

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Eduardo Pazinato da Cunha

Os Sentidos da Participação para a Construção de Políticas de Segurança
Municipais

Florianópolis/SC

2009

Eduardo Pazinato da Cunha

Os Sentidos da Participação para a Construção de Políticas de Segurança Municipais

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Vera Regina Pereira de Andrade

Florianópolis/SC

2009

Autor: Eduardo Pazinato da Cunha

Título: Os Sentidos da Participação para a Construção de Políticas de Segurança Municipais.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, aprovado com.

Florianópolis, Santa Catarina, 8 de julho de 2009.

Professora Orientadora Doutora Vera Regina Pereira de Andrade, UFSC

Professor Doutor Antônio Carlos Wolkner, UFSC

Professor Doutor Erni José Geibel, UFSC

Dedico esta pesquisa a todos(os) aqueles(as) que lutam por um mundo mais justo e igualitário, onde o diálogo, a tolerância e novas formas de sociabilidade imperem, na esperança de que essas reflexões contribuam para a transformação e para luta política e social de consolidação da democracia no país.

Agradeço imensamente aos meus pais, Francisco e Edair, pelo respaldo afetivo e material de sempre, pelo amor, pelas vidas compartilhadas e pela maior herança que poderiam me legar: a educação.

Ao meu irmão, Márcio, pela cumplicidade e amizade conquistadas: meu respeito e admiração eternas.

A Izabel Saenger Nuñez pelos sonhos, paixões, amores, projetos, olhares multicoloridos que acalentamos juntos, sobre nós e sobre o mundo, por dois anos e por tudo que me proporciona, perto ou longe...

Aos professores Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Vera Regina Pereira de Andrade, Antônio Carlos Wolkmer, Erni Seibel, Lígia Luchmann, Julian Borba pelas trocas de impressões, experiências sobre os temas da participação, da democracia, dos direitos humanos, da segurança, pelo respeito e pela confiança sempre demonstrados.

A Roberta Camineiro Baggio, Paulo Abrão Pires Junior, Marcelo Cafrune, Verônica Gonçalves, Flavia Carlet, Simone Botelho, Ramais Silveira, Iagê Zendron Miola e a todos(as) companheiros(as) de Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e de Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, pelas caravanas, jornadas, projetos e ações de luta por um mundo mais justo e igualitário, sempre.

A companheiros(as) do Núcleo de Estudo e Práticas Emancipatórias (NEPE-UFSC), em especial ao Luiz Otavio Ribas, Lucas Konzen e Paulo Berni, de Universidade Sem Muros e da Revista Discente da UFSC, Captura Críptica, pelo aprendizado constante e pelo sonho de uma sociedade e de uma universidade livre e humana.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio técnico e financeiros recebidos.

A militantes, defensores(as) de direitos humanos, intelectuais engajados(as), Guardas Municipais, trabalhadores(as) da área da segurança pública e do sistema de justiça criminal com quem tive oportunidade de conversar, ouvir e ser ouvido e de ajudar a (re)construir histórias e vidas marcadas pela dor e sofrimento das perdas e violações e pela esperança de que outro mundo é possível.

Minha Alma (A Paz Que Eu Nao Quero)
O Rappa
Composição: Marcelo Yuka

A minha alma tá armada e apontada
Para cara do sossego!
(Sêgo! Sêgo! Sêgo! Sêgo!)
Pois paz sem voz, paz sem voz
Não é paz, é medo!
(Medo! Medo! Medo! Medo!)

Às vezes eu falo com a vida,
Às vezes é ela quem diz:
"Qual a paz que eu não quero conservar,
Prá tentar ser feliz?"

As grades do condomínio
São prá trazer proteção
Mas também trazem a dúvida
Se é você que tá nessa prisão

Me abrace e me dê um beijo,
Faça um filho comigo!
Mas não me deixe sentar na poltrona
No dia de domingo, domingo!

Procurando novas drogas de aluguel
Neste vídeo coagido...
É pela paz que eu não quero seguir admitido

É pela paz que eu não quero seguir
É pela paz que eu não quero seguir
É pela paz que eu não quero seguir admitido

RESUMO

A centralidade conquistada pela temática da segurança na agenda sociopolítica, nacional e internacional, tem motivado o debate acerca da formulação de políticas de segurança, em nível local, envolvendo a participação da cidadania e da “comunidade”. Ocorre que, não raro, essa participação, ao incorporar as percepções sociais de medo e insegurança pode (re)produzir estratégias repressivas orientadas à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais, na medida em que dirigidas contra segmentos e grupos sociais historicamente marginalizados, (re)legitimando a seletividade e a estigmatização estrutural do sistema penal. Acredita-se que a concepção político-criminal que sustenta tais discursos (e práticas) punitivas reduz(a) os problemas sociais ao código binário crime-pena e, ao fazê-lo, os absolutiza, descontextualiza e despolitiza. Com efeito, será empreendida uma análise criminológica, de matriz crítica, do medo e da insegurança como fatores de criminalização. A pesquisa também discorrerá sobre os riscos e potencialidades da participação política nessa área, a partir de um breve estudo acerca dos sentidos da participação política, no contexto da descentralização político-administrativa operada pela Constituição Federal de 1988. Em seguida, privilegiar-se-ão as bases constitucionais e legais, os fundamentos teóricos e algumas experiências representativas do Estado do Rio Grande do Sul, no bojo do processo de municipalização da segurança. Na sua fase final, embora as experiências analisadas sejam ainda incipientes, não fornecendo, portanto, as condições objetivas necessárias para inferências conclusivas, pretende-se indicar a existência de dois modelos de políticas de segurança abordados ao longo da pesquisa, quais sejam: modelo tecnocrático-regulatório (direito à segurança) e modelo democrático-emancipatório (segurança de direitos).

Palavras-chave:

medo - insegurança urbana - participação e políticas de segurança

ABSTRACT

Safety has gained importance and became a central theme of sociopolitical agenda, nationally and internationally, and it has led the discussion about the formulation of security policies on local level, involving the participation of the citizen and "community". Often, the community incorporates the social perceptions of fear and insecurity, and legitimates and reproduce targeted enforcement strategies to the criminalization target against segments and social groups historically marginalized. We believe that the political criminal design that supports these punitive speeches (and practices) reduces a social problem to the binary code penalty-crime and, in doing so, drag into/from a model of political participation only declared as democratic and pluralistic. Indeed, an critical criminological perspective and sociopolitical analysis will be undertaken, considering the impact of fear and feeling of urban insecurity in security policies formulation. Later, we will study how these fear and insurance can be factors that affect the criminalization. The research will also discuss the risks and potential of political participation in this area from a brief study about the meanings of political participation in the context of political and administrative decentralization operated by the Federal Constitution of 1988. Then, the focus will be the constitutional and legal bases, the theoretical foundations and some representative experiences in Rio Grande do Sul State, in the midst of the safety. In the end, it is possible to refer, at least theoretically, two models of security policies: technocratic-regulatory and democratic-emancipatory.

Key-words:

fear - urban insecurity - participation and security policies

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 MEDO, INSEGURANÇA E CONTROLE SOCIOPENAL.....	15
1.1 CONTROLE SOCIAL E SISTEMA PENAL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	15
1.2 MEDO, INSEGURANÇA E CRIMINALIZAÇÃO.....	22
1.3 NOTAS SOBRE O PAPEL DO ESTIGMA NA DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CONTROLE SOCIOPENAL.....	30
2 RISCOS E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	35
2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE PARTICIPACIONISTA CONTEMPORÂNEO.....	35
2.2 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
2.3 REDEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	64
3 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA: BASES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, FUNDAMENTOS TEÓRICOS E EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS NO RIO GRANDE DO SUL.....	74
3.1 PARA ALÉM DO ENFOQUE CRIMINAL DA SEGURANÇA: FUNDAMENTOS HERMENÊUTICO-CONSTITUCIONAIS.....	74
3.2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA.....	81
3.3 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS REPRESENTATIVAS DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NO RIO GRANDE DO SUL.....	86
3.3.1 O Caso do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre: uma experiência interrompida e em disputa.....	87
3.3.2 O Caso do Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M) e do Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas/RS: uma experiência inconclusa.	97
3.3.3 Experiências Práticas Representativas de Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul.....	110

CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
ANEXOS	130

INTRODUÇÃO¹

A centralidade conquistada pela temática da segurança na agenda sociopolítica, nacional e internacional, tem motivado o debate acerca da formulação de políticas de segurança em nível local, envolvendo a participação da “comunidade” e de atores públicos e privados (órgãos e agências estatais do sistema de segurança pública, municipal, estadual e federal, agências de segurança, empresas de vigilância privada, associações civis, organizações não-governamentais, entre outros)².

O aumento “objetivo” dos índices de criminalidade, o crescimento do sentimento de insegurança pública e a percepção coletiva de que o controle social das violências e dos crimes é responsabilidade de todas as instâncias governamentais (Federal, Estadual e Municipal) apresentam-se como hipóteses plausíveis para explicar a centralidade conquistada por essa temática no país.³

¹ As opiniões, análises e reflexões esposadas neste trabalho não condizem necessariamente com aquelas sustentadas pela orientadora da dissertação. Quaisquer equívocos, teóricos e/ou metodológicos, devem, pois, ser tributados às opções acadêmicas do seu autor no curso do processo de elaboração e escrita.

² Em 2003, o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1998, iniciou a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, articulando todos os atores e organizações de segurança pública dos entes federados. Nos termos do Relatório de Ações Executadas pela SENASP no período de 2003 a 2006: “Reconhecendo a gravidade do problema da segurança pública no Brasil, o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, iniciou, em 2003, uma nova etapa histórica da segurança pública brasileira. Tendo como foco principal de ação a implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, a SENASP se consolidou como órgão central no planejamento e execução das ações de segurança pública em todo o Brasil. Os gestores das organizações de segurança pública, em todas as Unidades da Federação, passaram a se reunir regularmente para planejar e executar ações por meio do Gabinete de Gestão Integrada (GGI).” (SENASP. **Sistema Único de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Publicação Oficial, 2007, p. 7).

³ A esse respeito consulte: KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2005.

Ocorre que, não raro, a participação da “comunidade”, nessa área, ao incorporar as percepções sociais de medo e insegurança urbana, impassíveis de serem associadas diretamente aos “índices objetivos” de criminalidade⁴, pode (re)legitimar e, freqüentemente, (re)produzir, a partir da complexa interação entre o controle social formal/informal e estrutura social, determinado *modelo de direito à segurança* baseado em estratégias repressivas orientadas à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais, dirigidas, sobretudo, contra determinadas condutas, segmentos e grupos sociais, historicamente marginalizados, materializando, por essa via, a *seletividade estrutural do sistema penal*.

Parece-nos que, a despeito da visibilidade conquistada pela temática da violência e da (in)segurança, notadamente desde a década de oitenta do século XX, no caso brasileiro, ainda são reduzidos os esforços, no campo dos estudos criminológicos e sociopolíticos, no que pertine à sistematização e à análise das experiências desenvolvidas, em âmbito local, que conjuguem participação política e políticas de segurança.

