

A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa

João Trajano Sento-Sé

Professor da UERJ

Com base na análise de três documentos formulados no âmbito do governo federal para a definição de diretrizes para a segurança pública nacional, o artigo tenta evidenciar o campo de pesquisas e investigações suscitado pelos debates relativos a essa área de atuação do poder público ao longo da primeira década do século XXI. Para além da agenda substantiva evidenciada por cada um desses documentos, sua própria elaboração põe em evidência os dilemas implicados no estabelecimento de papéis e potencialidades das diferentes esferas do poder e dos padrões de sua interação com a sociedade civil para a promoção de políticas efetivas e eficazes nesse campo.

Palavras-chave: segurança pública, violência, poder local, centralização política, direitos humanos

Based on a review of three documents composed by the federal government to define national public security guidelines, **Constructing an Approach Regarding National Public Security: Notes for a Research Program** highlights the field of research and investigation sparked by discussions on the area of public authority action over the course of the first decade of this century. The documents reveal a substantial agenda and demonstrate the dilemmas implied by establishing the roles and capabilities in the different spheres of power and the standards for their interaction with civil society for the promotion of effective and efficient public security policies.

Keywords: public security, violence, local authority, political centralization, human rights

Um dos aspectos mais estudados da Constituição de 1988 é sua orientação descentralizadora que transfere para as unidades federativas e para as municipalidades uma série de atribuições, sobretudo no que tange a políticas sociais. Saudada como um avanço para a consolidação de um ordenamento político mais democrático, participativo e pluralista, essa tendência foi ao encontro de expectativas de maior ingerência cidadã nas decisões e de mais amplo acesso aos bens promovidos pelo Estado.

Em relação à segurança pública, a consagração da autonomia das unidades federativas para a definição das diretrizes no setor foi parcialmente maculada pela manutenção do conceito que define as polícias militares estaduais como forças de reserva do Exército. A permanência desse vínculo, mais formal do que efetivo, embora discutível, não chegou a comprometer a autonomia conferida aos estados na definição e condução de suas políticas no campo da segurança. Mais importante, consagrou a separação entre segurança pública e defesa nacional, vigente durante boa parte da história republicana brasileira.

Recebido em: 30/04/2011

Aprovado em: 08/05/2011

Mais de um século e meio depois de Hegel estabelecer, em *Princípios da filosofia do direito*, as diferenças conceituais entre o poder do Estado de usar a força para preservar sua segurança e soberania no âmbito externo (através das Forças Armadas) e um outro tipo de poder, em que o uso daquele mesmo recurso seria voltado para promover a coesão interna, protegendo-a dos riscos disruptivos da violação das leis (através de uma força policial formada para esse fim), o Brasil chegava à Berlim do século XIX. O contexto, contudo, não era dos mais favoráveis. Ao longo de toda a década de 1980, a violência criminal se tornou área sensível e vazada de problemas. O crime e a sensação de insegurança, que na definição de Hegel caberia a essas forças policiais mitigar, cresceram significativamente.

Nesse cenário, a parca familiaridade em lidar com a temática nos novos termos concorreu significativamente para que a violência criminal e a segurança pública se convertessem em prioridades na agenda nacional. Num primeiro momento, em consonância com o avanço consagrado pela Constituição, a segurança passa a ser tratada como questão exclusiva da alçada das políticas de governos estaduais. Posteriormente, retomada em nova compreensão, passa a ser, também, problema de alçada federal e, por uma singular extensão, das ordens municipais.

Há, então, um caso curioso de circulação de competências para uma política pública que, tradicionalmente tratada como questão de segurança nacional, é deslocada para o âmbito dos estados, na esteira de uma redefinição do pacto federativo brasileiro. Posteriormente, como que para dar maior solidez a esse mesmo deslocamento, a segurança pública, sem prejuízo das atribuições estaduais, volta à agenda do governo federal. Simultaneamente, como uma espécie de radicalização do primeiro movimento, dá-se a tentativa de incorporação dos poderes municipais a esse campo de atuação.

Para além do interesse relativo ao conhecimento do campo específico da segurança pública, a reconstrução desse processo pode ser encarada como um exercício curioso de discussão sobre as idas e vindas das dinâmicas implicadas nas abordagens da redemocratização do Brasil, em que o caso da segurança pública está historicamente inserido.

Inicialmente desincumbido de enfrentar uma questão que tão rapidamente se revelou espinhosa, o poder federal foi instado a interferir diretamente no campo, criando uma linguagem e um tipo de abordagem próprios e se instituindo como elemento indutor de retóricas, estratégias e paradigmas que orientam as políticas dessa área de atuação.

