

Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias

Moema Dutra Freire

Moema Dutra Freire é bacharel em Relações Internacionais, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, especialista em Desenvolvimento Humano pela PUC-MG e doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília, na linha de pesquisa "violência, gênero e cidadania". É membro da equipe de Segurança e Justiça do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

✉ moemafreire@gmail.com

Resumo

Para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis para sua prevenção e controle, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país. Considerando as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, a configuração exata escolhida em determinado local e período estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança. Dessa forma, este artigo realiza uma análise histórica e propõe a caracterização de três paradigmas que influenciaram a formulação de políticas de segurança desde a ditadura militar até hoje: a Segurança Nacional, a Segurança Pública e a Segurança Cidadã. São apresentadas as características fundamentais de cada um dos paradigmas, bem como uma análise comparada dos elementos que formam o núcleo paradigmático dessas três perspectivas conceituais. Segue-se o exame da trajetória que caracterizou a transição entre paradigmas, adotando-se como marcos o advento da Constituição de 1988 e as tendências em políticas públicas que acompanharam a promulgação da Constituição. Por fim, é realizado o debate sobre os desafios e limites à aplicação prática da nova tendência paradigmática examinada: a Segurança Cidadã.

Palavras-Chave

Segurança Pública. Segurança Nacional. Segurança Cidadã. Políticas públicas.

O aumento da percepção de insegurança e a elevação dos índices de criminalidade têm colocado o debate sobre a efetividade das ações de prevenção e controle da violência cada vez mais em evidência. Mas será que essa é uma preocupação recente? Será que a violência tem sido percebida da mesma forma ao longo das últimas décadas? E as políticas de segurança, adotaram sempre estratégias semelhantes?

De fato, para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país. Nas últimas décadas, identifica-se uma crescente produção acadêmica sobre a evolução da dinâmica da violência e da criminalidade no país,¹ bem como sobre o histórico da atuação das forças policiais.² No entanto, observa-se uma produção comparativamente reduzida sobre a dinâmica histórica das políticas de segurança no país (SAPORI, 2007, p.110).

Nesse sentido, o presente artigo busca contribuir para a compreensão da evolução histórica dos paradigmas que influenciaram – e influenciam – as políticas públicas de segurança no país. Essa reflexão é importante, pois, considerando-se as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, a configuração exata escolhida em de-

terminado local e período estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança.

O conceito de paradigma é adotado aqui como visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época (KUHN, 2003, p.218), no que se refere não só à produção científica, mas também à formulação de políticas públicas. Assim, identificar os distintos paradigmas que definem a elaboração de políticas públicas de segurança no Brasil, em diferentes períodos e localidades, é essencial para se conhecerem melhor os objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade.

Dessa forma, é importante mencionar que as iniciativas na área de segurança têm sofrido variações significativas quanto aos seus objetivos e estratégias ao longo das últimas décadas. Essas variações estão diretamente associadas ao paradigma conceitual que alimenta cada uma dessas iniciativas.

Este texto apresenta como recorte temporal as últimas cinco décadas, num período que compreende desde a ditadura militar até hoje, sendo analisadas características que permitem o delineamento de três

paradigmas principais na área de segurança:

- Segurança Nacional, vigente durante a ditadura militar;
- Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da Constituição de 1988;
- Segurança Cidadã, perspectiva que tem se ampliado em toda a América Latina e começa a influenciar o debate em segurança no Brasil, a partir de meados de 2000.

