejam implementadas sob conceitos do novo paradigma na implementação de políticas públicas. José Vicente e Renato Perrenoud, por exemplo, tratam da importância da municipalização e prevenção, mas com enfoque na ação policial como reflexo de problemas locais, ou na preparação da guarda municipal para agir como força policial assim que a lei permitir (comentário de Perrenoud). Os termos do debate são os mesmos utilizados pelos outros gestores, ainda que esses estejam tratando os referidos conceitos como elementos que contrariam a tendência de monopólio do governo do Estado sobre a segurança e de reforço do enfoque na atuação policial. Assim, além de podermos observar diferentes práticas baseadas em um discurso comum, é possível dizer que, em muitos casos, o chamado novo paradigma serve de abrigo para o reforço do trabalho policial, seja por meio das guardas municipais (que surgem juntamente com a ideia de uma maior participação do município), seja pelo uso de termos como “prevenção” no sentido de consolidar um trabalho policial mais efetivo. Não se avalia aqui a necessidade do trabalho policial, mas sim a ideia de que conceitos cunhados no âmbito do novo modelo servem, muitas vezes, para fortalecer aspectos centrais do modelo a ser superado.

Essa primeira conclusão pode ser aferida na prática por meio da análise dos impactos do Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. O estudo *Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci* revela, como uma de suas conclusões, que “as exceções de boa execução confirmam que o Programa, até o momento, está

reduzido a uma política de aumento de renda para os agentes de segurança”. Outro estudo, *Pronasci em Perspectiva*, realizado pela FGV em 2008, revela que, entre os projetos apresentados ao Pronasci pelos Estados e municípios naquele ano, 48,13% não tinham vínculos com as ações do Programa, 21,44% versavam sobre ações de segurança defensiva,⁴ 0,94% sobre ações de segurança repressiva,⁵ e 29,5% dos projetos seriam para ações de cunho preventivo.⁶ Ou seja, menos de um terço dos projetos tratava de ações de prevenção, que contemplam ações sociais executadas primordialmente pelos municípios. Note-se também que quase a metade dos projetos não tinha relação com a proposta do projeto, o que é indício de que não está claro para os gestores como transformar o novo discurso/paradigma em ações práticas.

Um segundo aspecto a ser ressaltado e que facilita a preservação do “velho paradigma” é o fato de que o gestor necessita ter “vontade política” (que emerge por diferentes razões) para programar ações no nível local. A maioria dos entrevistados aponta para essa questão, João Sana sublinha que “o gestor *que quiser* contribuir com a segurança em seu município poderá fazê-lo”. Perrenoud expressa a mesma ideia ao dizer que “hoje você depende de um prefeito que tenha sensibilidade para a questão e uma fatia de orçamento municipal para estruturar uma segurança municipal”. E acrescenta ainda: “a gente fica dependendo do entendimento do prefeito para estruturar essa área e desenvolver essa área. Se ele não quiser, não é obrigado”. Cristina Villanova trata da mesma questão, dizendo que “é imprescindível que a administração municipal esteja sensibilizada para também aportar recursos na segurança”.

Nesse sentido, prefeitos podem até ser induzidos a trabalhar questões de segurança por meio da possibilidade de repasse de fundos, mas a subjetividade do gestor é fator relevante, além da percepção da população sobre o tema. Isso constitui um desafio à implantação do novo modelo, preventivo e descentralizado, no sentido de uma implementação maciça que possa interferir no modelo dominante. A vontade política do gestor, quando encontrada, depende da absorção do novo discurso, uma vez que questões partidárias e a dimensão interpretativa da letra da lei fazem a implementação do novo paradigma dependente de sua força simbólica e do poder de produzir verdades aceitas fora do campo onde foram produzidas (a academia, por exemplo).

Essa fragilidade apontada está relacionada à inversão que se deu na produção do novo modelo de segurança: o campo político é, geralmente, o campo da legitimação das verdades jurídicas. No caso apresentado, a visão jurídica, entendida como a interpretação recorrente do texto constitucional, foi deslegitimada, enquanto a produção de novas verdades se deu mais fortemente nos campos político e acadêmico. A literatura revisada demonstrou que a legislação infraconstitucional e programas políticos eram suficientes para embasar a participação da administração local em políticas de segurança e a Conferência Nacional, entendida como arena política, resultou na legitimação dos discursos produzidos como nova diretriz na área da segurança. Sendo assim, não foram verdades jurídicas, mas sua deslegitimação, que ensejaram o fortalecimento dos conceitos cunhados no âmbito do chamado novo paradigma.⁷ Como consequência desse pro-

cesso, tem-se a dependência do entendimento dos gestores públicos em como transformar o novo discurso em práticas políticas correlatas, conforme dito anteriormente.