As páginas a seguir são uma tentativa de explicitar os eixos estruturantes desse processo. Aqui o interesse não está centrado propriamente na encampação de políticas. Mais modesta, a tentativa foi a de remontar ao percurso de construção de uma gramática capaz de conferir inteligibilidade e orientar ações. Para isso, foram analisados basicamente três documentos produzidos num espaço de dez anos no âmbito federal: o Plano Nacional de Segurança Pública, publicado em 2000; o Projeto Segurança Pública para o Brasil, de 2003; e o Relatório de Gestão da Senasp, de 2006. Lançados com o intuito de pautar políticas de segurança em todo o país, eles evidenciam matrizes e diretrizes consagradas para o setor nos anos anteriores, conferindo-lhes um alcance que rompesse insulamentos regionais. Evidentemente, essa linguagem não é uma criação original das autoridades e das lideranças investidas de posições no Estado para essa finalidade. Ela é, em larga medida, o resultado de discursos que foram ganhando forma aqui e ali, na lide com o problema que assombra o país e seus habitantes desde meados dos anos 1980.

A escolha por utilizar tais documentos como fonte de análise se justifica de várias maneiras. Por um lado, eles são o ponto de convergência do que foi acumulado de forma relativamente fragmentada em alguns anos de massa crítica, conhecimento teórico e empírico, experiências de gestão e expectativas normativas. Por outro, como que reafirmando uma espécie de vocação centralista de nossa cultura política, esses mesmos documentos e seus conteúdos retornam, ou tentam retornar, para suas fontes originais, com o intuito de as retroalimentarem.

Durante a década de 1990, a violência criminal nas grandes cidades entrou definitivamente na agenda pública brasileira. Ao longo desse período, os índices de criminalidade cresceram, a sensação de insegurança da população aumentou, os problemas relacionados à ineficácia e à cor-

rupção das forças policiais se tornaram explícitos. Consequentemente, a questão da segurança pública foi alçada às primeiras posições entre os principais problemas políticos e sociais do país. Inicialmente, a violência foi abordada como um epifenômeno da pobreza e das seguidas crises recessivas que haviam ocorrido na década anterior. Posteriormente, sem prejuízo das plausíveis conexões entre crime e aspectos da estrutura social, um enquadramento pouco mais apurado identificou o nó da questão no crescimento das redes de comercialização varejista de drogas ilegais, radicadas preferencialmente nas periferias e favelas das grandes cidades. O avanço para a melhor qualificação do problema se deu com o diagnóstico que ligou o caráter disruptivo dessas redes ao aumento da circulação de armas de fogo.

Inicialmente, as respostas do poder público foram pouco variadas e nada criativas. Com a gestão da segurança e das polícias civis e militares destinada às unidades federativas, cada uma delas lidou com o assunto da maneira que julgou mais adequada, não sendo observadas, no entanto, grandes variações. A rigor, a autonomia concedida aos governos estaduais, desde o final dos anos 1970, para a nomeação de secretários de Segurança, comandantes das polícias militares e chefes das polícias civis foi considerada um avanço no contexto da distensão política que redundaria na redemocratização. Na prática, a transferência dessa prerrogativa da cúpula do regime militar para os chefes dos executivos estaduais representava um passo importante para o esvaziamento da subsunção da segurança pública à doutrina da segurança nacional e a delegação do controle das forças policiais ao poder civil sufragado pelo voto popular.

Nos primeiros anos da década de 1980, mais precisamente a partir de 1983, houve esforços de alguns dos governadores eleitos no ano anterior para realizar reformas radicais no aparato policial vinculado ao sistema de segurança pública. Os dois casos mais conhecidos são os do governo Franco Montoro, em São Paulo, e o de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro. Contando com currículos respeitáveis e reconhecidos como lideranças democráticas dotadas de apoio popular, Montoro e Brizola fizeram da segurança pública um de seus campos privilegiados de intervenção logo no início de seus respectivos mandatos.

Vistas retrospectivamente, as ações de Montoro e Brizola podem soar modestas. Ambas tinham como foco erradicar a prática disseminada nas forças policiais de abusos de autoridade, de corrupção e de utilização de recursos extralegais no cumprimento de suas atribuições, sobretudo em suas ações nas áreas mais pobres da população. O objetivo das reformas era, portanto, enquadrar as forças policiais no marco legal e no respeito às leis. Na esteira do recrudescimento dos movimentos sociais voltados para a redemocratização política e jurídica do país e para a valorização dos direitos humanos, tanto Montoro quanto Brizola operaram um deslocamento inédito dessas temáticas para a abordagem da questão policial e, por extensão, da segurança pública. As duas tentativas redundaram em retumbantes fracassos, o que não retira seu valor histórico e sua relevância política¹.

De um valor reiteradamente entendido como referência de uma lenta redefinição do pacto federativo, a prerrogativa dos estados de lidar com a questão da segurança pública se tornou uma reificação inercial da qual, à medida que o problema ganhava contornos de dramaticidade, se eximiam os poderes municipais, de um lado, e a União, de outro. A conta a ser paga pelos governos estaduais foi a recorrente denúncia de incapacidade de conter a criminalidade e a leniência em lidar com os focos de resistência a mudanças nas corporações policiais. Nos dois casos, os resultados foram derrotas eleitorais e déficit de popularidade. O preço pago pelas populações das grandes cidades brasileiras, sobretudo as mais pobres, foi o crescimento do medo e da sensação de insegurança.