No entanto, antes de iniciar o detalhamento sobre os três paradigmas descritos aqui, é importante a reflexão sobre algumas de suas propriedades:

- os paradigmas analisados não são estanques, ou seja, não surgem com um conjunto de características que permanecem inalteradas durante toda a sua vigência (POPPER, 1982). Pelo contrário, algumas dessas características sofrem transformações ao longo do tempo, que até podem indicar a transição para um novo paradigma. No entanto, alguns traços mais marcantes – que podem ser aqui denominados de núcleo paradigmático – permitem identificá-los e diferenciá-los de outros com características distintas;
- os paradigmas não são excludentes. O advento de um novo paradigma não significa que todos os anteriores deixaram de existir. Na verdade, dois ou mais paradigmas podem coexistir em determinado período. Assim, não é possível identificar claramente as datas de início e término de um paradigma. É interessante observar essa coexistência especialmente em períodos de transição paradig-

mática. Nesse sentido, as transições entre paradigmas se aproximam mais de um processo do que de uma brusca ruptura. Essa coexistência pode ocorrer quando se considera não só a escala temporal, mas também a distribuição geográfica. Por exemplo, diferentes regiões do país podem adotar políticas de segurança com base em diretrizes distintas, em um mesmo período;

- o histórico dos paradigmas no país influencia as características das políticas públicas de segurança subsequentes. Esse fenômeno é denominado “dependência da trajetória” (NORTH, 1990). Em outras palavras, determinadas características paradigmáticas ganham tanta força que acabam influenciando a direção na qual se dá o desenvolvimento do novo paradigma. Esta reflexão será aprofundada, mais adiante, na análise das características dos três paradigmas de segurança;
- um paradigma não é uma política pública. Os paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e período. Mas isso não quer dizer que essas mesmas crenças, valores e conceitos sejam automaticamente traduzidos em políticas públicas. Estes podem, sim, influenciar a sua formulação ou indicar possíveis tendências, mas vários outros fatores – como variáveis políticas, orçamentárias, técnicas, etc. – também incidem na conformação final das políticas.

Esses fundamentos são essenciais para a compreensão da trajetória histórica dos paradigmas em segurança no Brasil, conforme explanação a seguir.

Segurança Nacional

O conceito de Segurança Nacional foi adotado no Brasil durante o período da ditadura militar (1964-1985), em que eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Este processo iniciou-se pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o presidente detinha uma grande soma de poderes. O período caracterizou-se por supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar.

A ditadura representou uma brusca e violenta ruptura do princípio segundo o qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. A perspectiva de Segurança Nacional era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem.

A base conceitual para atuação do Estado na área de segurança, no período, fundamentava-se na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976, p.34-35). Esta doutrina foi moldada em torno do conceito de Segurança Nacional, definido então como a habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

Dessa forma, o conceito de Defesa Nacional estava intimamente associado à defesa do Estado e este princípio foi expresso na primeira Constituição promulgada pelo regime militar,

em 1967. A emenda constitucional de 1969 acrescentou a esse princípio o destaque para as Forças Armadas, com o argumento de que eram essenciais à execução da política de Segurança Nacional, cabendo a estas promover a obtenção e a salvaguarda dos objetivos nacionais. As Forças Nacionais, nesse contexto, emergiram assim como intérpretes da vontade nacional.

Um marco importante para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional foi o treinamento de oficiais superiores das Forças Armadas no *National War College* (centro de treinamento do alto escalão do exército norte-americano), que trouxeram para o Brasil uma ideologia voltada para a garantia de metas de segurança para implantar uma geopolítica para todo o Cone Sul, no sentido de contenção do perigo de expansão do comunismo.

Foi criado, então, um aparelho repressivo composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgãos de informação das Forças Armadas, como o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), cujo objetivo era garantir de forma eficiente o bloqueio ou a eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional (BORGES, 2003, p.31). Com o recrudescimento do regime, instituiu-se a figura do “inimigo interno”, passando a ser potencialmente suspeito todo e qualquer cidadão que pudesse atentar contra a “vontade nacional”.

Em suma, o paradigma de Segurança Nacional caracteriza-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, materializado no combate ao comunismo, e, posteriormente,

ao inimigo interno, correspondente a qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente. A ameaça à segurança aqui é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, intimamente associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que na época foram suprimidos) e até mesmo o desrespeito à vida humana. Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim.

