

Torre de Babel

Luis Flavio Saporì

Luís Flávio Saporì é doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, professor e coordenador do curso de Ciências Sociais da Universidade Católica de Minas Gerais e coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública – CEPESP/PUC Minas. Assumiu recentemente a secretaria executiva do Instituto Minas pela Paz. Ocupou a posição de Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais no período de janeiro de 2003 a maio de 2007.

 lusaporì@uaivip.com.br

A realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública representou evento histórico, mobilizando diversos setores da sociedade brasileira para discutir um tema até então muito restrito em termos de participação popular. O caráter de conferência nacional foi importante, pois alçou o debate sobre controle da criminalidade e da violência a um *status* nobre, nos mesmos moldes do tratamento que tem sido dado à saúde e à educação, que já realizam suas conferências nacionais há algum tempo. Deve-se destacar, portanto, o mérito da iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que conduziu de forma competente todo o processo.

O debate em torno da segurança pública no Brasil tem sido capitaneado, em boa medida, por uma expertise oriunda da academia e do aparato organizacional do setor. São recorrentes os seminários que promovem debate intenso sobre a dinâmica da criminalidade, bem como sobre os percalços do aparato policial, judicial e prisional. Nesta perspectiva, a realização da Conseg não representou novidade. Entretanto, em momento algum de nossa história recente houve a preocupação das autoridades públicas em mobilizar a sociedade civil organizada e os cidadãos de modo geral para pensar a garantia da ordem pública como bem coletivo relevante. Justiça seja feita ao governo de Pernambuco, na gestão do governador Eduardo Campos, que promoveu, em 2007, ampla mobilização para discutir a formulação de um plano estadual de segurança pública, resultando no Pacto pela Vida.

A I Conseg representou a inserção na segurança pública de mecanismos de governança democrática. Tal fato por si só já é relevante. É desejável que se amplie a participação dos diversos segmentos sociais nos processos decisórios das políticas públicas. Trata-se de fortalecimento do capital social. À medida que se institucionaliza a realização das conferências nacionais de segurança pública, tem-se a possibilidade do aprimoramento das políticas públicas de controle do crime e da violência, principalmente no que diz respeito à formulação da agenda política para o setor. É óbvio que a mera realização de uma conferência não implica melhorias imediatas nas condições de segurança da sociedade. O que há de vantajoso em tal instrumento de governança democrática é a disseminação de uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados. Não cabe apenas aos políticos a realização de tal tarefa.

E é forçoso reconhecer que a classe política brasileira, tanto no Executivo quanto no Legislativo, tem sido absolutamente omissa e incompetente na abordagem da segurança pública. Os partidos políticos, por seu turno, não conseguiram apresentar, até o momento, diagnósticos e proposições consistentes para o problema. Não têm sido capazes de pensar estrategicamente o fenômeno, limitando-se a afirmar soluções paliativas, restritas a mudanças pontuais no ordenamento jurídico. A classe política brasileira, em suma, permanece apegada à racionalidade do gerenciamento de crises. Nesse sentido, não se pode esperar que as soluções para os graves problemas de criminalidade e violência na sociedade brasileira venham das autoridades políticas. O momento exige que outro ator entre em cena: a sociedade civil organizada. A I Conseg foi o primeiro passo nesse sentido.

Outro aspecto relevante do evento foi a autonomização do questão segurança pública em relação ao tema direitos humanos. As conferências nacionais de direitos humanos têm sido recorrentes nas últimas duas décadas, sendo que assuntos atinentes à ação do Estado no controle do crime sempre foram contemplados nessas conferências. O controle da violência policial, por exemplo, é diretriz frequentemente reafirmada, assim como a promoção da dignidade dos presos. Não há como negar a imprescindibilidade de tais diretrizes para a consolidação das instituições democráticas. No entanto, a restrição do debate à dimensão que diz respeito às restrições desejáveis à violência monopolizada pelo Estado coloca um viés na forma de se conceber a manutenção da ordem pública como bem coletivo. Tão importante quanto evitar o abuso de poder por parte do aparato repressivo do Estado é garantir a integridade física dos cidadãos.

A ocorrência dos mais diversos tipos de crimes, em especial os violentos, constitui grave violação de direitos individuais, de modo que seu controle é pressuposto para a afirmação da cidadania e da democracia. As conferências nacionais dos direitos humanos ainda não haviam conseguido abordar o tema sob tal perspectiva. Eis o principal mérito da Conseg: segurança pública e direitos humanos estão umbilicalmente conectados, porém, precisam ser tratados em suas singularidades, devendo ensejar a formulação e a implementação de políticas públicas distintas. O respeito aos direitos humanos, em especial os direitos civis, deve ser diretriz balizadora das ações do Estado no controle da criminalidade. A eficácia e a eficiência dessa ação, por seu turno, alcançando a redução objetiva dos indicadores de criminalidade, constituem o eixo norteador da política de segurança pública.

Interesses corporativos e segurança pública

Um fato que “saltou aos olhos” durante a realização da Conseg foi a presença maciça das entidades representativas das categorias profissionais que compõem o aparato de segurança

pública. Associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da Conferência. Suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final.