Desprovidas de experiência para lidar com a questão da segurança pública em termos compatíveis com um novo modelo de democracia que se tentava implantar no país, sem maiores recursos de informação e tendo que se relacionar com nichos comprometidos com os métodos mais arbitrários no interior das polícias, as elites políticas, acuadas e desequipadas, tenderam a apostar em soluções convencionais de combate ao crime, claramente inspiradas no uso da força e da repressão ilegais e sem freios. Os resultados obtidos são atestados pelo cenário apresentado na década de 1990, mais precisamente pelo comportamento dos índices de homicídios dolosos no país. Entre 1991 e 2000, as taxas de homicídio tiveram um crescimento de quase 30%.

1 Para o caso do Rio de Janeiro, ver SENTO-SÉ (1999) e HOLLANDA (2005). Para o caso de São Paulo, ver MINGARDI (1992).

À medida que os anos passaram e o debate em torno do problema se aprofundou, pequenas, mas significativas, alterações foram acontecendo. Segmentos da sociedade civil começaram a incorporar o assunto segurança pública às suas agendas, agências e organizações não governamentais foram criadas tendo a violência como um de seus focos privilegiados, pesquisas e estudos deram maior qualidade de informação às intervenções públicas, atores políticos assumiram com maior responsabilidade e comprometimento o desafio de lidar com o tema. Se os anos 1990 foram desastrosos no que tange a perdas de vidas de forma violenta e intencional, como contrapartida tivemos o desencadeamento efetivo de um processo de aprofundamento, ainda que tardio, de discussão e mobilização de esforços para reverter o processo. Ocorreu, enfim, a criação de um campo.

Pois um dos aspectos dessa criação a serem levados em conta é a construção de um vocabulário específico e a definição de um conjunto de temas e abordagens que gradualmente foram consagrados como prioritários. Simultaneamente, desenham-se modos de articulação de diferentes agentes entendidos como estratégicos. Interessa-nos especialmente identificar quem são tais atores e como são pensadas as formas de sua integração, tendo em vista os pontos incorporados a essa agenda em processo de formação.

Mesmo reconhecendo o caráter relativamente aleatório da definição de marcos e momentos fundadores, temos o ano 2000 como referência importante de inflexão na abordagem pública para a questão da segurança no Brasil. Ao longo dos debates travados no processo das eleições municipais naquele ano, o tema acabou tomando proporções surpreendentes em muitas cidades. Fenômeno estranho e digno de nota, sobretudo tendo-se em vista a tendência, nos anos anteriores, de se restringir o problema ao âmbito estadual. Muito provavelmente em função desse fenômeno observado no processo eleitoral, algumas iniciativas tópicas de prefeituras começaram a atestar a disponibilidade de, guardadas suas atribuições constitucionais, encampar medidas que redundassem em melhorias no quadro da segurança. Foi o caso de Porto Alegre, ao dar início a um desenho de gestão municipal para a segurança local, e dos municípios da Grande São Paulo,

com a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, por exemplo. A inclusão da segurança pública à agenda municipal traz em si ao reconhecimento de que, ao menos em alguns de seus aspectos, há uma dimensão própria a políticas sociais no que concerne à abordagem da criminalidade urbana.

Ainda em 2000, temos os primeiros sinais de rompimento da inércia na outra ponta da estrutura do Estado brasileiro: o poder federal. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, os sucessivos governos federais passaram ao largo do problema da segurança. Em 1998, isso começou a mudar, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Inicialmente, contudo, essa foi uma iniciativa puramente formal e foram necessários alguns anos para que passasse a ter efetividade prática.

Algumas medidas, ainda que tímidas, representaram um marco importante. O governo federal lançou publicamente o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública no contexto do impacto decorrente de uma tragédia ocorrida no Rio de Janeiro, em que um cerco policial a um ônibus sequestrado por um jovem redundou na morte, perpetrada pela polícia, do sequestrador e de uma refém. Desenhado por um grupo de assessores no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o plano foi veiculado como instrumento de apoio do governo federal aos estados para a melhoria do sistema de segurança. Quase simultaneamente, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, destinado a prover recursos auxiliares para os estados realizarem investimentos estratégicos no setor. Finalmente, foram lançadas as bases para a efetivação da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Do ponto de vista mais imediato, nenhuma dessas medidas pode ser considerada consagrada de uma nova política ou dotada de maior eficácia. Historicamente, contudo, representam uma referência importante e seu conteúdo não deve ser descartado numa análise diacrônica da formação de um novo campo de debates, formulações e implementação de políticas públicas.