Segurança Pública

Logo após o término do período correspondente à ditadura militar, promulgou-se a Constituição de 1988, que, em seu artigo 144, estabelece que a Segurança Pública – dever do Estado e direito e responsabilidade de todos – é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Em paralelo à definição do conceito e ao estabelecimento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, a Constituição expressa ainda, em seu artigo 142, o papel das Forças Armadas, destacando sua responsabilidade pela manutenção da segurança nacional, soberania nacional, defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais.

A partir dessas duas definições constitucionais, percebe-se que o texto constitucional de 1988 inova em relação ao paradigma anterior, ao destacar que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. No entanto, na lista de responsáveis pela Segurança Pública, são mencionadas apenas as instituições policiais federais e estaduais, não citando o papel de outros órgãos governamentais na prevenção à violência, ou mesmo a importância da atuação dos municípios e da comunidade.

É relevante destacar ainda que a perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército. Essa separação de papéis transcrita no texto da Constituição é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira é voltada para a manifestação da violência no âmbito interno do país e a segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território.

Para entender essa nova perspectiva, é interessante lembrar o contexto da Constituição de 1988, que aprofundou os princípios de descentralização administrativa, conferindo a estados e municípios novos papéis. A responsabilidade sobre a Segurança Pública, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminali-

dade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras estaduais.

Nesse contexto, é importante mencionar o papel de articulação entre os estados, atribuído posteriormente ao governo federal. Em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada em 1997 em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), à qual compete, entre outros, assessorar o ministro da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, bem como acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

A Senasp passou então a buscar a articulação entre as unidades federativas, visando a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Inspirado no Sistema Único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde (SUS), o Susp objetiva articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, procurando aperfeiçoar o planejamento e a troca de informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área. O Susp não busca a unificação, pois reconhece a autonomia das instituições que compõem o Sistema, mas sim a integração, otimizando resultados. O Susp está estruturado em seis eixos:³

- gestão unificada da informação;
- gestão do sistema de segurança;
- formação e aperfeiçoamento de policiais;
- valorização das perícias;
- prevenção;
- ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

Para estimular a implementação das diretrizes do governo federal materializadas no Susp, a Se-

nasp conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública. Para o recebimento dos recursos financeiros do Fundo, os estados devem apresentar projetos, que, após análise e aprovação, são implementados por meio da celebração de convênio entre aquela Secretaria e as unidades federativas.

Assim, observa-se que a perspectiva da Segurança Pública desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Nesse sentido, no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da Segurança Pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.

Segurança Cidadã

A perspectiva de Segurança Cidadã surgiu na América Latina, a partir da segunda metade da década de 1990, tendo como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local (MARTIN et al., 2004). O conceito de Segurança Cidadã começou a ser aplicado na Colômbia, em 1995, e, seguindo o êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade, passou a ser adotado então por outros países da região.

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Ci-

dadá envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações.

Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã precisa, necessariamente, envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras. Segundo este modelo, são definidas cinco categorias principais de intervenções (PNUD, 2005, p.09):

- as dirigidas ao cumprimento voluntário de normas;

- as que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc.);
- as que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos);
- as que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos;
- as que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições.

A Figura 1 ilustra os pilares dessa perspectiva conceitual.



No Brasil, é possível perceber tentativas de aproximação a esse conceito nos últimos anos. Em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública iniciou o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, em parceria com as Nações Unidas e com a colaboração de técnicos colombianos que iniciaram a implementação do conceito em seu país. Essa iniciativa demonstra o início da transição para um novo paradigma em segurança. No entanto, como ressaltado anteriormente, a adoção de um novo marco conceitual não significa sua imediata materialização na forma de políticas públicas.

É importante observar também uma característica atual da segurança no país, que influencia a transição entre paradigmas. Apesar da prerrogativa de articulação de políticas nacionais de segurança conferida ao Ministério da Justiça, como a característica federativa do Brasil confere autonomia aos estados na condução das políticas de segurança em seus territórios, pode-se afirmar que este novo paradigma está presente de forma mais ou menos intensa nas diferentes unidades da federação.