Buscando contribuir para esse debate, a presente pesquisa pretende analisar o impacto da participação para a formulação de políticas de segurança nas cidades, considerando os riscos e as potencialidades ínsitas ao processo participacionista na dinâmica de controle social formal/informal, nomeadamente, para a criminalização e a amplificação da cultura punitiva.

Nesses termos, embora exista certo consenso social e, por vezes, acadêmico em relação ao uso dos termos “participação” e “democracia”, os significados e as implicações políticas e culturais desse(s) discurso(s) e prática(s) estão em flagrante disputa⁵. A ampliação da democracia, ou a sua retomada, em países como o Brasil, tributário de uma longa tradição autoritária e patrimonialista, representou um potencial de redefinir a *gramática social vigente*.

Essa potencialidade (contra-hegemônica) de experiências e práticas sociopolíticas participativas que reivindicam a *participação ampliada* de diversos atores e segmentos sociais em processos democráticos de tomada de decisão, em

⁴ Sobre o assunto: ROCHÉ, Sebastian. et al. Avaliando o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro. In: **XXVIII Encontro Anual da ANPOCS 2004, GT: Conflitualidade Social, Acesso à Justiça e Reformas do Poder Judiciário**. 2004.

⁵ Para mais informações consulte, entre outros: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os Sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005; MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

muitos casos, alijados do processo político tradicional, com capacidade de redefinir identidades e vínculos sociais, convive em permanente tensão com os riscos de ser *colonizada* por interesses e concepções hegemônicos, contra os quais aquelas se insurgem, pela cooptação ou integração. Esses fatores afiguram-se em alguns dos riscos que expressam as ambigüidades e vulnerabilidades de práticas sociopolíticas participativas (com potencial *democrático-emancipatório*).

Por seu turno, a participação no campo das políticas de segurança, sobretudo daquelas desenvolvidas em âmbito local, no bojo de um processo mais amplo de municipalização das políticas públicas, a exemplo do que se verifica nas áreas da saúde, da assistência social, da educação, do meio ambiente, da criança e adolescente, etc., apresenta sentidos bastante diversos e peculiares.

Refiro-me aos processos de criminalização do exercício de poder do sistema penal pelos órgãos e agências que controlam o sistema de segurança pública, especialmente, para os propósitos desta pesquisa, do brasileiro, tragicamente exasperada pelo medo e pelo sentimento de insegurança contemporâneos.

Uma análise mais detida do controle sociopenal aponta para a deslegitimação do suposto controle exercido pelo *discurso jurídico-penal* (ou pelo *saber penal* ou pela *ciência penal*) sobre seu poder repressivo, desvelando seu poder *configurador* ou *disciplinador* da vida social.

É em face desse redimensionamento da extensão do controle social punitivo operado pelo sistema penal (formal/institucional, mas também pelo informal/não institucional) nas diversas esferas da vida (pública ou privada) que a participação política de diferentes atores e segmentos sociais na formulação de políticas de segurança urbana ganha novos e polêmicos contornos.

Destarte, consabido que a construção de espaços públicos de discussão e participação da cidadania na eleição e controle das políticas de segurança consideradas prioritárias em determinada região não assegura, por si só, a *proteção integral de direitos* (humanos). Pode, entretanto, favorecer uma necessária reflexão acerca da politização da segurança, ensejando a inclusão de novos atores e pautas sociais e, por conseguinte, um maior controle democrático do Estado em uma das áreas mais diretamente afetadas ao exercício do poder político estatal: a segurança.

Almeja-se, assim, de um lado, estudar os riscos da participação para a formulação de políticas de segurança, inadvertidamente pautadas pelo medo e pelo sentimento de insegurança urbana e, de outro, analisar suas potencialidades,

quando articuladas com uma *nova gramática social* democrática, que coloque em causa a seletividade do sistema penal, voltando-se ao estabelecimento de formas mais inclusivas e menos lesivas aos direitos e garantias fundamentais e humanos.

Os riscos de processos participativos, nessa área, guardam relação com a (re)produção social de determinados discursos (orientados a práticas) punitivos dirigidos à redução dos problemas sociais ao código binário crime-pena. A *funcionalização* dos problemas sociais aos sentimentos de medo e insegurança urbana absolutiza, descontextualiza e despolitiza os primeiros, ao favorecer a materialização de um modelo de segurança mais amplo, global, no nível local, que responde à lógica tecnocrática-regulatória do *eficientismo penal* e da *justiça criminal atuarial*, travestida de um modelo apenas declarado como democrático e preventivo.

Em outro sentido, as potencialidades da participação política, no campo da segurança, convergem para a ampliação do *cânone democrático* com a inclusão de novos atores e segmentos sociais (para além das agências, dos técnicos e especialistas na área), de modo a deslocar o foco do papel repressivo e reativo do direito penal e do sistema de justiça criminal (Polícias, Promotoria, Judiciário e Prisões) para a construção de alternativas mais dialógicas, e não criminais/criminalizantes, que tenham por base o reconhecimento da diversidade social e da mediação dos conflitos no local em que emergem e junto com os seus envolvidos (*empoderamento comunitário*).

Em face do exposto, essa pesquisa pretende investigar o seguinte problema: em que medida a participação pode contribuir para a formulação de políticas de segurança que fortaleçam, quantitativa e qualitativamente, a violência exercida pelo controle social formal/institucional, (re)legitimando e (re)produzindo, pela via do controle social informal/não institucional, a criminalização, seletiva, identificada em certas condutas, segmentos e grupos sociais marginalizados, traduzindo, no plano local, um *modelo tecnocrático-regulatório de direito à segurança*; ou, por outro, em que medida diferentes dinâmicas sociopolíticas podem potencializar a ampliação da participação, reorientando o medo e o sentimento de insegurança nas cidades para a formulação de políticas de segurança alternativas, mais dialógicas e não criminais/criminalizantes, próprias de um *modelo democrático-emancipatório de segurança de direitos*, através do qual o reconhecimento da diversidade social e dos riscos reais de vitimização de determinadas *situações-problema* conduzam à

mediação dos conflitos no local em que emergem e junto com os seus envolvidos (*empoderamento comunitário*).

É, nesse contexto, inspirado também em experiências participativas na gestão de políticas públicas, a partir do processo sociopolítico de redemocratização, materializado na Constituição Federal de 1988, que a participação da “comunidade” e de novos atores, públicos e privados, assume especial relevo na discussão dos problemas relacionados à segurança pública e dos caminhos coletivos para sua potencial superação.

A especificidade da temática em questão, todavia, sinaliza a necessidade de se investigar os sentidos, riscos e potencialidades da participação para formulação de políticas de segurança, tendo por base uma dupla análise de base criminológica (tradição da Criminologia Crítica) e sociopolítica, por meio do aporte ilustrativo de experiências municipais do Estado do Rio Grande do Sul.

1 MEDO, INSEGURANÇA E CONTROLE SOCIOPENAL

Neste capítulo, serão abordados os processos de controle sociopenal, tendo por base os conceitos de criminalidade e criminalização, a partir da explicitação da lógica estruturalmente seletiva do sistema penal.

Posteriormente, a partir do viés do construtivismo social, verificar-se-ão alguns dos fatores, micro (em relação a opressões específicas vinculadas à determinada classe social, gênero, raça/etnia, faixa etária, etc.) e macrosociais (transformações sociais, políticas, econômicas e culturais), que concorrem para a construção social do medo e do sentimento de insegurança como fatores de criminalização.

Na última parte do capítulo, abordar-se-á o papel desempenhado pelo estigma no bojo da dinâmica de controle sociopenal de definição e seleção do desvio e das condutas ditas desviantes.

1.1 CONTROLE SOCIAL E SISTEMA PENAL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A criminologia tradicional distingue-se da chamada sociologia do direito penal, sobre a qual se assenta o presente trabalho, especialmente da de orientação de matriz crítica, por não problematizar a análise da “criminalidade” ou do “criminoso”, concebidos como uma entidade ontológica ou atributo natural.

As criminologias críticas, pelo contrário, compreendem a criminalidade como uma *realidade social*, que, como tal, não se apresenta como préconstituída à experiência cognoscitiva das práticas sociais e políticas e, por consequência, dos processos de definição e interação do controle social, formal ou institucional (processos de criminalização) e informal ou não-institucional (senso comum e opinião pública), que a caracterizam, com a estrutura social vigente.

As teorias criminológicas que partem do pressuposto de que a criminalidade é concebida como um dado ontológico, anterior ao Direito Penal Positivo (delitos “naturais”) e ao sistema de justiça criminal (Polícias, Promotoria, Judiciário e Prisões), têm por base o paradigma etiológico. Para Andrade:

Como temos visto, na base do paradigma etiológico, modelado segundo uma matriz positivista derivada das Ciências Naturais, a Criminologia é definida como uma Ciência causal-explicativa da criminalidade; ou seja, que investiga as causas da criminalidade (seu objeto) segundo o método experimental.⁶

Decorre daí a assertiva de que a delinqüência constitui uma característica imanente da pessoa, que a diferencia dos seres humanos tidos como normais. Sustentada, teórica e politicamente, pela chamada ideologia da defesa social, essas concepções criminológicas perpassam os discursos e as práticas jurídicas e políticas, tanto dos representantes das agências do sistema de segurança pública e justiça criminal quanto das opiniões do senso comum. A ideologia da defesa social consubstancia-se, de acordo com Baratta, na seguinte série de princípios:

a) Princípio da legitimidade. O Estado, como expressão da sociedade, está legitimado para reprimir a criminalidade, da qual são responsáveis determinados indivíduos, por meio de instâncias oficiais de controle social (legislação, polícia, magistratura, instituições penitenciárias). Estas interpretam a legítima reação da sociedade, ou da grande maioria dela, dirigida à reprovação e condenação do comportamento desviante individual e à reafirmação dos valores e normas sociais.

b) Princípio do bem e do mal. O delito é um dano para a sociedade. O delinqüente é um elemento negativo e disfuncional do sistema social. O desvio criminal é, pois, o mal; a sociedade constituída, o bem.

c) Princípio da culpabilidade. O delito é expressão de uma atitude anterior reprovável, porque contrária aos valores e às normas presentes na sociedade mesmo antes de serem sancionadas pelo legislador.

d) Princípio da finalidade ou da prevenção. A pena não tem, ou não tem somente, a função de retribuir, mas a de prevenir o crime. Como sanção abstratamente prevista pela lei, tem a função de criar uma justa e adequada contramotivação ao comportamento criminoso. Como sanção concreta, exerce a função de ressocializar o delinqüente.

e) Princípio da igualdade. A criminalidade é violação da lei penal e, como tal, é o comportamento de uma minoria desviante. A lei penal é igual para todos. A reação penal se aplica de modo igual aos autores de delitos.

f) Princípio do interesse social e do delito natural. O núcleo central dos delitos definidos nos códigos penais das nações civilizadas representa ofensa de interesses fundamentais, de condições essenciais à existência de toda a sociedade. Os interesses protegidos pelo direito penal são interesses comuns a todos os cidadãos. Apenas uma pequena parte dos delitos representa violação de determinados arranjos políticos e econômicos, e é punida em função da consolidação destes (delitos artificiais).⁷

São esses princípios, uma vez refutados pelas teorias psicanalíticas, estrutural-funcionalistas, das subculturas criminais e das técnicas de neutralização,

⁶ ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 198.