* * *

O Plano Nacional de Segurança Pública é um documento de pouco mais de 30 páginas, dividido em quatro partes, 15 compromissos e 124 propostas de ação. Em sua estrutura mais geral, organiza-se em ações definidas como próprias ao campo do governo federal, ao da cooperação entre a União e os governos estaduais, ações de natureza normativa (relativas a mudanças no âmbito legislativo) e de natureza institucional (criação do Sistema Nacional de Segurança Pública). Não é o caso de seguirmos, passo a passo, cada um dos pontos abordados no documento. Além de não ser exatamente o nosso objetivo, a abrangência e a generalidade do programa tornariam o exercício enfadonho e estéril. Vale notar, contudo, que foi justamente essa abrangência que lhe rendeu várias críticas quando de seu lançamento e tornou-o muito mais um mapeamento geral e pretensamente exaustivo do que um plano efetivo de ações de governo.

O mais interessante é perceber no plano as categorias com que opera e a forma com que articula a concepção de segurança pública nele subjacente. Em sua abertura, está registrado que:

Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro (...) A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltados à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 4)

Logo em seu primeiro parágrafo, o objetivo do plano é sintetizado pela integração de políticas de segurança, sociais e de ações comunitárias, explicitando uma expectativa de ampliação do campo da segurança e remetendo-o a ações de caráter social. O mote da integração também dá o tom no que tange às diversas instâncias e diferentes órgãos do poder público, bem como desses com as entidades privadas e da sociedade civil.

Temos, portanto, já nas primeiras linhas do documento, a percepção de que palavras como integração e cooperação dariam o tom, numa perspectiva em que diferentes e mesmo antagonísticos interesses inraelites políticas, esferas do poder público e sociedade civil seriam sobrepostos por um desejo maior: “a recuperação da tranquilidade e do sentimento de segurança da população brasileira”. A imagem de uma espécie de circuito de cooperação vertical em que a União estabelece relações com a sociedade civil, passando pelos governos estaduais e, menos frequentemente, pelos poderes municipais, combina-se a um circuito horizontal, em que instâncias de cada uma dessas esferas articulam-se entre si.

Ainda em sua abertura, os princípios listados almejam indisfarçavelmente um ecletismo que contemple valores protoacadêmicos (interdisciplinaridade), valores éticos (transparência e imparcialidade), normas de gestão (profissionalismo e pluralismo gerencial) e princípios políticos (descentralização e participação comunitária). Um eixo importante, que pautará o documento, assim como já norteava as primeiras e malogradas tentativas anteriormente mencionadas de modificações de abordagem para a segurança pública, se faz presente: o estrito respeito aos direitos humanos.

Este Plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 4)

Um exercício produtivo, que talvez interesse a futuros historiadores do tema da segurança pública no Brasil, seria verificar como alguns dos princípios e das expectativas que pautaram o processo de reconstitucionalização do país são deslocados para esse campo específico, estruturando a nova abordagem conferida a ele (ênfase na participação comunitária, respeito às singularidades regionais, fortalecimento das unidades federativas, entronização dos direitos humanos etc.).

Igualmente interessante seria verificar como antigos traços de nossa cultura política, eclética e holista, são incorporados a um discurso que oscila, por exemplo, entre a participação e a gestão profissional, entre a ética militante e a lógica especializada.

É notório que enquanto inventário de temas e ações a serem contemplados, o plano mal disfarça a pretensão de ser exaustivo, bem informado e alinhado a expectativas que vicejavam no âmbito da sociedade civil. No primeiro capítulo, destinado a ações concernentes à União, o combate à lavagem de dinheiro, a coordenação das polícias, ao tráfico e ao crime organizado estão alinhados a promessas como a criação de mecanismos de regulação da veiculação da violência pela mídia e a disseminação de uma cultura de paz. São seis compromissos e nada menos que 50 ações relacionadas, sendo boa parte dessas últimas vinculadas a prerrogativas e obrigações já previstas constitucionalmente.

O segundo capítulo, destinado à coordenação dos poderes federal e estaduais, lista sete compromissos e 57 ações. Salta aos olhos a ênfase na mobilização comunitária, o envolvimento dos municípios (ainda que de forma modesta), a aproximação da polícia com as comunidades e, de novo, a ênfase na disseminação de uma cultura afinada aos preceitos dos direitos humanos.

Entretanto, deve ser, também, um esforço que envolva toda a sociedade em um repúdio comum aos que evocam a violência. É necessário neutralizar esse ciclo odioso que vai das ações mais banais às mais graves. Nessa luta, é fundamental a presença de uma cidadania ativa e pujante, não só de perspectiva crítica e reivindicatória, como também na direção pró-ativa das sugestões, propostas e apoio às iniciativas deste Plano. (...) Estimular que as polícias estaduais promovam debates e abram canais permanentes de diálogo com as lideranças e os movimentos comunitários legítimos, especialmente aqueles organizados em periferias e favelas de grandes centros urbanos, com o propósito de construir alianças capazes de ao mesmo tempo mudar o comportamento da polícia em relação a essas populações e combater o crime, livrando essas comunidades do poder dos marginais e dos falsos benefícios dos bandidos, bem como investir em organização e gestão comunitária e na aliança entre os movimentos sociais e a escola. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 17)

Chama atenção a ênfase em programas sociais como aqueles focados em apoio a famílias e a jovens infratores e em ação que “obrigue” as universidades a incluir em seus cursos programas de serviços comunitários (Discutia-se à época a criação do serviço civil obrigatório). Por outro lado, é interessante notar que o documento atribui uma importância muito maior aos pontos relativos às polícias a sua proximidade com as comunidades do que, por exemplo, ao investimento em qualificação profissional ou à incorporação de técnicas e tecnologias de ponta. Portanto, quando se tratava, a essa altura, de mudanças nas polícias, tinha-se em mente a redefinição de doutrinas e posturas.