Uma reflexão semelhante pode ser aplicada para outra política governamental mais recente: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Algumas premissas conceituais adotadas por essa política demonstram indícios do aprofundamento da transição rumo ao novo paradigma aqui examinado. No entanto, é importante lembrar novamente que o arcabouço conceitual ou o paradigma que influencia o desenho de políticas não corresponde necessariamente aos seus resultados práticos. Nesse sentido,

apesar de observada a maior convergência conceitual das políticas de segurança mais recentes com o paradigma da Segurança Cidadã, ainda permanecem diversos desafios para a aplicação prática dessa perspectiva.

Ao se examinarem as características do paradigma de Segurança Cidadã, especialmente quando comparadas àquelas existentes nas perspectivas apresentadas anteriormente (Segurança Nacional e Segurança Pública), nota-se uma grande mudança conceitual. Na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania. Em outras palavras, permanece a proteção à vida e à propriedade já presente no paradigma de Segurança Pública, mas avança-se rumo à proteção plena da cidadania.

Quanto à forma de abordagem dessa violência, é dado novo fôlego à importância da prevenção, que compõe, ao lado das iniciativas de controle, uma estratégia múltipla de tratamento.

Outra diferença importante está na distribuição de responsabilidades e competências para prevenção à violência. A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc.

No entanto, as políticas setoriais no âmbito de políticas de Segurança Cidadã possuem um diferencial: são elaboradas e implementadas com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política de educação que faz parte de uma estratégia de Segurança Cidadã deverá ter como público-alvo, por exemplo, jovens em situação de risco em comunidades vulneráveis.

É imprescindível destacar ainda o papel conferido aos municípios e cidadãos na implementação de uma política de Segurança Cidadã. Em contraste com o paradigma anterior, em que as ações são de competência principalmente das instituições policiais federais, na perspectiva de Segurança Cidadã, além do papel de suma importância das instituições policiais, é conferido também espaço de atuação ao município, principalmente na gestão local das políticas setoriais voltadas para prevenção à violência.

A comunidade também é destaque nesse processo: a gestão local da segurança aproxima os cidadãos da implementação da política, possibilitando a eles uma maior atuação no tema e conferindo maior legitimidade às ações. As ações comunitárias ganham destaque nesse conceito e a construção de uma cultura cidadã na comunidade, incluindo o respeito às normas de convivência e a resolução pacífica de conflitos, é um dos pilares das ações de prevenção.

Análise comparada: núcleos paradigmáticos em contraste

Com o objetivo de melhor compreender os três paradigmas de segurança aqui examinados, após a breve descrição realizada anteriormente, foram eleitas seis categorias de análise, apresentadas nos quadros a seguir, que auxiliarão a identificar o núcleo paradigmático das perspectivas estudadas.

Quadro 1 Segurança Nacional

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores do poder.
2. Contexto histórico	Ditadura militar.
3. Conceito de violência	Ameaça aos interesses nacionais, soberania e ordem pública. Atos contra o Estado e elite no poder.
4. Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, podendo ser adotados quaisquer meios para o alcance desse objetivo. Foco na atuação das Forças Armadas.
5. Papel dos indivíduos	Submissão plena aos interesses nacionais, definidos pela elite no poder. Indivíduos não participam das decisões. Direitos cassados.
6. Estratégia de política pública	Serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais. Criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo.

Quadro 2 Segurança Pública

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
2. Contexto histórico	Redemocratização do país, elaboração da nova Constituição, fortalecimento da cidadania, movimento de descentralização e fortalecimento das competências de estados e municípios.
3. Conceito de violência	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.
4. Papel do Estado	Controle e prevenção da violência. No entanto, maior foco é dado às estratégias de repressão à violência. Papel preponderante das instituições policiais na implementação da política de segurança.
5. Papel dos indivíduos	Direito ao voto é restabelecido. O texto constitucional menciona que a segurança é papel de todos. No entanto, na prática, os indivíduos possuem pouca participação na política. Indivíduos como beneficiários das políticas de segurança.
6. Estratégia de política pública	Foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência. Papel central dos estados na implementação das políticas de segurança, com o estabelecimento de diretrizes principais pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública: estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações.