⁷ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 92.

da sociologia do conflito e sua aplicação criminológica, cujo detalhamento extrapola o objeto desta pesquisa, e, finalmente, do *labeling approach* (ou teoria do etiquetamento ou da rotulação), que permitem superar a reflexão criminológica da investigação das causas e dos fatores geradores da criminalidade (paradigma etiológico) em direção ao questionamento da validade e da legitimidade dos juízos sobre desvio ou sobre a conduta desviante (paradigma da reação social). Conforme afirma Baratta, esse último paradigma enfoca duas ordens de questões:

1) Quais são as condições da intersubjetividade da atribuição de significados, em geral, e particularmente do desvio (como significado atribuído a comportamentos e a indivíduos). 2) Qual é o poder que confere a certas definições uma validade real (no caso em que, a certas definições, sejam ligadas aquelas conseqüências práticas que são as sanções).” No paradigma do controle, a primeira pergunta fornece a *dimensão da definição* a segunda, a *dimensão do poder*.⁸

Dito de outro modo,

desde o ponto-de-vista das definições legais, a criminalidade se manifesta como o comportamento da maioria, antes que de uma minoria desviada da população (nesse sentido, o *labeling approach* tem em conta os estudos sobre as infrações não perseguidas, sobre a cifra obscura da criminalidade e sobre a delinqüência de colarinho branco). Segundo a definição sociológica, a criminalidade, como em geral do desvio, é um *status* social que caracteriza ao indivíduo somente quando lhe é adjudicada com êxito uma etiqueta de desviante ou criminoso pelas instâncias que detêm o poder de definição.⁹

Na esteira do que se aprofundará adiante, do ponto-de-vista dos riscos e potencialidades do debate participacionista contemporâneo e do enfoque jurídico-constitucional, essa ideologia se expressa em um determinado modelo de *direito à segurança*, em relação ao qual o medo e o sentimento de insegurança atuam como fatores de criminalização.

O sistema penal, portanto, diferentemente do que apregoa a Dogmática e a Ciência ou o Saber Penal, seleciona, não a maioria, mas apenas certas pessoas, segmentos ou grupos sociais, infligindo-lhes os efeitos da criminalização em face, não raro, de sua classe ou posição social, aprofundando, ato contínuo, sua marginalização e exclusão na sociedade. Logo,

⁸ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 4243.

⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica**: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 201-2.

há uma clara demonstração de que não somos todos igualmente “vulneráveis” ao sistema penal, que costuma orientar-se por “estereótipos” que recolhem os caracteres dos setores marginalizados e humildes, que a criminalização gera fenômeno de rejeição do etiquetado como também daquele que se solidariza ou contata com ele, de forma que a segregação se mantém na sociedade livre. A posterior perseguição por parte das autoridades com rol de suspeitos permanentes, incrementa a *estigmatização* social do criminalizado.¹⁰

A partir desse reconhecimento, o foco da análise transfere-se do “fenômeno criminal” e do sujeito criminalizado para o sistema penal e para os processos de criminalização que o constituem e, de forma mais ampla, para o controle social do desvio e das condutas desviantes (BARATTA, 2002). Para o criminólogo italiano:

(...) a sociedade não é uma realidade que se possa conhecer sobre o plano objetivo, mas produto de uma “construção social”, obtida graças a um processo de definição e de tipificação por parte de indivíduos e de grupos diversos. E, por consequência, segundo o interacionismo e a etnometodologia, estudar a *realidade social* (por exemplo, o desvio) significa, essencialmente, estudar estes processos, partindo dos que são aplicados a simples comportamentos e chegando até as construções mais complexas, como a própria concepção de ordem social.¹¹

A *nova criminologia* ou *criminologia(s) crítica(s)*, que toma corpo com as contribuições das teorias da criminalidade e da reação social baseadas no *labeling approach* e nas teorias conflituais, acrescenta à dimensão do desvio, dos *comportamentos socialmente negativos* e, fundamentalmente, da criminalização, a dimensão econômico-política, sob a ótica materialista-marxista, da (re)produção das relações sociais e de poder existentes na realidade.

Nesse sentido, segundo Baratta, duas etapas essenciais, consubstanciadas no desenvolvimento de inúmeras escolas da chamada sociologia criminal, desde os anos 30 do século XX, favoreceram processo de afirmação e estabelecimento do movimento da criminologia crítica:

Em primeiro lugar, o deslocamento do enfoque teórico do autor para as condições objetivas, estruturais e funcionais, que estão na origem dos fenômenos do desvio. Em segundo lugar, o deslocamento do interesse cognoscitivo das *causas* do desvio criminal para os mecanismos sociais e institucionais através dos quais é construída a “realidade social” do desvio, ou seja, para os mecanismos através dos quais são criadas e aplicadas as

¹⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro – parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 74.

¹¹ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 87.

definições de desvio e de criminalidade e realizados os processos de criminalização.¹²

Em vista disso, a criminalidade passa a ser concebida não mais como um atributo ontológico de determinados comportamentos, segmentos ou grupos sociais, mas, como *status* atribuído a estes por meio de uma dupla seleção: primeiro, a dos bens protegidos penalmente e dos comportamentos ofensivos a esses bens (na lógica tipo-pena); depois, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos aqueles que praticam infrações a normas sancionadas pelo Direito Penal.

Ao revelar a seletividade penal e a *função declarada*¹³ das noções de criminalidade e pena, a criminologia de matriz crítica aponta os limites e os efeitos criminalizantes do Direito Penal e do sistema de persecução criminal (Polícias, Promotoria, Judiciário e Prisões) e propugna a “contração ao máximo do sistema punitivo” (BARATTA, 2002), buscando, no limite, a sua superação.

Desse modo, reitera-se:

(...) mais apropriado que falar da criminalidade (e do criminoso) é falar da criminalização (e do criminalizado) e esta é uma das várias maneiras de construir a realidade social (BARATTA, 1982b, p. 35; MOLINA, 1988, p. 581-3; HASSEMER, 1984, p. 81-2; HULSMAN, 1986, p. 127-8; ALVAREZ, 1990, p. 15-6-21).¹⁴

Cabe ressaltar, por oportuno, que se utiliza aqui o conceito de sistema penal em seu sentido mais amplo, como “controle social punitivo institucionalizado”¹⁵.
Outrossim:

Zaffaroni entende por sistema penal o “controle social punitivo institucionalizado”, atribuindo vox “institucionalizado” a acepção concernente

¹² BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 160.

¹³ O conceito de função declarada e simbólica do Direito Penal e do sistema de justiça criminal, materializada na eficácia invertida da criminalização e da pena, é desenvolvido, além da obra já citada, por ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003; ANDRADE, Vera Regina Pereira de (org.). **Verso e Reverso do Controle Penal**. (Des)Aprisionando a Sociedade da Cultura Punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002. v. 1-2; ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, Abolicionismos e Eficientismo: a Crise do Sistema Penal entre a Deslegitimação e a Expansão. **Revista Seqüência**, Florianópolis, ano 24, n. 52, p. 163-182, jul. 2006; ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Por que a Criminologia (e qual Criminologia) é importante no Ensino Jurídico?** São Paulo: Carta Forense, 2007.

¹⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica**: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 201-2.

¹⁵ Vide ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro – parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 70.

a procedimentos estabelecidos, ainda que não legais. Isso lhe permite incluir no conceito de sistema penal casos de ilegalidades estabelecidas como práticas rotineiras, mais ou menos conhecidas ou toleradas (“esquadrões da morte” – por ele referidos como “ejecuciones sin proceso”, tortura para obtenção de confissões na polícia, espancamentos “disciplinares” em estabelecimentos penais, ou uso ilegal de celas “surdas”, etc.”). O sistema penal a ser conhecido e estudo é uma realidade, e não aquela abstração dedutível das normas jurídicas que o delineiam.¹⁶

Os processos de estetização cultural baseados na busca pelo ideal de pureza e pela manutenção da ordem, por meio da criminalização de certas condutas, segmentos e grupos sociais mais vulneráveis, são agravados, sobremaneira, pela conjugação perversa entre medo e insegurança, marcadamente em países como o Brasil, que se forjaram, historicamente a partir da naturalização de uma rígida e hierarquizante organização social, convalidada por um sistema penal estruturalmente seletivo, discriminatório e estigmatizante, cuja letalidade genocida constitui, lamentavelmente, uma de suas marcas distintivas.

Consoante sintetiza Vera Malaguti:

Primeiro, uma estetização radical da cultura, colando o simbólico no econômico, produzindo uma realidade cotidiana, que entra pelos olhos, que naturaliza uma rígida e hierarquizante ordem social. Segundo, a luta pela ordem, contra o caos, que passa hoje pela criminalização e desqualificação da pobreza, dos não-consumidores, dos novos impuros. Terceiro, que esses processos, no Brasil, se reforçam com a herança escravocrata na implantação de um sistema penal que tem tradição genocida, seletiva e hierarquizadora.¹⁷

Inobstante, nos termos sustentados alhures, o sistema penal, na medida em seleciona não a maioria, mas apenas certas pessoas, grupos ou setores sociais, e determinadas condutas, infligindo-lhes os efeitos da criminalização, agudiza, repisa-se, a marginalização e a exclusão estrutural do sistema social vigente. Logo,

há uma clara demonstração de que não somos todos igualmente “vulneráveis” ao sistema penal, que costuma orientar-se por “estereótipos” que recolhem os caracteres dos setores marginalizados e humildes, que a criminalização gera fenômeno de rejeição do etiquetado como também daquele que se solidariza ou contata com ele, de forma que a segregação se mantém na sociedade livre. A posterior perseguição por parte das

¹⁶ BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 25.

¹⁷ BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 106.

autoridades com rol de suspeitos permanentes, incrementa a *estigmatização* social do criminalizado.¹⁸

A letalidade do controle sociopenal traduz-se, pois, no dramático contraste entre um déficit democrático de garantia de direitos (humanos) e de um superdimensionamento da seletividade do sistema penal (violência institucional), intimamente conectado com a manutenção das relações sociais desiguais de poder e riqueza (violência estrutural).

Conforma-se, por meio dessa dinâmica, o caráter ideológico do sistema penal no controle social dos chamados “Outros Criminais” (pobres, homossexuais, sem-teto, sem-terra, etc.):

Promessas vitais descumpridas, excessivas desigualdades, injustiças e mortes não prometidas. Mais do que uma trajetória de ineficácia, o que acaba por se desenhar é uma trajetória de eficácia invertida, na qual se inscreve não apenas o fracasso do projeto penal declarado mas, por dentro dele, o êxito não-projetado; do projeto penal latente da modernidade.¹⁹

O desvelamento da lógica estrutural de operacionalização do sistema penal moderno denota o ocultamento da seletividade e das arbitrariedades perpetradas pela violência institucional do Estado, sob o manto da referida ideologia da defesa social que lhe subjaz, e aponta, nessa perspectiva, a eficácia instrumental invertida, (re)legitimada por uma eficácia simbólica, que está incrustada na base do próprio sistema. Em suma:

Ora, visibilizado que tal lógica, inserindo-se no *continuum* do controle social global, radica na criminalização seletiva de pessoas/arbitrariedade e não na incriminação igualitária de condutas objetiva e subjetivamente consideradas em relação ao fato-crime, como o atesta inequivocamente a clientela do cárcere. É que, como produto desta lógica, é a *des-igualdade*, a *in-segurança* jurídica e a *in-injustiça* que estão sob nossos olhos visibilizado fica, diretamente, que a lógica de

¹⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro – parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 74.