O terceiro capítulo do plano reúne um compromisso e 11 ações, todas voltadas para mudanças no sistema jurídico e na legislação penal. O último capítulo, enfim, reúne oito ações voltadas para a criação de um sistema de informações criminais capaz de subsidiar a formulação de políticas para o setor. O desequilíbrio entre o espaço dedicado aos dois primeiros capítulos e aos dois últimos é evidente, o que autoriza algumas inferências importantes.

Talvez por ser o primeiro documento dessa natureza produzido pelo governo federal, há uma clara intenção de enfatizar o caráter social do tema da segurança. Tal preocupação procede, sobretudo se tivermos em mente a histórica resistência dos setores mais progressistas da sociedade brasileira de enfrentar a questão da segurança pública, sendo esta identificada como um campo pautado pelo arbítrio e tributário das relações de dominação próprias das “sociedades burguesas”².

Tratando-se de um documento eminentemente político, compreende-se o cuidado, talvez excessivo, de inscrever o tratamento da segurança pública no escopo de uma concepção mais geral associada aos direitos sociais e civis dos cidadãos. Do mesmo modo, em consonância com uma tendência recente à época, mas já consolidada, a intervenção pública do governo federal (é essa a natureza do documento) alinha claramente a abordagem da segurança ao tratamento dado ao respeito aos direitos humanos, evidenciando a clara vinculação recíproca que seria reservada a ambos nos anos posteriores.

² Esse ponto é abordado, por exemplo, em SOARES (2007).

Talvez resultasse em algo interessante um exercício que cotejasse cada uma das ações listadas com as iniciativas e avanços efetuados nos 10 anos seguintes. À primeira vista, a impressão que se tem é que as conclusões não seriam das mais alentadoras. Do ponto de vista da linguagem, contudo, parece fora de questão que muito da abordagem assumida se consolidou e se tornou patrimônio comum de largos setores sociais e políticos. Seria ingênuo imaginar que essa linguagem é uma invenção lançada de maneira inédita no Plano Nacional de Segurança Pública. Essa sequer era a intenção. Em sua conclusão, o texto alude para a pluralidade da autoria e, de novo, para a participação efetiva da sociedade civil, como que atestando, quanto a esse último ponto, a participação advogada em tantos itens do documento.

O Programa apresentado contempla um diversificado campo de atividades, procurando recuperar e reunir as principais ideias e sugestões, já amplamente debatidas em encontros promovidos pelo Ministério da Justiça com os secretários estaduais de Segurança Pública, especialistas e organizações não governamentais; pelos movimentos da Sociedade Civil, como foi o fórum São Paulo Sem Medo, Rio Contra o Crime, Sou da Paz, entre outros; pelo Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Segurança Pública, que funcionou sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, pelos subsídios oferecidos pelo Programa Nacional de Direitos Humanos e pelas valorosas contribuições do Gabinete de Segurança Institucional e outros órgãos da Presidência da República. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 33)

À falta de um departamento federal a quem coubesse capitanear a iniciativa, vale destacar o papel de coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, instância política a ser reconhecida como nascedouro, portanto, do primeiro documento do Poder Federal no contexto da Nova República destinado a apresentar uma proposta de abordagem para o campo da segurança pública. A Secretaria

é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência. (Idem, *ibidem*)

A linguagem contida no documento é, na verdade, uma espécie de síntese de intervenções que gradativamente foram ocupando espaço a partir de ONGs (organizações não governamentais), institutos de pesquisa, associações comunitárias e algumas poucas lideranças políticas ao longo dos anos anteriores. Muito do caráter abrangente do plano tem a ver com a tentativa de recolher tais interferências, contemplá-las de forma a deixar fora de questão o entendimento que se tinha da complexidade da área. A exiguidade de sinais mais claros sobre métodos e estratégias a serem encampadas, por outro lado, parece ter duas razões. Em primeiro lugar, pode ser entendida como uma escolha por um perfil mais político e menos técnico para o documento (essa seria a explicação em benefício de seus autores). Em segundo lugar, a despeito das intenções declaradas (talvez seja assim a forma mais correta de encarar o texto), a forma de viabilizá-las não estava clara, nem sua factibilidade era algo em que se devesse apostar, ao menos em curto prazo.