Quadro 3 Segurança Cidadã

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
2. Contexto histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
3. Conceito de violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multissetorial de prevenção e controle.
4. Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal.
5. Papel dos indivíduos	O cidadão é central nessa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.
6. Estratégia de política pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas para prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações direcionadas para a comunidade.

Trajatória da evolução paradigmática em segurança no Brasil

Após a descrição dos três paradigmas em segurança, é interessante fazer um breve exame de algumas tendências que marcaram a trajetória das políticas públicas no Brasil no período estudado. Essas tendências estão diretamente relacionadas à Constituição de 1988, que representa um marco para a estruturação das políticas públicas atuais. Serão examinadas aqui especialmente tendências ligadas de forma mais direta a políticas públicas na área social, pois se referem mais claramente à evolução posterior dos paradigmas em segurança, destacando-se:

- o reconhecimento e a ampliação de direitos de cidadania (políticos, civis, econômicos e sociais);
- a descentralização federativa;
- o debate sobre universalização *versus* focalização em políticas públicas.

A ampliação dos direitos de cidadania, intensificada com o fim do período ditatorial e fortalecida pela Constituição de 1988, confere nova ênfase à participação social em políticas públicas. Ressalta-se o papel do cidadão não apenas como beneficiário, mas também como agente importante na formulação e no controle social de políticas públicas. A partir do advento da nova Constituição, multiplicaram-se as experiências participativas, com especial destaque para os conselhos de políticas públicas.

A Constituição de 1988 também reforçou a descentralização federativa na implementação de políticas públicas, especialmente quando consideradas as políticas na área social. Foi enfatizado o papel dos esta-

dos e municípios, notadamente nas políticas de saúde e educação.

Por fim, a Constituição de 1988 deu ênfase à universalização do acesso a políticas públicas, mas isso ocorreu em meio ao debate sobre a importância da focalização dos esforços em territórios e públicos-alvo mais vulneráveis. Esse debate permanece nas arenas decisórias em políticas públicas.

Mas qual a relação dessas tendências com os paradigmas em segurança? É possível perceber que essas tendências aparecem de forma semelhante nas transições paradigmáticas aqui examinadas. A Constituição de 1988 também é marco para a área de segurança, ao consolidar uma nova perspectiva conceitual: a Segurança Pública. Nesta perspectiva, o movimento correspondente à ampliação dos direitos de cidadania aparece refletido na reorientação do foco da segurança: é estabelecida claramente a diferença entre Segurança Nacional e Segurança do Cidadão. Os indivíduos ganham força como público-alvo das políticas, em contraste com o paradigma anterior, voltado para a soberania e os interesses nacionais.

A descentralização também aparece de certa forma refletida nessa transição paradigmática inicial. Na perspectiva da Segurança Nacional, o protagonismo era conferido às Forças Armadas, de organização federal. Já na Segurança Pública, as polícias, principalmente civis e militares, de responsabilidade dos estados, assumem esse papel preponderante.

A Constituição de 1988 também estabeleceu a universalização do acesso à política como

princípio da área de segurança, ao ressaltar, em seu artigo 144, que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Ao se contrastar esse posicionamento com o vigente durante o período ditatorial, pode-se perceber claramente a diferença: na perspectiva da Segurança Nacional, a política de segurança tinha como principal beneficiário o Estado e não o cidadão.

Após essa primeira análise, poder-se-ia concluir que as tendências examinadas, que possuem como marco a Constituição de 1988, surgem de forma idêntica na evolução das políticas sociais e na transição paradigmática em segurança. No entanto, a continuidade dessa análise, agora já abarcando as características do paradigma de Segurança Cidadã, permite uma conclusão adicional: a evolução dos paradigmas em segurança seguiu um ritmo distinto, de maturação mais lenta, do que aquele observado em outras políticas da área social.