¹⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 293. Mais informações a respeito, por ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003; _____. Minimalismos, Abolicionismos e Eficientismo: a Crise do Sistema Penal entre a Deslegitimação e a Expansão. **Revista Seqüência**, Florianópolis, ano 26, n. 52, p. 163-82, jul. 2006. _____. Por que a Criminologia (e qual Criminologia) é importante no Ensino Jurídico? **Revista Carta Forense**. No prelo. _____. **Verso e Reverso do Controle Penal**. (Des)Aprisionando a Sociedade da Cultura Punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002. v. 1-2.

operacionalidade do sistema não apenas viola, mas também é inversa à lógica prometida pela metaprogramação dogmática e, indiretamente, que esta também se caracteriza por uma eficácia instrumental invertida acompanhada de uma eficácia simbólica. Os juízos obtidos a partir da contrastação entre programação e metaprogramação dogmática e operacionalidade do sistema penal são não apenas incongruência e irrealização, mas de realização invertida.²⁰

Os processos de definição e seleção do desvio (crime) e do desviante (criminoso), respectivamente, não se limitam, no entanto, aqueles realizados pelas instâncias oficiais de controle social. Pelo contrário, estão diretamente identificados com aqueles operados pelo senso comum punitivo do chamado controle social informal ou não institucional, antes mesmo que as instâncias oficiais atuem, ou ainda de modo (inter)independente à sua intervenção. Isso porque:

Existe um macrossistema penal formal, composto pelas instituições oficiais de controle (Leis-Polícia-Ministério Público-Justiça-Prisão) circundado pelas instituições informais de controle (Mídia-Mercado de trabalho-Escola-Família, etc.) e nós interagimos cotidianamente no processo, seja como operadores formais do controle ou equivalentes, seja *como senso comum ou opinião pública*, que desde o cenário de nossas vidas, sobretudo em frente à televisão (cenário em que a construção assume a dimensão de espetáculo massivo justamente para radicalizar o medo da criminalidade e a indignação contra o *Outro*) julga, seleciona, aprisiona e mata. E referenda que a resposta penal nunca é suficiente para o gigante criminalidade. O mercado da culpabilidade punitiva é inesgotável...²¹

Registradas algumas das características genéricas constitutivas do controle social, formal ou institucional e informal ou não institucional, mais detidamente do sistema penal contemporâneo, e de suas relações recíprocas com a estrutura social vigente, faz-se necessário articular alguns dos impactos do medo e da insegurança como fatores de criminalização.

1.2 MEDO, INSEGURANÇA E CRIMINALIZAÇÃO

Os potenciais efeitos do medo e do sentimento de insegurança para a criminalização de determinadas condutas desviantes, segmentos e grupos sociais guardam estreita relação com o complexo, e mais amplo, processo de interação

²⁰ ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 297-8.

²¹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 23.

entre o controle social formal ou institucional, assente na atuação estatal dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, e o controle social informal ou não institucional, coligido das percepções sociais sobre violências, socialmente construídas²² no seio da família, do mercado, da escola, das igrejas, das mídias, etc., dialetizados com a estrutura social vigente (pelo sistema de organização social, político e econômico global)²³.

A temática do controle sociopenal é problematizada por diversas teorias criminológicas desde meados do século XX²⁴, nos marcos dos estudos e investigações de matriz crítica, conforme se esboçou acima, em relação a qual, diga-se de passagem, se filia o autor, as quais têm perquirido a estrutura interna de funcionamento dos mecanismos que sustentam o chamado controle social informal ou não institucional, como um característica fundamental de (re)produção e manutenção do sistema penal contemporâneo.

Nesse contexto, pretende-se sinalizar, doravante, sem a intenção de esgotar as múltiplas perspectivas que o tema enseja, algumas das zonas de sombra e silêncios geradas pelo impacto da construção social do medo e do sentimento insegurança na formulação de políticas de segurança calcadas na participação política da “comunidade”, em âmbito local.

Parte-se do pressuposto teórico e, nessa senda, metodológico, de que os mecanismos que ativam as objetivações dos sentidos e significações (do senso comum)²⁵ são processos interpretativos contruídos subjetiva e socialmente.

²² Para mais informações sobre a teorização do conceito de “construção social da realidade” consulte: BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985; SCHULTZ, Alfred. **El problema de la realidad social**. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

²³ Uma análise mais detida desse processo por ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003; BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002; BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal**. Fascículos de Ciências Penais, n. 2, 1993.

²⁴ Vide a retrospectiva histórica detalhada em: CASTRO, Lola Aniyar de Castro. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005. Teorizada no já citado livro clássico do Professor Alessandro Baratta (nota quatro), como também em: ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. Entre outros.

²⁵ Além dos já citados Berger, Luckmann e Baratta, verifique: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma Ciência Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989. SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2005, SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma Ciência Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

A assunção dessa assertiva apresenta-se por demais relevante para os propósitos desta pesquisa, na medida em que a análise da *experiência subjetiva da vida cotidiana* (BERGER; LUCKMANN, 1985) acerca das violências e das criminalizações, próprias do controle social informal ou não institucional, não se coaduna com qualquer imputação causal, genética ou ontológica da dinâmica das relações (inter)subjetivas aludida, conforme pretende fazer crer determinadas concepções criminológicas (paradigma etiológico), presentes em teses higienistas, tecnocráticas e eficientistas, contemporaneamente revisitadas²⁶. Note-se que:

O sendo comum contém inumeráveis interpretações pré-científicas e quase-científicas sobre a realidade cotidiana, que admite como certas. Se quisermos descrever a realidade do senso comum temos de nos referir a estas interpretações, assim como temos de levar em conta seu caráter de suposição indubitável, mas fazemos isso colocando o que dizemos entre parênteses fenomenológicos.²⁷

Os processos de expressividade, interação e tipificação²⁸ das relações humanas consubstanciam-se em diversas objetivações e significações. Com efeito:

A expressividade humana é capaz de objetivações, isto é, manifesta-se em produtos da atividade humana que estão ao dispor tanto dos produtores quanto dos outros homens, como elementos que são de um mundo comum. Estas objetivações servem de índices mais ou menos duradouros dos processos subjetivos de seus produtores, permitindo que se estendam além da situação face a face em que podem ser diretamente apreendidas. (...) Um caso especial mas decisivamente importante de objetivação é a significação, isto é, a produção humana de sinais. Um sinal pode distinguir-se de outras objetivações por sua intenção explícita de servir de índice de significados subjetivos. (...) A vida cotidiana é sobretudo a vida com a linguagem, e por meio dela, de que participo com meus semelhantes. A compreensão da linguagem é por isso essencial para minha compreensão da realidade da vida cotidiana.²⁹

²⁶ BATISTA, Nilo. Fragmentos de um discurso sedicioso. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, ICC/Relume Dumará, 1996; CHALHOUB, Sidney. Medo branco de almas negras: escravos libertos e republicanos na cidade do Rio. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, ICC/Relume Dumará, 1996; RODRIGUES, José Augusto de Souza. Economia Política do Medo. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, ICC/Relume Dumará, 1996; BATISTA, Nilo. Um oportuno estudo para tempos sombrios. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, ICC/Relume Dumará, 1996; BATISTA, Vera Malaguti. Cuidado: os higienistas estão voltando! In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, ICC/Relume Dumará, 1996.

²⁷ BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 37.

²⁸ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002; BECKER, Howard S. **Outsiders**. Studies in the Sociology of Deviance. New York: Free Press, 1991. Entre outros.

²⁹ BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 53-7.

A sociedade deve ser compreendida, nessa perspectiva, na articulação recíproca e dialética de três etapas, não necessariamente consecutivas, quais sejam: exteriorização, objetivação e interiorização, sendo esta fundamental para o entendimento da alteridade e da imputação da sociedade como realidade social dotada de sentidos.

Isso significa que “não somente compreendo os processos subjetivos momentâneos do outro mas compreendo o mundo em que vive e esse mundo torna meu próprio.” (BERGER; LUCKMANN, p. 174) Não se trata apenas de compartilharmos a mesma realidade social, e sim de “participarmos cada qual do ser do outro.” (BERGER; LUCKMANN, p. 175).

É através dessa dinâmica ontogenética de reconhecimento subjetivo que se consolida a socialização do indivíduo em uma dada estrutura social objetiva. A socialização primária ocorre na infância e assegura a estrutura básica do processo de socialização secundária. Esta, por seu turno, conforma a inserção do indivíduo, já socializado, em quaisquer outras dimensões do mundo social.

Avulta, pois, uma flagrante correlação entre os mecanismos que compelem ao controle social informal ou não institucional, já mencionado, e aqueles responsáveis pela socialização do indivíduo no mundo. Observe-se,

no que se refere ao direito penal *abstrato* (isto é, à criminalização primária), isto tem a ver com os conteúdos, mas também com os “não conteúdos” da lei penal. O sistema de valores que neles se exprime reflete, predominantemente, o universo moral próprio de uma cultura burguesa-individualista, dando a máxima ênfase à proteção do patrimônio privado e orientando-se, predominantemente, para atingir as formas de desvio típicas dos grupos socialmente mais débeis e marginalizados.³⁰

Nesse mesmo sentido, é possível afirmar que existe uma profunda conexão entre os modos de conhecer a realidade, expressos na prática e no discurso científicos modernos, e os modos de organizar a sociedade, no contexto da estrutura social, política e econômica capitalista (SANTOS, 1989; 2003; 2004; 2005; 2006).³¹

³⁰ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 176.

³¹ O seguinte artigo tematiza e aprofunda, em outro sentido, essa análise: CUNHA, Eduardo Pazinato; MIOLA, Iagê Zendron. **Interdisciplinariedade e assessoria jurídica popular universitária**: limites e possibilidades para a construção de uma agenda de extensão popular em direito. Captura Crítica. Disponível em: <<http://www.ccj.ufsc.br/capturacritica/n.1.v.2.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

No campo da construção social do medo e do sentimento de insegurança urbana na contemporaneidade, ambas as inferências, a das imbricações entre a estrutura interna de funcionamento dos mecanismos informais ou não institucionais de regulação social e os processos que norteiam a socialização secundária; e os liames entre práticas sociais (do senso comum ou da opinião pública) e discursos científicos (da Ciência ou Saber Penal), agudizam-se em face dos ideais de pureza e ordem que, segundo Mary Douglas e Bauman³², caracterizariam a modernidade.