Temos, portanto, um primeiro documento que, para além das ênfases, prioridades e omissões destacadas, destinava algumas ações especificamente para crianças, jovens e adolescentes. Cabe ainda salientar as alusões pontuais a possíveis papéis a serem assumidos pelos municípios. Finalmente, deve-se observar que o documento não conferia muito destaque à questão da prevenção, embora, hoje, devamos reconhecer que tal perspectiva atravessava uma parte significativa das propostas. A mera produção e publicização do documento indicava uma tendência: a saída da posição quase letárgica da União em relação à segurança pública. A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, no mesmo ano, e do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (Piaps), no ano seguinte, reiteravam tal tendência; a publicação, dois anos após, do autodefinido primeiro Plano Nacional de Segurança Pública a reforçava.

Através do Fundo Nacional de Segurança Pública, o governo federal previu um volume de recursos a serem repassados aos estados com o intuito de suprir algumas das dificuldades de investimentos na área. Pelo Piaps, o governo federal passou a coordenar alguns dos investimentos de diferentes pastas em iniciativas municipais desenhadas pelas

próprias prefeituras. Por meio do sistema implantado, os municípios encaminhavam projetos integrados que tivessem impacto na segurança “em áreas sensíveis” e estes eram financiados pela União com verbas e programas já previstos anteriormente. Nos anos posteriores, o Fundo vingou, enquanto o Piaps teve curtíssima duração.

Em 2003, nos primeiros momentos de mudança de governo, é lançado o Projeto Segurança Pública para o Brasil, formulado no âmbito do Instituto Cidadania e da Fundação Djalma Guimarães. Comparado ao documento anterior, trata-se de material mais volumoso (100 páginas) e com uma estrutura bastante diferente. São, ao todo, 15 capítulos, cada um deles dedicados a eixos temáticos específicos, determinados por recortes institucionais (reformas das polícias, mudanças da lei, participação dos municípios no sistema de segurança, sistema penitenciário etc.), sociológicos (vitimização decorrente de violência de gênero e contra minorias) e de proteção (desarmamento, imputabilidade penal, programas de proteção a vítimas e testemunhas).

Assim como o anterior, o documento inscreve a segurança pública num espectro mais amplo de acesso a direitos e de consolidação da democracia no Brasil.

Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade. (Projeto Segurança Pública para o Brasil, 2003, p. 4)

Nas páginas iniciais, o problema e a abordagem proposta são apresentados. Explicitam-se os eixos norteadores: o enfrentamento ao tráfico, a redução dos homicídios e a centralidade da infância e da juventude como segmentos privilegiados de vitimização. Como pano de fundo das intervenções, pode-se divisar a radicalização dos mecanismos próprios ao estado de direito, a valorização das redes de socialização básica (família, comunidade, escola etc.) e ações integradas de diferentes campos do poder público. O eixo prioritário e norteador é a prevenção.

A intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar. Não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças de tipo estrutural não devam ser realizadas. Claro que elas são necessárias e urgentes, e em grande extensão, por suas virtudes intrínsecas, para melhorar o Brasil e para transformar as condições que favorecem a violência. (Idem, p. 12)

É sob a chave da prevenção que se articula boa parte do documento e se concentram suas principais prioridades. Reconhecidas como iniciativas tópicas, elas são apresentadas não exatamente como o caminho para a redução da violência e a neutralização dos fatores que a alimentam a longo prazo, mas como estratégias passíveis de serem adotadas com maior celeridade e capazes de provocar impacto imediato, sem prejuízo de ações mais efetivas, concernentes à ampliação do acesso a direitos universais, como condições de saúde, de educação, acesso a emprego etc.

(...) implantação de medidas preventivas que desarmem o cenário da tragédia anunciada: 1) iluminar as áreas problemáticas; 2) ocupá-las com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer; 3) reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para esporte e para atividades culturais: artísticas, festivas, musicais; 4) urbanizar os territórios para reduzir o isolamento; 5) apoiar a construção de redes locais; 6) implementar políticas integradas que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a casa, a rua – ou a comunidade e o bairro – e a escola, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho. (...) Essas políticas integradas farão a mediação entre as macropolíticas estruturais e as políticas públicas especializadas – ou seja, aquelas intervenções tópicas especificamente devotadas à prevenção da violência via interceptação das dinâmicas que a produzem –, e deverão visar, pelo menos, as seguintes metas: a) promoção da segurança alimentar, acompanhada de educação nutricional; b) garantia das condições básicas de saúde, o que envolve saneamento e

habitação; c) garantia de renda mínima; d) redução da violência doméstica contra mulheres e crianças, e proteção às vítimas (reeducação dos agressores); e) combate ao trabalho infantil e a toda forma de exploração e abuso da integridade das crianças – física, moral e emocional; f) qualificação do atendimento escolar, com redução da evasão; g) oferta de oportunidades de retorno à educação fundamental e secundária, via supletivo em formatos compactados e criativos; h) oferta de cursos profissionalizantes, com flexibilidade compatível com a plasticidade da nova realidade do mundo do trabalho, mesmo informal; i) conscientização sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade; j) difusão de informações sobre drogadicção e oferta de tratamento para os dependentes; e l) difusão de informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a Aids. (Idem, pp. 13-14)

Os pontos de convergência entre o primeiro documento analisado e o segundo são evidentes. Em ambos pode-se flagrar um inegável esforço de esvaziar a segurança pública de seu sentido estritamente repressivo, associando a redução dos fatores de vulnerabilidade (sobretudo a letal) ao investimento em políticas sociais. Conjuntamente, o segundo parece, à primeira vista, uma versão mais detalhada e encorpada, com propostas mais concretas, mas as diferenças de tom e ênfase não param aí.