Quando se observa o paradigma em saúde atualmente consolidado, percebe-se que, no momento do advento da Constituição, este já havia atingido um grau de maturidade, o que permitiu sua universalização, descentralização articulada e organização de uma estrutura participativa, em linha com o fortalecimento dos direitos de cidadania, com um importante papel desempenhado pelos conselhos. Dado o avanço desse modelo, o Sistema Único de Saúde, característico desse paradigma, foi inclusive adotado como inspiração para a concepção do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). No entanto, o fortalecimento de alguns elementos presentes no SUS, que também caracterizavam a concepção inicial do Susp, não

se manifestou plenamente no paradigma de Segurança Pública, mas sim na perspectiva da Segurança Cidadã.

Na Segurança Pública, a descentralização alcança apenas o nível estadual, enquanto na Segurança Cidadã é dada nova ênfase à gestão local em segurança e a atuação municipal passa a ser fundamental para aplicação desse conceito. O mesmo ocorre com a participação social. Na Segurança Pública, existe a ideia de instauração de conselhos, mas na Segurança Cidadã a participação social é central: o indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário, possuindo papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã. A participação aqui extrapola os espaços institucionais dos conselhos, passando a ser vista como uma mudança cultural.

Sobre a universalização da política, a Segurança Pública já ressalta a importância de que esta esteja ao alcance de todos os indivíduos. No entanto, na Segurança Cidadã, permanece o conceito de universalização, mas de forma combinada com a focalização de determinadas ações, privilegiando públicos e fatores de risco para a prevenção à violência.

Ao se observar a trajetória paradigmática em segurança, constata-se que algumas das tendências centrais para políticas públicas da área social começam a ser aprofundadas apenas com o advento da perspectiva de Segurança Cidadã. Em outras palavras, a nova tendência paradigmática em segurança – a Segurança Cidadã – incorpora e aprofunda características que já estão presentes em outras políticas públicas no Brasil. Por isso é ressaltada a manifestação

tardia dessas tendências, quando comparada a outras políticas, principalmente na área social. Por consequência, seu amadurecimento também ocorre em período posterior, o que acarreta alguns limites à aplicação prática dessa perspectiva conceitual, como examinado a seguir.

Considerações finais: avanços e limites rumo a um novo paradigma

A identificação e a análise dos principais elementos que compõem as perspectivas de Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã permitem observar uma interessante trajetória paradigmática na formulação de políticas públicas de segurança no país.

Nessa análise comparada, percebe-se a tendência crescente de influência da perspectiva conceitual de Segurança Cidadã, que se distingue das duas outras aqui examinadas, principalmente no que diz respeito à sua metodologia multidimensional de abordagem do problema da violência, bem como na atuação dos municípios e no papel preponderante conferido ao empoderamento e participação dos cidadãos na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.

No entanto, apesar de essa perspectiva já estar presente no Brasil de forma conceitual, sua aplicação integral em todos os estados ainda não é observada, permanecendo a demanda de difusão do conceito, bem como sua correspondente transposição prática.

Essa difusão é naturalmente lenta, pois esbarra muitas vezes em visões de mundo arraigadas nas instituições policiais – centradas

na preponderância dessas instituições na implementação das políticas de segurança, identificando as políticas sociais como elementos alheios à esfera da segurança – e em uma perspectiva operacional-repressiva. Mas essa barreira cultural não é restrita às instituições de segurança: muitos dos setores responsáveis por políticas sociais apresentam também resistência em relação a um trabalho articulado. Além disso, a comunidade muitas vezes não percebe a importância da sua colaboração para a prevenção à violência, uma vez que um paradigma reina não só sobre os tomadores de decisão, mas também sobre o povo.