Além dessa inversão apontada, outra importante característica desse processo merece atenção: a introdução do conceito de prevenção por meio da integração entre políticas sociais no âmbito local. De acordo com Dias Neto (2005, p. 89), os discursos sobre conflitos sociais continuam convertidos em discursos sobre a criminalidade. “A prevenção criminal deixa de ser finalidade específica da justiça criminal para converter-se em finalidade transversal de outros sistemas estatais e sociais, nublado as diferenças entre o espaço da pena e o espaço da política, entre as políticas criminais e as políticas sociais” (DIAS NETO, 2005, p. 100). Isto é, a ideia de prevenção não necessariamente agrega novas dimensões ao tratamento do crime, mas sim amplia a esfera criminal para áreas de cunho mais social.

Podemos estabelecer um paralelo entre essa percepção do fenômeno e o conceito de “*correctional continuum*” cunhado por Stanley Cohen (1994, p. 344). O autor afirma, a respeito do tratamento comunitário do desvio e do crime, que as distinções entre dentro/fora da prisão, inocente/culpado, preso/liberto passam a ser muito tênues, a não ter limites definidos. O autor não nega os aspectos positivos do tratamento comunitário da questão da violência, mas alerta para a dificuldade de delinear onde começa e onde termina a linha entre a criminalidade e a comunidade, o que pode, contraditoriamente, acabar por expandir o alcance de atuação das forças de segu-

rança pública. O mesmo pode ser dito sobre as distinções cunhadas pelo novo paradigma e que representam a divisão entre o “velho” e o “novo”: repressão/prevenção; integração/hegemonia de políticas criminais; centralização/descentralização. Essa última distinção se faz presente quando da análise do papel do governo federal na consolidação do novo discurso durante a Conseg e do papel a ele atribuído pelas resoluções da Conferência, qual seja, o de indutor de políticas municipais.

Nesse sentido, pode-se concluir que há um *continuum* conectando o velho e o novo. A ideia de paradigma pressupõe rompimento, superação, e o que pode ser observado é um modelo que começa a expandir os meios de controle da violência, mas que mantém continuidades e contradições. Por exemplo, a descentralização, que é a principal característica do processo analisado, tem como consequência prática mais acessibilidade à participação social – que se dá principalmente por meio dos conselhos municipais – e dos gestores públicos, que estão sendo fortalecidos nesse processo. Não se pode negar esse avanço em termos de implementação do novo paradigma. Por outro lado, é possível que o controle, pela sociedade, das políticas públicas possa ficar comprometido, bem como a responsabilização das instâncias de controle criminal, uma vez que a dispersão das responsabilidades não segue um padrão legal.

Os convênios celebrados no âmbito no Pronasci e financiados pelo Fundo Nacional

de Segurança Pública produzem modificações na responsabilização pelo controle criminal, modificações essas diferentes da responsabilidade atribuída a órgãos especificados no art. 144 da CF/88, que é taxativo em seu rol de instituições responsáveis pela segurança. Nesse sentido, novas e variadas práticas aparecem sem um “lastro” normativo preciso, já que, como observado, cada gestor interpreta os termos do novo discurso de uma forma diferente, gerando tecnologias para sua aplicação também diferentes, e até contraditórias. Em outra direção, os debates que foram desenvolvidos na Conferência Nacional e então o fato de que segurança pública passa a ser aberta ao debate permitem um acompanhamento maior de sua implementação, maior *accountability*. Mas, por outro lado, o controle da criminalidade pela comunidade pode reduzir a transparência e dificultar a chamada *accountability*. Essas contradições parecem inerentes ao processo e reforçam a ideia citada de um *continuum* entre o modelo vigente e o proposto.

A conclusão deste trabalho não é então a negação de mudanças existentes, seja nas políticas de segurança pública, seja no modelo político que sustenta a implementação dessas políticas. O que se pode concluir é que a superação do modelo vigente tem limitações e contradições, que se devem ao processo de formação do discurso do novo. E mais, que a ideia de um novo paradigma está ainda em processo de construção, principalmente construção discursiva.