Associada à centralidade da prevenção e ao grande destaque dado às crianças e aos jovens, o texto de 2003 introduz a dimensão territorial como componente que confere radicação ao perfil das propostas apresentadas. Inspirado na literatura internacional, o plano considera que a violência, e seu enfrentamento, é dotada de maior inteligibilidade se enquadrada em seu cenário concreto, no lugar em que se manifesta. Sendo assim, o poder municipal, e sua capilaridade social, é enfatizado como ator central na implementação de políticas focadas no território.

A Guarda Municipal, entendida como instrumento privilegiado de aporte municipal à segurança, tem um capítulo exclusivo. É verdade que já no documento de 2000 a composição é mencionada como recurso relevante, e sua criação, pelos poderes municipais, é ressaltada como algo a ser estimulado. No documento de 2003, suas possíveis funções são mais detidamente apresentadas. Nele, é proposto que as

guardas funcionem segundo o modelo de polícia de solução de problemas, atuando em proximidade com a população e sendo um apoio às polícias ostensivas.

Se não encontramos, no plano publicado em 2003, o apelo ao envolvimento das comunidades e à mobilização social tão reiteradamente como no de 2000, há naquele, por outro lado, uma ambição de detalhamento maior de estratégias e de mais precisão técnica. Isso é observado, por exemplo, nos capítulos dedicados ao sistema penitenciário, à segurança privada e, principalmente, às reformas das polícias estaduais, em que a qualificação dos profissionais e o investimento na chamada polícia científica ocupam posição destacada.

Em 2006, o governo federal trouxe à luz um documento de avaliação dos investimentos e das iniciativas levadas a termo nos anos anteriores. A essa altura, a Secretaria Nacional de Segurança Pública já ganhara corpo e algumas ações indutivas, ainda que muito tímidas, avançaram. Formatado como uma prestação de contas de suas atividades no período 2003-2006, o documento interessa-nos mais pelo que revela da perspectiva assumida do que propriamente pelo extenso volume de informações sobre ações realizadas. O princípio orientador segue atrelado à promoção e à garantia dos direitos humanos, e os eixos norteadores das ações da Senasp são definidos nos seguintes itens: “gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência” (SENASP/MJ, 2006, p. 5).

A perspectiva de integração, alentada desde as primeiras formulações para o campo, é sintetizada no documento pela implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que contempla as seguintes ações:

Modernização organizacional das instituições do Sistema de Segurança Pública (Implantação da Segurança Cidadã); Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional; implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de segurança pública; apoio à implantação de projetos de prevenção da violência; implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais; reaparelhamento das instituições de segurança pública; apoio à repressão qualificada; Força Nacional de Segurança Pública. (Idem, p. 5)

A essa altura, a referência aos direitos humanos no trato da segurança pública parece irrevogavelmente consagrada como eixo normativo. No que diz respeito às polícias, foco privilegiado da abordagem do documento, os programas de capacitação passam, em geral, por esse princípio, embora não se esgotem nele. O espaço dedicado às instituições policiais só ganha força do primeiro ao terceiro documento aqui expostos. O investimento pesado em formação de polícias oscila entre a educação na temática de direitos humanos e o esforço de modernização gerencial, outro ponto forte do documento. A prevenção, presente no primeiro plano mais como pano de fundo do que como eixo estruturante, também se firma como linha fundamental. Do mesmo modo, as guardas municipais, assim como a municipalidade em si, ganham mais destaque.

Tomados em conjunto, os três documentos apresentados em suas linhas gerais dão uma ideia bastante clara sobre o processo pelo qual uma agenda vai se consolidando. Importante repetir que, ao assumi-los como referência, pensamos muito mais no papel que têm como consagração de um campo e de uma gramática que lhes conferem inteligibilidade, do que propriamente como linha de atuação governamental. Embora sejam documentos de naturezas relativamente distintas e apresentem discrepâncias de ênfase e de abordagem, eles podem ser encarados, conjuntamente, como convergentes e, tomados em perspectiva, como partes de uma tendência histórica mais geral. Quais seriam seus traços mais proeminentes?