Outros fatores que dificultam a plena assimilação da perspectiva no país correspondem à característica centralizada da administração pública e à inexistência da prática de atuação dos municípios em temas de prevenção e controle da violência. Como as polícias civil e militar são de responsabilidade dos governos estaduais, não é associada competência aos municípios na implementação de políticas públicas voltadas para prevenção e controle da violência. Essa perspectiva muda ao se destacar o papel das políticas setoriais na política de Segurança Cidadã e também no estímulo à participação dos cidadãos nessa política.

Com relação ao conceito de atuação integrada das instituições responsáveis pela formulação e implementação de políticas setoriais (educação, saúde, cultura, esporte, etc.), é importante mencionar outra dificuldade: a atuação pulverizada dos diversos setores governamentais, com baixa integração e articulação e, mais ainda, baixa percepção do papel dessas instituições setoriais em políticas de seguran-

ça. Essas características demandam um grande esforço de gestão e sensibilização para o papel das distintas áreas e esferas governamentais em uma política de Segurança Cidadã.

Entretanto, como políticas baseadas no paradigma da Segurança Cidadã requerem necessariamente a integração de políticas setoriais, o Estado tem aí a oportunidade de aprendizado quanto à gestão integrada de políticas públicas. Essa contribuição ajudaria a combater um problema recorrente no país: a fragmentação de políticas públicas.

Já quanto ao estímulo à participação dos cidadãos, a perspectiva de Segurança Cidadã demanda também o reforço à gestão local da

segurança, em que os cidadãos devem desempenhar um importante papel, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas (que devem estar de acordo com as necessidades da comunidade) e o seu acompanhamento. Esse papel pode ser desempenhado, por exemplo, pelos Conselhos de Segurança Pública, já existentes em muitas localidades e que contam com representantes da comunidade, mas que demandam fortalecimento e sensibilização quanto aos aspectos da perspectiva de Segurança Cidadã.

Assim, a assimilação definitiva desse novo paradigma e sua transposição em práticas de políticas públicas, como demandam uma mudança cultural, requerem maior tempo e esforço.

-
1. Ver Peralva (2000), Soares (2000) e Adorno (1995).
 2. Ver Costa (2004).
 3. Para maiores informações, ver: <<http://www.mj.gov.br>> .

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, v. 10, n. 2, p. 299-342, 1995.
- _____. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- BORGES, N. (2003), A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. (Orgs.) **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.
- COSTA, A. Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em nova Iorque. **Sociedade e Estado**, v. 19, p. 45-65, 2004.
- KANT DE LIMA, R. et al. Constituição e segurança pública: exercício de direitos, construção de verdade e administração de conflitos. In: OLIVEN, R. et al. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec e Anpocs, 2008, p. 152-190.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LIMA, R. S. de; PAULA, L. de. (Orgs.). **Segurança pública e violência**: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.
- MARTIN, G.; CEBALLOS, M. **Bogotá**: anatomia de uma transformação – políticas de Segurança Cidadã (1995-2003). Bogotá: Pontifícia Universidade Javeriana, 2004.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. United States: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, A. S. S. et al. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002.
- OLIVEIRA, E. **As Forças Armadas**: política e ideologia no Brasil (1964-1969). Petrópolis: Vozes, 1976.
- PERALVA, A. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PIERANTI, O. P.; CARDOSO, F. dos S.; SILVA, L. H. R. da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 29-48, 2007.
- PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, v.9, n.1, p. 43-52, 1997.
- PNUD. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual de interpretação-ação. Brasília, 2005. Mimeografado.
- POPPER, K. **Conjecturas e refutações**. Tradução Sérgio Bath. 3ª. Ed. Brasília: Editora UnB, 1982.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA, P. L. B. Serviços de saúde: o dilema do SUS na nova década. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 1, p.69-85, 2003.
- SOARES, L. E. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, C. A. et al. (Orgs.). **As linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000, p. 23-46.
- _____. Segurança municipal: sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.3, 2005, p.15-44.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, n. 16, p. 20-45, 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília, TCU, 2005.
- ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v.13, n. 3, p.3-17, 1999.