1. Tipologia elaborada pela OMS em 1996 (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 22).
2. Já existem iniciativas para alteração e regulamentação do art. 144 da CF/88, em especial os parágrafos 7º e 8º. Em maio de 2012 foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Crime Organizado da Câmara dos Deputados o Substitutivo ao PL 1332/2003, que dispõe sobre a atuação das Guardas Municipais. As iniciativas para alteração concreta da Constituição Federal são voltadas principalmente para reformas institucionais das forças policiais.
3. Diz Bourdieu (1989, p. 183) que “a simples ‘corrente de idéias’ não se torna num movimento político senão quando as idéias propostas são reconhecidas no exterior do círculo dos profissionais”.
4. De acordo com a classificação do estudo, projetos de segurança defensiva seriam voltados para a implantação de ações voltadas para o policiamento comunitário, capacitação dos profissionais de segurança, valorização profissional e incremento dos processos de gestão.
5. Ações típicas de policiamento ostensivo.
6. Projetos voltados para ações sociais e relacionados aos diversos atores públicos envolvidos nessas políticas.
7. Esse processo não é exclusivo da construção do campo da segurança no Brasil: A ideia de dano, cunhada pela criminologia crítica inglesa para substituir a noção individualizante de crime, que em tese permite responsabilizar quem ou o que estaria envolvido em uma situação de dano social de forma mais abrangente, aponta que o compromisso em um foco em danos sociais tem como consequência o fato de as atividades políticas e intelectuais não privilegiarem o campo jurídico como arena de disputas e atividades e poderem lidar com a ideia de dano sem fazer referências ao direito e a lei (HILLYARD; TOMBS, 2005). O conceito de dano pode ser visto como semelhante ao processo de tratamento da violência por meio de políticas públicas urbanas, da integração entre diversos campos como o social e o penal.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, R. G.; FAGUNDES, A. L. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Criminais**, v. 7, n. 26, p. 89-106, 2007.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1983.
- CHOUKR, F. H.; AMBOS, K. **Polícia e Estado de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- COHEN, S. **Social control**. Dartmouth: Stuart Henry, 1984.
- DIAS NETO, T. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- FGV – Fundação Getulio Vargas. **Pronasci em perspectiva**: dezembro 2008. Relatório do Projeto Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/Pronasci). FGV-Projetos, 2008.
- HILLYARD, P.; TOMBS, S. Beyond criminology? In: DORLING, D.; GORDON, D.; HILLYARD, P.; PANTAZIS, C.; PEMBERTON, S.; TOMBS, S. **Criminal obsessions: why harm matters more than crime**. London: ed. King's College London/Centre for Crime and Justice Studies, 2005.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.br.boell.org/web/51-1322.html>>. Acesso em: 15 dez, 2012.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos**, n. 4, 2005.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto Base para Conferência Nacional de Segurança Pública 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=154>. Acesso em: 2 jun. 2010.
- PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, G. A. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.
- ROMÃO, W.; LIMA, R. S. **Between words and numbers: violence, democracy and public safety in Brazil**. VDM Verlag, 2010.
- VIA PÚBLICA. **Relatório Final para Conferência Nacional de Segurança Pública 2009**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/25098935/Relatorio-Final-1%C2%AA-CONSEG>>. Acesso em: 30 jan. 2012.
- RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 3, 2008.
- RICARDO, C. de M.; CARUSO, H. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.
- VASCONCELOS, F. T. R. **Violência e academia: a construção político-intelectual do Núcleo de Estudos da Violência**. Tese (Mestrado). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009.
- ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Revista NuevaSociedad**, 213.

Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil

Mariana Kiefer Kruchin

Resumen

Análisis de la introducción de un nuevo paradigma en seguridad pública en Brasil

Este artículo pretende analizar el proceso de construcción del llamado “nuevo paradigma” en seguridad pública y el significado de la municipalización de las políticas de seguridad en términos sociojurídicos. Hay cambios discursivos que han alterado en la práctica los términos del debate en este campo, pero se hace necesario cuestionar si las transformaciones en el plano discursivo, más que en el sistema normativo, son suficientes para alterar el modelo político vigente. Asimismo, se cuestiona si las transformaciones en curso producen el resultado esperado, esto es, si alteran el modelo vigente de la seguridad pública.

Palabras clave: Políticas de seguridad pública; Municipalización; Descentralización; Prevención de la violencia.

Abstract

Analysis of the introduction of a new paradigm in public safety in Brazil

This article seeks to analyze the process of building a so-called ‘new paradigm’ in public safety, and the meaning of increased municipal accountability for safety policies in socio-legal terms. Changes in discourse have, in practice, altered the terms of debate in the field, but we should ask whether changes at the level of discourse rather than in the normative system are sufficient to change the prevalent political model. Furthermore, are these ongoing changes producing the expected results—that is to say, changing the prevalent model of public safety?

Keywords: Public safety policies; Municipalization; Decentralization; Prevention of violence.

Data de recebimento: 29/10/2012

Data de aprovação: 15/01/2013