Pureza e ordem operam, no imaginário social, como antípodas de sujeira e desordem. A busca pela pureza e pela ordem, historicamente, amiúde de forma ainda mais dramática em países como o Brasil, convalida determinado *modelo de direito à segurança*³³ baseado em estratégias repressivas e regulatórias orientadas, não raro com o apoio popular, à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais, (re)legitimado e (re)produzindo, por conseqüência, a perseguição sociopenal através da seletividade, estrutural do sistema de justiça criminal. Note-se que:

Tudo isto diz respeito à relação com o outro, e é por isso que a chegada de um “estranho” estremece a segurança cotidiana. O estranho seria a síntese da “sujeira” automática, autolocomotora e autocondutora. É por isso que as sociedades lutam por classificar, separar, confinar, exilar ou aniquilar os estranhos.³⁴

Ao mesmo tempo em que a cultura punitiva subjaz e desencadeia essas políticas de segurança tecnocráticas e regulatórias, amplificando, quantitativa e qualitativamente, a violência institucional perpetrada pelo Estado no exercício de poder do sistema penal e potencializando, por essa via, um aumento vertiginoso das taxas de encarceramento e prisionalização, encerra uma crise de subjetividades (identidades), de sociabilidades (alteridades) e de legitimidade político-institucional

³² DOUGLAS, Mary. **Pureza e perigo**. Lisboa: Edições 70, s.d.; BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998; e ainda, BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

³³ Este conceito está referenciado em: BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. **Fascículos de Ciências Penais**, n. 2, 1993; BARATTA, Alessandro, **La Defesa dos Direitos Humanos e Política Criminal**. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos. Cortesia, n. 3, p. 57-69, 1997; BARATTA, Alessandro. **La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución**: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales. Revista de La Facultad de Derecho de La Universidad de Granada, n. 2, 1999.

³⁴ BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 78.

(Estado) de fundo, em vista da qual a vida humana é relativizada e banalizada. Isso porque,

no Brasil, a difusão do medo do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de exclusão e disciplinamento planejado das massas empobrecidas. Sociedades rigidamente hierarquizadas precisam do cerimonial da morte como espetáculo de lei e ordem. O medo é a porta de entrada para políticas genocidas de controle social.³⁵

Os dados estatísticos do quadro esquemático a seguir, de caráter apenas ilustrativo, em face da constatação de que, como se sabe, as estatísticas oficiais não traduzem a crueza da realidade social do aqui se sustenta, qual seja, o significativo aumento de 37% da população carcerária brasileira:³⁶

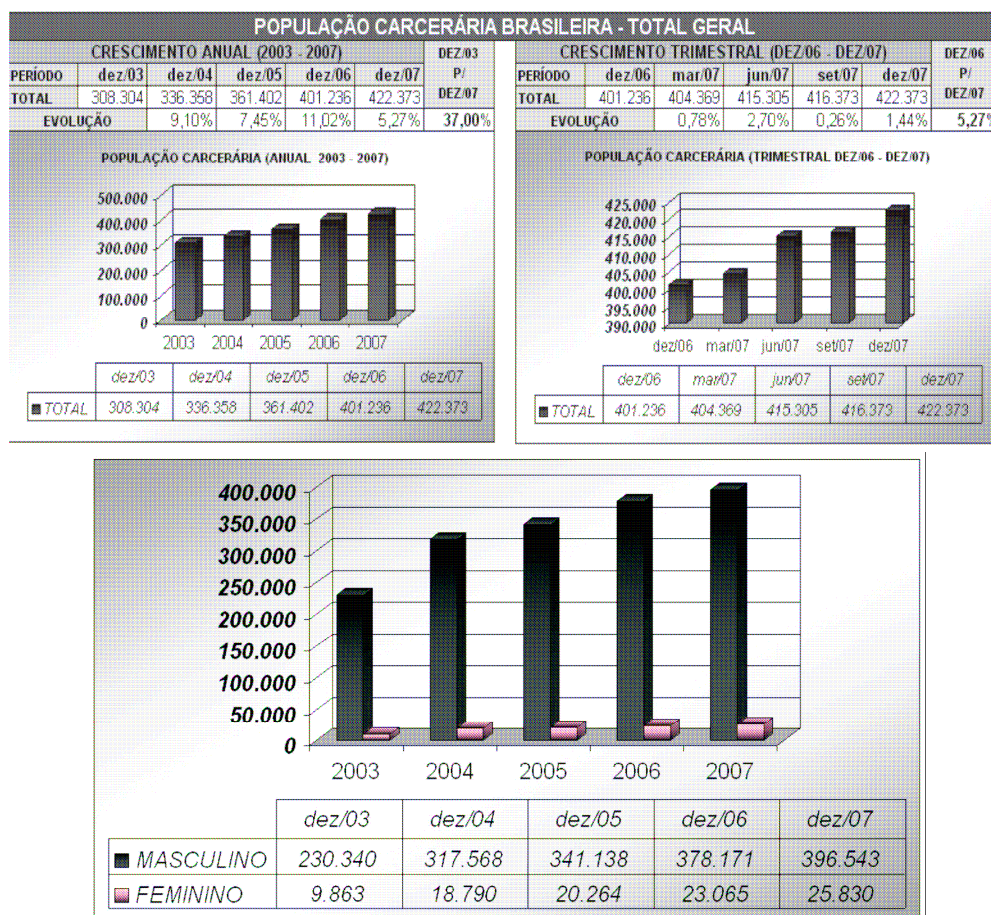


Figura 1: População Carcerária Brasileira 2003/2007

³⁵ BATISTA, Vera Malaguti. Medo, genocídio e o lugar da ciência. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 7-8, ICC/Relume Dumará, 1996, p. 135.

³⁶ DEPEN. **Dados Consolidados**. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>> Acesso em: 18 jun. 2009.

Dáí a inferência de Andrade:

São processos contraditórios, então, no sentido criminológico crítico de que a construção (instrumental e simbólica) da criminalização pelo sistema penal, incidindo seletiva e estigmatizantemente sobre a pobreza e a exclusão social, preferencialmente a masculina, reproduz, impondo-se como obstáculo central, da respectiva cidadania. E por construção *instrumental* e *simbólica* designa-se, precisamente, que o sistema penal somos, informalmente, todos nós, e que todos nós participamos da construção, pois ela inclui tanto a criminalidade *instrumentalmente* encarcerada nos confins da prisão (sua clientela real) quanto a criminalidade *simbolicamente* representada no cárcere de nossa ideologia penal, àquela que associa, de imediato e estereotipadamente, pobres e negros, com marginais; marginais com desempregados e traficantes; sem-terra com vagabundos violentos, e assim por diante, e que reproduz o sistema penal.³⁷

A criminalização operada pelo sistema penal, por conseguinte, uma vez (retro)alimentada pelo medo e pelo sentimento de insegurança fragmentados no tecido sociopolítico-espacial (SOUZA, 2008), alcançam uma dimensão geopolítica preocupante, ao se configurarem como “fatores de condicionamento das relações sociais e de modelagem dos espaços nas cidades, não só nas grandes (...)” (SOUZA, 2008, p. 13).

A despeito de o fenômeno da fragmentação, ou da segmentação, da vida nas cidades não ser propriamente uma novidade no Brasil, já que em curso desde o final da década de setenta, início da de oitenta do século XX, no bojo do desenvolvimento da urbanização e das migrações do campo para a *urbe*, contemporaneamente, sobrepõe destacar alguns riscos de seu agravamento relativamente à (re)produção social de preconceitos resultantes do isolamento, da ignorância dos Outros (do favelado, morador de rua, flanelinha, drogadito, *suburbano*, etc.), do arrefecimento e/ou do esboroamento dos laços sociais. Ou ainda,

as estratégias correntes de controle espacial por parte do Estado e do capital privado podem, contudo, terminar não só por esterilizar os espaços públicos, ao roubar-lhes diversidade e espontaneidade, ao submetê-los a uma vigilância permanente, mas também por atualizar constantemente a lembrança do medo e a estigmatização do Outro (que é pobre, o diferente: o ameaçador, ou aquele que, por sua miséria, perturba a “alegria de consumir”).³⁸

³⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 23.

³⁸ SOUZA, Marcelo Lopes. **Fobópolis**. O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 91.

Descrevendo esse fenômeno na cidade de São Paulo, Teresa Caldeira apresenta um quadro de referência dramático dos efeitos de políticas de segurança segregacionistas e discriminatórias para a qualidade de vida coletiva no espaço público. Nesse sentido, assevera:

(...) os efeitos dessas estratégias de segurança vão muito além da garantia de proteção. Ao transformar a paisagem urbana, as estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e de todos os espaços públicos. Como poderia a experiência de andar nas ruas ser transformada se o cenário é formado por altas grades, guardas armados, ruas fechadas, câmeras de vídeo no lugar de jardins, vizinhos conversando, e a possibilidade de espiar cenas familiares através das janelas? A idéia de sair para um passeio a pé, de passar naturalmente por estranhos, o ato de passear em meio a multidão de pessoas anônimas, que simboliza a experiência moderna da cidade, estão todos comprometidos numa cidade de muros. As pessoas se sentem restringidas em seus movimentos, assustadas e controladas; saem menos à noite, andam menos pelas ruas, e evitam as “zonas proibidas” que só fazem crescer no mapa mental de qualquer morador da cidade, em especial no caso das elites. Os encontros no espaço público se tornam a cada dia mais tensos, até violentos, porque têm como referência os estereótipos e medos das pessoas. Tensão, separação, discriminação e suspeição são as novas marcas da vida pública.³⁹

Em outras palavras:

Se isto é verdade, o mesmo deve valer para as reações não-institucionais, porque o efeito estigmatizante da reação da opinião pública sobre o *status* social do delinqüente talvez não seja menos relevante do que o da ação dos órgãos de repressão penal. (...) Deste ponto-de-vista, como se vê, o campo da sociologia criminal e o da sociologia penal, mesmo permanecendo firme o princípio de delimitação acima indicado, se sobrepõem necessariamente, ao menos no que se refere aos aspectos da noção, da constituição e da função do desvio, que podem ser colocados em conexão estreita com a função e os efeitos estigmatizantes da reação social, institucional e não-institucional.⁴⁰

O caráter estruturalmente seletivo do sistema penal tem, como se pode inferir, no medo e no sentimento de insegurança fatores de criminalização potencialmente capazes de atuar agudizando a violência institucional e não institucional produzida pelo sistema penal. Porquanto: “[a] difusão do medo é mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social”

³⁹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/EDUSP, 2000. p. 301.

⁴⁰ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 25.

(BATISTA, 2003, p. 51). Dessa forma,

seletividade, repressividade e estigmatização são algumas características centrais de sistemas penais como o brasileiro. Não pode o jurista encerrar-se no estudo – necessário, importante e específico, sem dúvida – de um mundo normativo, ignorando a contradição entre as linhas programáticas legais e o real funcionamento das instituições que as executam.⁴¹

Os efeitos da inculcação do medo para a geração de insegurança acompanham as transformações dos inimigos eleitos pelo sistema penal, seja em períodos autoritários, seja em períodos democráticos, de acordo com o que se verá a seguir⁴². Para Batista:

É por isto que a análise da transição da ditadura para a democracia (1978-1988) levou à percepção do deslocamento do inimigo interno para o criminoso comum que permitiu que se mantivesse intacta a estrutura de controle social e mais investimentos na “luta contra o crime”. As campanhas maciças de pânico social produziram um avanço sem precedentes na internacionalização do autoritarismo.⁴³

Delimitado, mesmo que em linhas gerais, o processo através do qual o medo e a insegurança convergem, potencialmente, para acirrar e agudizar a atuação do sistema penal e da sua conseqüente, e estrutural, seletividade e estigmatização, importa, a seguir, melhor compreender o papel desempenhado pelo estigma na dinâmica de funcionamento do controle sociopenal.