Vejamos: 1) descaracterizar a segurança pública como um campo meramente repressivo, relativo apenas ao trabalho policial e, potencialmente, despótico; 2) estimular a participação comunitária e as iniciativas do poder local; 3) valorizar o papel das polícias, buscando, simultaneamente, qualificá-las técnica e gerencialmente, e capacitá-las para agir em conformidade aos preceitos do estado de direito; 4) enfatizar o caráter integrado e interdisciplinar (ainda que não esteja claro o que isso significa) da abordagem da segurança pública; 5) fortalecer a perspectiva preventiva nas políticas do setor; 6) criar uma cultura de valorização da informação, nos moldes de outras áreas das políticas públicas, como a saúde; e 7) tornar a segurança pública um bem passível de inscrição no conjunto de direitos sociais, aproximando-a, assim, das vocações das municipalidades.

Conclusão

O que se percebe ao longo do tempo é um processo pelo qual o governo federal articula uma linguagem em que vão se consolidando um campo de ação e uma agenda indutora. Vale dizer, ele busca estabelecer patamares de atuação dos poderes estaduais e municipais, criando, simultaneamente, benefícios e fomentos para a adequação das políticas nessas instâncias do poder do Estado às diretrizes formuladas em Brasília.

Seria, talvez, querer demais que num período de 10 anos tantas e tão ambiciosas metas fossem cumpridas a contento. No que diz respeito a questões gerenciais e relativas às instituições policiais, a Senasp buscou cumprir um papel de protagonista, segundo se esperava quando de sua criação, em 1998. Na articulação com políticas sociais, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pro-nasci) foi desenhado tendo como um de seus princípios norteadores o estímulo à participação e ao protagonismo comunitário, presente desde 2000. No campo da informação, repetidas vezes apresentado como eixo que condiciona mudanças efetivas, as conquistas parecem tímidas, a despeito do aparente consenso sobre sua centralidade. Finalmente, no âmbito das municipalidades, algumas iniciativas locais foram alimentando e sendo alimentadas pelos próprios avanços feitos na esfera federal, concorrendo para que a abordagem sobre seu papel na segurança pública fosse tecida discursivamente.

Ainda que com ênfases e graus de detalhamento variados, a importância da participação dos municípios é apontada em todos os documentos como marco estratégico fundamental para as mudanças propostas na abordagem do tema da segurança pública. Por um lado, tal proeminência se coaduna a uma tendência mais geral, que aponta para a maior responsabilização dos poderes locais quanto a campos específicos das políticas sociais. Por outro, sugere um alargamento da abordagem da segurança, inscrevendo-a no pacote de bens universais que devem ser garantidos indistintamente a todos os cidadãos, em lugar do tratamento convencional em que o campo se reportava exclusivamente às forças policiais e à estrita garantia da ordem pública.

Há, portanto, um processo de redefinições em curso. Não se pode dizer que a encampação pelo governo federal de uma agenda de segurança pública tenha violado, até o presente momento, o espírito da Carta de 1988. Ao contrário, há destaque em todos os documentos mencionados, bem como em programas desenvolvidos, ao estímulo à participação, à ação das prefeituras, ao aperfeiçoamento das iniciativas estaduais no setor e ao estímulo da mobilização comunitária. Por outro lado, ao assumir-se abertamente como formulador e indutor de políticas, o poder federal faz as vezes de centro de inteligência de novas práticas e abordagens. Tem-se, assim, uma curiosa relação em que, pela intervenção do centro, busca-se melhorar o desempenho dos poderes locais. Quando associamos esse movimento à ênfase na questão dos direitos humanos, flagramos o componente abertamente normativo, que pauta, inclusive, as intervenções focadas em inovações gerenciais e na capacitação técnica.

Com o que foi apontado, divisamos um programa de pesquisa que pode ter rendimento não só para os interessados no campo da segurança pública, especificamente, como também para quem se dedica aos estudos sobre o Estado e a produção de políticas públicas no Brasil. Para os primeiros, impõe-se a pergunta sobre o modo como o campo discursivo se converte efetivamente em políticas nacionais, estaduais e municipais para o setor. Para os segundos, há um laboratório de estudos sobre os padrões de integração das diferentes instâncias do Estado brasileiro no período posterior à nova Constituição, proclamada em 1988.

Referências

- HEGEL, Georg W. F. (1997), *Princípios da filosofia e do direito*. São Paulo, Martins Fontes.
- HOLLANDA, Cristina Buarque. (2005), *Polícia e direitos humanos: Política de segurança pública no primeiro governo Brizola*. Rio de Janeiro, Revan.
- INSTITUTO CIDADANIA /FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. (2003), *Projeto Segurança Pública para o Brasil*.
- MINGARDI, Guaracy. (1992), *Tiras, gansos e trutas*. São Paulo, Scritta.
- SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (SENASP/MJ). (2006), *Relatório de Gestão*. Brasília.
- SECRETARIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. (2000), *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília.
- SENTO-SÉ, João Trajano. (1999), *Brizolismo: Estetização política e carisma*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SOARES, Luiz Eduardo. (2007), “Pressupostos, razões e condições para uma reforma das polícias brasileiras”. Em: RATTON, José Luiz [e] BARROS, Marcelo. *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.