Ocorreram negociações políticas intensivas nos bastidores da Conferência, com vistas a se alcançarem acordos mínimos que atendessem às demandas de todos. Como produto final, foi aprovado um documento que mais se assemelha a uma “colcha de retalhos”. Não há um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições em alguns momentos, conforme já detectado por diversos analistas. O exemplo mais notório é a incongruência entre o princípio 2, definindo que a segurança pública deve “Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal” e a diretriz 4, que tem o seguinte texto: “Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas”. Implantar o ciclo completo de polícia implica NÃO se pautar pela manutenção da previsão constitucional prevista no artigo 144 da Constituição Federal. Por sua vez, a diretriz 15 estabelece o seguinte: “Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”. Afinal de contas, a Conseg aprovou ou não o ciclo completo de polícia? Não há resposta concreta para tal indagação.

Considerando-se as 40 diretrizes aprovadas, é possível afirmar que 1/3 delas atende diretamente a demandas específicas das associações e sindicatos do setor. As três diretrizes mais votadas são sintomáticas nesse sentido, satisfazendo reivindicações dos agentes penitenciários, dos peritos criminais e dos bombeiros militares, nessa ordem:

1. Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. (1.095 votos)
2. Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. (1.094 votos)
3. Manter as atribuições constitucionais e a autonomia dos corpos de Bombeiros Militares, definição de piso salarial nacional; formação e capacitação continuada, bem como melhores condições de trabalho com equipamentos adequados. (1.013 votos)

A supremacia das demandas corporativas na I Conseg é reveladora de que o campo da segurança pública na sociedade brasileira encontra-se bastante fragmentado, carecendo de consensos elementares no que diz respeito a propostas de mudanças no arranjo institucional do setor. Os interesses das categorias profissionais que operam o aparato policial e prisional são legítimos, porém, não são capazes de oferecer respostas consistentes para os complexos entraves e descompassos que caracterizam a dinâmica do sistema de justiça criminal. As entidades representativas da sociedade civil, por sua vez, poderiam oferecer uma perspectiva mais abrangente do fenômeno, complementando as demandas pontuais das corporações profissionais. Questões atinentes à reforma das polícias, à atualização do código penal e do código de processo penal, à modernização da justiça criminal, entre outras, mereciam debate intensivo e consequente formulação de propostas concretas.

Os principais movimentos sociais em atividade na sociedade brasileira, como o de defesa dos direitos humanos, o dos sem terra, o de defesa dos direitos das mulheres, o de defesa dos direitos dos moradores de rua, o de defesa dos direitos da criança e do adolescente e o movimento negro, foram meros coadjuvantes. Ficou bastante explícita na I Conseg a fragilidade propositiva dos movimentos sociais no que tange ao aprimoramento da segurança pública.

Os movimentos sociais são de grande importância em uma democracia e constituem ações coletivas que se empenham na defesa da garantia de direitos políticos, sociais e civis. A pressão exercida por eles sobre o sistema político tende a responsabilizar o Estado no provimento de bens coletivos diversos, o que é bastante salutar para o avanço das políticas públicas. Não há como negar o papel crítico e fiscalizador que muitos desses movimentos exercem sobre as polícias, a justiça e as prisões. Suas denúncias são imprescindíveis, funcionando como mecanismo de controle externo do aparato repressivo do Estado. Entretanto, o momento crítico que vivenciamos, com níveis intoleráveis de criminalidade e violência, exige um engajamento maior de toda a sociedade civil no sentido da proposição e encaminhamento de soluções para os problemas da segurança pública. É importante denunciar as injustiças, os abusos de poder, a corrupção, as desigualdades que caracterizam a atuação do Estado no controle da criminalidade, mas precisamos, no momento, de propostas concretas para reverter a situação. E deve-se reconhecer que isso não ocorreu na I Conseg.

O que está por vir?

Não se deve deduzir da análise anterior uma interpretação pessimista dos resultados da Conseg. Na verdade, as inconsistências identificadas, a proeminência dos interesses corporativos e a fragilidade propositiva dos movimentos sociais são sintomas do *status*

quo do campo da segurança pública na sociedade brasileira. Não podia se esperar nada melhor do primeiro evento nacional que induziu a participação popular na busca de soluções para os problemas relacionados à garantia da ordem pública. A maturidade do debate já alcançada pelos campos da saúde e da educação, após décadas de conferências nacionais, ainda é uma quimera para a segurança pública. Em outras palavras, a I Conseg apenas desnudou a verdadeira “Torre de Babel” que caracteriza um campo simbólico, nos termos de Pierre Bourdieu, bastante incipiente, caracterizado por crenças que o sustentam ainda muito díspares, o que torna o jogo de linguagens que nele se joga e as coisas materiais e simbólicas que nele se geram manifestações relativamente caóticas. Estamos apenas iniciando a construção do campo da segurança pública na sociedade brasileira.

Nesta perspectiva, é irrealista a ambição de termos a curto prazo uma agenda mínima e consensual que deva balizar as políticas públicas de segurança nos âmbitos federal, estadual e municipal para os próximos anos. Somente com a sucessão de conferências nacionais e com o aprofundamento do debate entre as linguagens em jogo é que se pode esperar algo nesse sentido.

Data de recebimento: 18/02/10

Data de aprovação: 25/02/10