1.3 NOTAS SOBRE O PAPEL DO ESTIGMA NA DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CONTROLE SOCIOPENAL

Historicamente, os estereótipos e os preconceitos, construídos socialmente,

⁴¹ BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 26.

⁴² Deixa-se de analisar aqui, com base na farta bibliografia existente, a influência dos meios de comunicação (mídias) nesse processo, embora não a ignore. Para maiores subsídios a respeito: NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **O Discurso do Telejornalismo de Referência: Criminalidade Violenta e Controle Punitivo**. 1. ed. São Paulo: Método, 2007; BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, Ano 7, n.12, p. 271-288, 2º sem. 2002; RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e Violência**. Novas Tendências de Cobertura de Criminalidade e Segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

⁴³ BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 35.

sob o influxo do positivismo na criminologia e do liberal-individualismo nas políticas criminais, cumpriram um papel estigmatizante destacado em relação à imputação do desvio (crime) e à identificação e seleção dos desviantes (criminosos). É por essa razão que:

No terreno da criminologia, isso serviu, como se sabe, para estabelecer critérios de anormalidade, doença, desvio, patologias sociais ou “desagregação social”, no caso da chamada delinqüência e da dita conduta desviada. (...) A mesma expressão “conduta desviada” tem já uma conotação negativa diante do que se supõe um bloco consensualmente valorativo. Em seu momento “clínico”, o positivismo incorporou, conseqüentemente, a linguagem médica para identificar problemas sociais (clínica criminologia, diagnóstico, prognóstico, tratamento). Tudo disso serviu para estabelecer, sobre a realidade de classe da população penitenciária, associações entre o pobre, o feio, o anormal e o perigoso. E ao contrário também: o rico, o são, o belo, o inofensivo, livrando-se assim as condutas danosas dos poderosos e constituindo-se um estereótipo do delinqüente, que pertencia às classes subalternas.⁴⁴

Recorre-se ao conceito de estigma, como aponta Goffman, em alusão “a um atributo profundamente depreciativo, mas o que é preciso, na realidade, é uma linguagem de relações e não de atributos” (GOFFMAN, 1988, p. 13). Outrossim, “[um] atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem, portanto ele não é, em si mesmo, nem honroso nem desonroso.” (GOFFMAN, 1988, p. 13)⁴⁵.

De acordo com o que se sustentou na primeira e segunda partes deste capítulo:

Uma conduta não é criminal “em si” (qualidade negativa ou nocividade inerente) nem seu autor um criminoso por concretos traços de sua personalidade ou influências de seu meio ambiente. A criminalidade revela, principalmente, como um *status* atribuído a determinados indivíduos mediante um duplo processo: a “definição” legal de crime, que atribui à conduta o caráter criminal, e a “seleção” que etiqueta e estigmatiza o autor como criminoso entre todos aqueles que praticam tais condutas⁴⁶

⁴⁴ CASTRO, Lola Aniyar de Castro. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005. p. 74.

⁴⁵ GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1961; BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000; BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. A Busca por Segurança no Mundo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003; BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

⁴⁶ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 41.

Não é, portanto, o comportamento, por si próprio, que aciona a reação social da distinção entre uma conduta e um sujeito tido como “normal” e “desviante”, mas a interpretação dos indivíduos em relação a esse comportamento qualificado como desviante. Desse modo,

partindo de tal observação pode-se facilmente compreender que, para desencadear a reação social, o comportamento deve ser capaz de perturbar a percepção habitual, de *routine*, da “realidade tomada-por-dada” (*taken-for-granted reality*), ou seja, que suscita, entre as pessoas implicadas, indignação moral, embaraço, irritação, sentimento de culpa e outros sentimentos análogos. Tal comportamento é, antes de tudo, percebido como o oposto do comportamento “normal”, e a normalidade é representada por um comportamento predeterminado pelas próprias estruturas, segundo certos modelos de comportamento, e correspondente ao papel e à posição de quem atua.⁴⁷

Os efeitos do estigma na identificação de determinados indivíduos, segmentos e grupos sociais marginalizados pelo senso comum e pela opinião pública e, ato contínuo, de tipificação e seleção ao(s) autor(es) de um comportamento considerado desviante pelo sistema penal estão imbricados com a:

A distribuição das definições criminais se ressentem, por isso, de modo particular, da diferenciação social. Em geral, pode-se afirmar que existe uma tendência por parte dos juizes de esperar um comportamento conforme à lei de estratos médios e superiores; o inverso ocorre com os indivíduos provenientes dos estratos inferiores.⁴⁸

A dinâmica do funcionamento do controle sociopenal, formal/institucional e informal/não institucional, articulado em torno da estrutura social, relaciona-se com os mecanismos de produção das normas (criminalização primária), seleção (criminalização secundária) e, finalmente, do mecanismo de execução da pena ou medidas de segurança. Nesses termos,

e já vimos que isto significa, sobretudo, como tem sido colocado em evidência por alguns teóricos americanos do *labeling approach*, mediante os efeitos da estigmatização penal sobre a identidade social do indivíduo, ou seja, sobre a definição que ele dá de si mesmo e que os outros dão dele.⁴⁹

⁴⁷ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 95.

⁴⁸ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 178.

⁴⁹ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 180.

Observe-se que a atribuição da qualidade de desviante, tanto pelas instâncias oficiais das agências de segurança pública quanto pelo senso comum ou pela opinião pública, inscreve-se no funcionamento mais amplo do sistema sócio-econômico vigente e das contradições inerentes a esse sistema (capitalista). Porque:

O mecanismo da *self-fulfilling-profecy*, análogo ao que funciona na discriminação escolar, caracteriza este processo de construção social da população delinqüente. A particular expectativa de criminalidade que dirige a atenção e a ação das instâncias oficiais especialmente sobre certas zonas sociais já marginalizadas faz com que, em igualdade de percentual de comportamentos ilegais, se encontre nelas um percentual enormemente maior de comportamentos ilegais, em relação a outras zonas sociais. Um número desproporcionado de sanções estigmatizantes (penas detentivas), que comportam a aplicação de definições criminais e uma drástica redução do *status* social se concentra, assim, nos grupos mais débeis e marginalizados da população.⁵⁰

Nesse sentido, embora uma política criminal alternativa deva contemplar reformas estruturais de ordem social e institucional que fomentem o desenvolvimento da igualdade, da democracia e de formas de vida comunitária e civil diferenciadas e mais humanas (BARATTA, 2002), não se pode olvidar a importância estratégica da implantação de medidas alternativas ao encarceramento e de redução da letalidade da atuação estatal, tais como exemplificam as experiências constantes no último capítulo, com potencial de configurarem um novo *modelo de segurança de direitos* (democrático-emancipatório)⁵¹. Por isso:

A estratégia de despenalização significa, também, a substituição das sanções penais por formas de controle legal não estigmatizantes (sanções administrativas ou civis) e, mais ainda, o encaminhamento de processos alternativos de socialização do controle do desvio e de *privatização* dos conflitos, nas hipóteses em que isso seja possível e oportuno.⁵²

Vale dizer que o balanço crítico do processo de participação na democracia contemporânea, a ser aprofundado no capítulo seguinte, e, logo em seguida, ao se discorrer sobre algumas experiências representativas de políticas de segurança desenvolvidas em âmbito local no Estado do Rio Grande do Sul, não desconhece os riscos da sobrestimação do espaço da pena e da subestimação do espaço da

⁵⁰ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 98-9.

⁵² BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 202-3.

cidadania (ANDRADE, 2003), ou seja, do uso indiscriminado do Direito Penal pelo poder político para supostamente regular a totalidade dos conflitos interpessoais e sociais existentes (“populismo punitivo” - LARRAURI, 2005).

Essa reflexão macro e microssociológica confere o imperativo (inter)subjetivo de “uma reflexão sobre como é que nós, as vítimas (e também perpetradores – grifo nosso!) potenciais da criminalidade, nos relacionamos com as significações e os fenômenos envolvidos nos dramas perturbadores da violência.” (SOARES, 1996, p. 63).

Finalmente, os diversos sentidos e ambigüidades inerentes aos processos de participação para a construção de políticas de segurança exteriorizam-se tanto pelos riscos de o medo e o sentimento de insegurança se constituírem em fatores de criminalização quanto pelas potencialidades de a radicalização da democracia incorporar intervenções de novo tipo, menos criminais/criminalizantes nessa seara.

2 RISCOS E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Desta feita, a pesquisa discorrerá sobre alguns dos riscos e potencialidades da participação política na área da segurança, a partir do suporte bibliográfico de autores clássicos e contemporâneos da Sociologia Política⁵³.

Pretende-se indicar, aqui, alguns dos sentidos e ambigüidades que permeiam o processo de construção de políticas de segurança participativas, no contexto da descentralização político-administrativa operada pela Constituição Federal de 1988 no país.

Busca-se, dessa forma, aprofundar o impacto da democratização na área da segurança, a exemplo do que se verifica historicamente em relação a outros direitos sociais, ressalvadas, por óbvio, as especificidades e particularidades desse campo de estudo.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE PARTICIPACIONISTA CONTEMPORÂNEO

A tematização do debate participacionista contemporâneo⁵⁴, doravante, inscreve-se num esforço analítico mais amplo baseado na reflexão dos sentidos da participação, como categoria sociopolítica, na democracia, em face do controle sociopenal em espaços urbanos.

De acordo com Pateman, existe uma clivagem conceitual bastante demarcada, com implicações práticas nas Ciências Políticas modernas, entre os usos dos termos “democracia”, “participação” e da própria caracterização do “político” nas teorias contemporâneas e naquelas, nominadas por estas, como participativas. Veja:

⁵³ Por isso, não serão utilizadas referências bibliográfica de autores, também clássicos, da área jurídica, a exemplo da obra de Antônio Carlos Wolkmer, entre as quais: WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995; _____, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

⁵⁴ O termo “contemporâneo” é utilizado como contraposição ao modelo democrático clássico cujas características são detalhadas na primeira parte da obra, também clássica, em outros termos, por HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987; PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

As teorias da democracia contemporânea e participativa podem ser comparadas em cada detalhe importante, inclusive quanto à própria caracterização de “democracia” e à definição de “político”, que na teoria participativa não está confinado à esfera habitual do governo nacional ou local. Novamente, na teoria participativa, a “participação” refere-se à participação (igual) na tomada de decisões, e “igualdade política” refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões, uma definição bastante diferente daquela fornecida pela teoria contemporânea.⁵⁵

Considerando a vasta bibliografia que os temas da democracia e da participação política encerram, em suas várias e diversas acepções, não se pretende aqui tecer maiores e mais profundas reflexões sobre o assunto, mas confrontar, buscando os pontos de contato, os riscos e as potencialidades, do debate participacionista contemporâneo para a construção de políticas de segurança nas cidades.

Tal desiderato parte do pressuposto de que as percepções sociais sobre alguns fatores, micro (estigma/estereótipo em relação à determinada classe social, gênero, raça/etnia, faixa etária, etc.) e macrossociais (transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e geográfico-espaciais), podem convergir, temerariamente, para o acirramento da vitimização e, eventualmente, para a letalidade dos conflitos interpessoais e sociais da vida em coletividade.

Nesse contexto, conforme David Held, pode-se afirmar que “[a] disputa sobre o significado contemporâneo de democracia gerou uma extraordinária diversidade de modelos democráticos: desde visões tecnocráticas de governo até concepções de uma vida social marcada por extensa participação política.” (HELD, 1987, p. 241).

A despeito das inúmeras diferenças teóricas que caracterizam os autores e os modelos políticos contemporâneos, parece adequado asseverar que a democracia não se limita a um método de arranjo institucional, como um sistema de governo, devendo ser compreendida, isto sim, como um conjunto de relações recíprocas entre pessoas que constituem uma comunidade ou um país.

A assunção dessa perspectiva de análise destoa daquela consignada por Verba, na medida em que esta se apresenta como necessária, mas insuficiente para compreender o conceito de participação política na democracia contemporânea, com a extensão que se apregoa nesta pesquisa. Para o autor:

⁵⁵ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 61.

By *political* participation we refer simply to activity that has the intent or effect of influencing government action – either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who make those policies.⁵⁶

Ao limitar o conceito de participação política aos marcos de um modelo de democracia representativa, Verba, potencialmente, desmobiliza o desenvolvimento a pleno de uma cidadania ativa e, por conseqüência, arrefece o impacto que decorre da democracia participativa (*democracia de baixa intensidade*). Segundo Pateman:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “feedback” do output para o input.⁵⁷

A conclusão a que chega Macpherson, em sua análise sobre as origens e a evolução da democracia liberal, exemplifica essa assertiva, oferecendo, ainda, um ponto comum de ancoragem entre os muitos dissensos verificáveis nesse campo de estudo, inclusive no que pertine às inferências do referido autor⁵⁸, eis que:

Falar, como o fizemos até agora, de uma “sociedade em que um sistema político democrático deve operar” pode dar a entender que apenas um sistema político tem condições de ser chamado de democrático, que a democracia é tão-somente um mecanismo para escolher e autorizar governos ou de algum outro modo obter leis e que sejam tomadas decisões políticas. Mas devemos ter em mente que a democracia tem sido no mais das vezes, e é, tida como muito mais que isso. Desde Mill, passando por L. T. Hobhouse, A. D. Lindsay, Woodrow Wilson e John Dewey, até os que atualmente propõem uma democracia participativa, ela tem sido encarada como uma qualidade que penetra toda a vida e atividades de uma comunidade nacional ou menor, ou se entendermos como um tipo de sociedade um conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade. Alguns teóricos, em sua maioria do século XX, incluíam o segundo sentido inteiramente, definindo democracia tão-somente como um sistema de governo. Em qualquer análise realista,

⁵⁶ “Por participação política entende-se simplesmente a atividade que tem a intenção ou o efeito de influenciar as ações governamentais – afetando diretamente a produção ou a implementação de política pública ou, indiretamente, estimulando a seleção das pessoas que formularão as políticas.”(Tradução do Autor). In: VERBA, Sidney. **Voice and Equality: civic voluntarism in American politics**. United States: Library of Congress, 2002. p. 38.

⁵⁷ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 62.

⁵⁸ Importante consignar que não se está aqui a advogar um conceito de democracia estribado nos pressupostos políticos liberais do século XIX, advertência esta formulada também pelo citado autor, cujas premissas reportam a um determinado modelo de homem (um modelo de homem burguês associado à defesa da propriedade privada) e a uma bem demarcada concepção classista e hierarquizada de sociedade. Avoca-se o autor para, justamente, identificar um ponto de encontro entre as várias e diversas acepções que o conceito de democracia enseja, conforme se sustentou acima. Para mais informações sugere-se a consulta da obra: MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

contudo, os dois sentidos mesclam-se um no outro. Pois diferentes modelos de democracia, no sentido estrito, são congruentes com diferentes espécies de sociedades e exigem mesmo diferentes tipos de sociedade.⁵⁹

Note-se que a consolidação da chamada tradição liberal-democrática, marcadamente a partir do século XIX, em contraponto com o pensamento político de outrora⁶⁰, decorre, para o referido teórico, da prevalência de dois fatores diretamente relacionados com os valores de uma ascendente sociedade capitalista de cunho liberal-burguesa: a manutenção e, acima de tudo, a garantia da não ameaça à detenção da propriedade privada e, obviamente, da permanência e da continuidade da sociedade dividida em classes.

Esses postulados estão estribados em um determinado modelo de homem, que se funda e fortalece em uma concepção utilitarista maximizada, e, em um certo modelo de sociedade, atomizada, na qual os indivíduos disputam interesses conflitantes. Em síntese: “A partir desses modelos, e um princípio ético, deduziram a necessidade de governo, as desejáveis funções do governo e daí o sistema desejável de escolher e autorizar governos.” (MACPHERSON, 1978, p. 30).

Ato contínuo, é sabido que os artífices dessa elaboração teórica são Jeremias Bentham e James Mill. Enquanto Bentham sistematizou e assentou as bases da teoria que veio a ser conhecida como utilitarismo, James Mill elucidou e consolidou esse modelo de análise e compreensão da democracia liberal.

Para Macpherson, a junção do princípio ético da igualdade com o modelo de mercado concorrencial demandou dos dois pensadores a concessão de uma *franquia democrática* mitigada pela grande lei reguladora da natureza humana, a saber, a de que a sociedade é um conjunto de indivíduos que procuram, permanentemente, poder sobre os outros, e em detrimento desses, para a obtenção de seu próprio prazer sem limite.

A teoria geral do utilitarismo de Bentham é prenhe de pressupostos burgueses e pode ser resumida, na visão do autor já mencionado, conforme segue:

⁵⁹ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 13.

⁶⁰ Macpherson baseia-se em pressupostos e, por conseqüência, inferências distintas do conceito de democracia da chamada tradição liberal-democrática do século XIX, tanto quanto se afasta daqueles sustentados pelo pensamento político tradicional do Ocidente, de Platão a Aristóteles. Para o autor, enquanto aquele se funda em uma sociedade dividida em classes, a característica comum deste é a dependência de uma sociedade não dividida em classes, dito de outro modo, a concepção de um modelo democrático fundado em uma sociedade com características sócio-culturais e políticas diferenciadas.

Em primeiro lugar, temos os postulados gerais: que toda pessoa sempre age para garantir seu próprio interesse, para maximizar seu próprio prazer ou utilidade, sem limite; e que isso entra em antagonismo com os interesses de todos os demais. Daí a procura do prazer máximo reduzir-se à procura de um máximo de bens materiais e poder sobre outros, ou ambas as coisas alternadamente. Daí também os postulados tirados de sua sociedade capitalista serem apresentados como válidos universalmente: que a grande massa de homens jamais se elevará acima do mero nível de subsistência; que para eles o medo de morte pela fome mais do que esperança de ganho seja incentivo atuante ao trabalho; que, para os mais afortunados, a esperança de ganho seja incentivo suficiente para a produtividade máxima; que, a fim de que essa esperança atue como incentivo, deva haver absoluta garantia de propriedade. E, finalmente, temos a garantia da propriedade elevada a “supremo princípio”, superando de modo absoluto o princípio da igualdade.⁶¹

O problema que se lhe apresentava consistia em como garantir que o sistema político produzisse governos que tanto estabelecessem quanto mantivessem uma sociedade de mercado livre, protegendo os cidadãos contra os excessos e arbitrariedades desse mesmo governo.

Para enfrentar esse problema, Bentham propunha a consagração de um dado grau de *franquia democrática*, inicialmente limitada, excluindo os trabalhadores, os não instruídos, os dependentes e as mulheres, posteriormente, *virtualmente universal*, à exceção dos menores de idade e os analfabetos, e, em tese, as mulheres, combinado com outros dispositivos, tais como: voto secreto, eleições periódicas e regulares e liberdade de imprensa.

James Mill radicaliza a função do voto e, pelo menos, hipoteticamente, como decorrência, aponta para a indicação de uma *franquia universal*, ao sustentar que o voto seria a expressão de poder político e sua ausência, a falta daquele. De acordo com a análise de Macpherson sobre Mill, pode-se depreender que o ditame “uma pessoa, um voto” seria, em princípio, suficiente para proteger todos os cidadãos contra os governos.

A democracia, para essa concepção política, como bem refere Macpherson, seria uma exigência lógica para o governo de indivíduos em permanente conflito de interesses (privados) em uma sociedade industrial moderna e capitalista.

Em suma, seguindo a crítica de Pateman, para esses teóricos da política e sociólogos políticos a teoria da democracia hegemônica a atribui à participação menor relevância. Em verdade, “não apenas tem um papel menor, como nas teorias

⁶¹ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 38.

de democracia atuais um dado predominante é a ênfase colocada nos perigos inerentes à ampla participação popular em política.” (PATEMAN, 1992, p. 10).

Assim, enquanto Bentham e James Mill baseavam seu modelo de democracia em uma sociedade de mercado, dramaticamente dividida em classes sociais, própria dos albores do capitalismo industrial, na naturalização das desigualdades e na redução da *política* a uma *franquia democrática*, em tese, protetora dos governados ante os governos, John Stuart Mill, ainda no escopo do paradigma liberal de meados do século XIX, propugnava um novo modelo de democracia, com base, todavia, no mesmo paradigma, de acordo com o que se sustentará a seguir.

Tanto Bentham quanto James Mill atribuem à participação uma função apenas assecuratória dos interesses privados de cada cidadão. Segundo Pateman:

Suas teorias podem ser classificadas como “democráticas” porque eles pensavam que as “classes numerosas” somente eram capazes de defender o interesse universal e, em conseqüência, advogavam a participação (voto e discussão) de todo povo (pelo menos nos seus últimos escritos – grifo nosso!). Outros teóricos, no entanto, sustentaram que a participação é necessária devido à sua função protetora, sem com isso afirmar que todo o povo deve participar. Não há nada de especificamente democrático numa tal visão da função da participação. Ela desempenha, por exemplo, um papel similar na teoria de Locke – que estava longe de ser um democrata.⁶²

As distinções teóricas entre Stuart Mill e aqueles que o precederam estão diretamente relacionadas com as mudanças por que passava a sociedade européia, especialmente a inglesa, em meados do século XIX. Foi nesse período que o acirramento das desigualdades sociais irrompeu nas revoluções de 1848, capitaneando o fortalecimento da classe trabalhadora, explicitado no sintomático empoderamento dos trabalhadores ingleses com o movimento democrático conhecido como cartismo e, ainda, no aumento da organização sindical de várias categorias profissionais da época.

Toda essa efervescência social, política e cultural não deixou de ser observada por Stuart Mill. Embora este concordasse com o Bentham e James Mill quanto à importância de uma *franquia democrática* para proteger o povo dos governos, o sistema político democrático, para Mill, deveria, também, e

⁶² PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 32.

fundamentalmente, assegurar maiores probabilidades de melhoria das condições de vida da humanidade. De acordo com Macpherson:

De modo que sua ênfase era não somente na operação de manter, mas naquilo em que a democracia podia contribuir para o desenvolvimento humano. O modelo de democracia de Mill é um modelo moral. O que mais nitidamente o distingue do Modelo I (*de Bentham e James Mill* – grifo nosso!) é que ele tem uma visão moral da possibilidade de aperfeiçoamento da humanidade, e de uma sociedade livre e igual ainda não conseguida. Um sistema político democrático é avaliado como meio para aquele aperfeiçoamento – meio necessário conquanto não suficiente; e uma sociedade democrática é vista como resultado daquele aperfeiçoamento e ao mesmo tempo como meio de mais aperfeiçoamento. O aperfeiçoamento esperado é um aumento do auto-desenvolvimento pessoal de todos os membros da sociedade, ou, na expressão de John Stuart Mill, o “avanço da comunidade... em intelecto, em virtude, em atividade prática e eficiência.”⁶³

Ressalvadas as ambigüidades da extensão do conceito de *franquia democrática*, resta evidente que as raízes das diferenças entre os dois modelos são muito mais profundas do que suas concepções sobre o sistema de governo. Mill acreditava que o homem seria capaz de desenvolver suas forças e capacidades, na medida em que a boa sociedade seria aquela que facilitasse o aperfeiçoamento do ser humano.

Apesar disso, por razões distintas, conforme se pode concluir, Stuart Mill não superou as incompatibilidades entre, como refere Macpherson, as reivindicações de desenvolvimento igual e as desigualdades de poder e riqueza na sociedade capitalista.

Em outros termos, “ele enxergava a desigualdade de classes *existente*, e percebia que ela era incompatível com sua democracia desenvolvimentista, mas achava isso acidental e remediável.” (MACPHERSON, 1978, 54). A sociedade para esse teórico “podia e devia ser uma comunidade de pessoas que exercem e desenvolvem suas capacidades humanas.” (MACPHERSON, 1978, 56).

A defesa da democracia, representativa, para Mill, orientava-se, então, ao acesso dos cidadãos às ações de governo e à possibilidade de participar, através do voto, “ativamente”, na construção do seu progresso moral e intelectual. Nessa direção:

⁶³ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 52.

Nas teorias de J. S. Mill e Rousseau, por exemplo, a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que denominei de sociedade participativa(...) ⁶⁴

Ainda que deplorasse os efeitos da sociedade de mercado, sobretudo da concorrência, sobre o ser humano, Stuart Mill, entretanto, não enfrentou as vicissitudes do capitalismo para o agravamento histórico das desigualdades e da exploração existentes na distribuição do capital e do trabalho. Sua proposta de conciliar uma *franquia universal*, a cada cidadão pelo menos um voto, com um sistema de voto plural, em que alguns teriam mais votos, ou seja, mais poder político, do que outros, em virtude de sua classe ou posição social, desvirtuou o apregoado potencial da participação para o desenvolvimento do povo.

Por essa razão, “John Stuart Mill não pode ser classificado como um pleno igualitário. Alguns indivíduos eram não apenas melhores que outros, mas melhores de modos diretamente relevantes ao processo político, melhores de maneira a os qualificar a terem mais peso político” (MACPHERSON, 1978, p. 64). Compartilhando dessa mesma leitura, Pateman assinala:

“Todavia, Mill jamais rejeitou completamente esses primeiros ensinamentos e, no final da vida, sua teoria política compunha-se de uma mescla de diversas influências que o haviam afetado. Ele nunca conseguiu sintetizá-las de uma maneira satisfatória – que talvez seja uma tarefa impossível – e isso significa que existe uma profunda ambigüidade entre os fundamentos participativos de sua teoria e algumas de suas propostas mais práticas para o estabelecimento de seu “Estado idealmente melhor”. ⁶⁵

Uma análise mais acurada do papel desempenhado pelo sistema partidário, na esteira de um sistema de governo democrático representativo, aponta para a conciliação da *franquia universal* com a manutenção de uma sociedade desigual. De acordo com o Macpherson,

“Tem, pois, necessariamente falhado em induzir a participação popular generalizada no processo político que o Modelo 2 (de Stuart Mill) exigia, e em consequência tem fracassado em desenvolver o indivíduo ativo como cidadão, e em fomentar a comunidade moral, como o Modelo 2 esperava. ⁶⁶

⁶⁴ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 32.

⁶⁵ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 42.

⁶⁶ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 72.

Os teóricos da primeira metade do século XX, legatários do modelo desenvolvimentista liberal de Stuart Mill, pouco se ocuparam das relações entre classe e exploração. Diferentemente de Mill, que “havia percebido a contradição entre seu ideal desenvolvimentista e a sociedade dividida em classes e exploradora de seu próprio tempo.” (MACPHERSON, 1978, p. 72), os pensadores políticos que o sucederam acreditavam que um sistema de governo democrático, leia-se, com a presença de partidos políticos, grupos de pressão e imprensa livre, fosse capaz, por si só, de afiançar e assegurar o desenvolvimento das capacidades humanas.

Muitos fatores, que transcendem aos objetivos do presente estudo, podem ser suscitados para identificar os equívocos dessa concepção. Para além do fato de terem tomado como base o processo político democrático do Estado regulador ou do bem-estar europeu, ou talvez por isso, negligenciaram, em suas análises, as condições objetivas e materiais para o acesso e participação qualificada da maioria da população em uma sociedade capitalista. Desse modo,

Talvez não seja injusto afirmar que todos eles aceitaram inconscientemente a imagem do processo político democrático como um mercado, um mercado livre em que tudo operava para a vantagem maior de todos (ou para a mínima desvantagem de todos). Não fizeram explicitamente a analogia com o mercado, porque era demasiado grosseira, demasiado materialista: eles sustentavam ainda o ideal democrático de desenvolvimento do indivíduo, ao passo que a analogia com o mercado implicava a estreita procura do interesse imediato. Eles não desejavam imputar ao cidadão a racionalidade tacanha do homem de mercado. Mas podiam e de fato imputaram ao cidadão uma racionalidade própria capaz de superar as imperfeições do sistema democrático real.⁶⁷

O referido modelo democrático liberal, por suas manifestas incongruências e contradições internas, foi, posteriormente, já em meados do século XX, substituído por outro, nominado por Macpherson, como *modelo de equilíbrio* ou *modelo elitista pluralista*. A definição que o renomado cientista político canadense apresenta a seguir é elucidativa:

É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo democrático como

⁶⁷ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 79.

um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos.⁶⁸

O principal ideólogo dessa teoria é Joseph Schumpeter, autor da obra, já clássica, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de 1942. Para ele, a democracia seria simplesmente um mecanismo para escolha e autorização de governos, a partir da competição de dois ou mais grupos políticos, representados por partidos políticos, que se sucederiam no poder através de eleições (votos). De acordo Schumpeter,

A democracia é *método político*, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. E esse deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de defini-la.⁶⁹

É patente que a concepção minimalista de democracia advogada pelo mencionado autor prescinde de um conteúdo moral sobre participação e cidadania, na medida em que:

Assim como qualquer outro método político, a democracia não produz sempre os mesmos resultados nem promove os mesmos interesses ou ideais. Uma adesão racional a ela pressupõe, assim, não apenas um esquema de valores hiper-rationais, mas também certos estágios de sociedade em que se pode esperar que a democracia funcione de maneira que a aproveamos. As proposições sobre o funcionamento da democracia não têm significado se não fizerem referência a épocas, locais e situações dados; o mesmo ocorre, naturalmente, com os argumentos anti-democráticos.⁷⁰

Na acertada síntese de Macpherson sobre os apontamentos de Schumpeter:

A participação não é um valor em si mesmo, nem mesmo um valor instrumental para a realização de um mais elevado, mais socialmente consciente conjunto de seres humanos. O propósito da democracia é registrar os desejos do povo tais como são, e não contribuir para o que ele poderia ser ou desejaria ser. A democracia é tão-somente um mecanismo de mercado; os votantes são os consumidores: os políticos são os empresários.⁷¹

⁶⁸ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 81.

⁶⁹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 304.

⁷⁰ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 304-5.

⁷¹ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 81-2.

A teoria política de Schumpeter (re)produz, portanto, a lógica de uma sociedade mercantil concorrencial no âmbito da política, ou, amiúde, no do sistema político democrático, reduzido, desta feita, explicitamente, a um método político de tomada de decisões. Os cidadãos, nesse modelo, desempenham, forçosa e unicamente, o papel de eleitores, os quais, na condição de consumidores, detêm a soberania da escolha dos bens políticos disponibilizados por partidos políticos, que, por sua vez, ocupam a posição de fornecedores de bens políticos (a serem) realizados. Ora,

também no modelo político (*a exemplo do modelo econômico do mercado de concorrência livre – grifo nosso!*), políticos e votantes deviam ser maximizadores racionais, e estarem agindo em condições de livre concorrência, resultando que o sistema político do tipo mercado produzia a distribuição ótima das energias políticas e dos bens políticos. O mercado político democrático produzia um equilíbrio de insumos e produtos: das energias e recursos que o povo aplicasse nele e as recompensas que obtivesse dele. (...) Ele trata os cidadãos como simples consumidores políticos, e a sociedade política simplesmente como uma relação do tipo mercado entre eles e os fornecedores de mercadorias políticas.⁷²

O sistema de governo democrático defendido pelo economista como um arranjo político de mercado garantiria um equilíbrio estável entre a procura (de bens políticos por parte dos cidadãos, eleitores e, nessa perspectiva, consumidores) e a oferta (de bens políticos distribuídos pelos partidos políticos e seus representantes, na qualidade de fornecedores).

De acordo com Pateman, endossando a crítica e refutando o cerne do argumento teórico de Schumpeter e de parcela dominante da teoria democrática contemporânea:

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver.⁷³

Na obra: *Uma Teoria Econômica da Democracia*, Anthony Downs toma emprestado da teoria econômica tradicional, ao nela se basear, a idéia do consumidor racional, observe-se:

⁷² MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 83-4.

⁷³ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 60.

Permitimos que esse homem político tenha incertezas sobre o futuro, ele não parecerá ser tanto um personagem de cérebro de máquina de calcular quanto o homem econômico dos utilitaristas. No entanto, ele permanece sendo uma abstração da plenitude real da personalidade humana. Presumimos que ele aborda cada situação com um olho nos ganhos a ser obtidos, o outro nos custos, uma capacidade delicada de equilibrá-los e um forte desejo de ir aonde quer que a racionalidade o leve.⁷⁴

Ilustra essa assertiva a partir do comportamento estritamente racional adotado pelo que denomina de *homem médio* do eleitorado, ou ainda, como propugna, do *cidadão racional*, dirigido principalmente a fins egoístas, já que agindo para seu próprio e maior benefício (utilidade). Para ele: “A função política das eleições numa democracia, presumimos, é selecionar um governo. Portanto, comportamento racional vinculado às eleições é comportamento orientado para esse fim e nenhum outro” (DOWNS, 1999, p. 29).

A exemplo do pressuposto liberal subjacente nas reflexões dos teóricos democráticos liberais já mencionados, Downs defende a tese, a toda evidência reducionista, na visão deste pesquisador, de que o princípio ético constitutivo da política cinge-se, tão-somente, à igualdade (formal) do direito a voto. Tanto os partidos políticos quanto os cidadãos estabeleceriam uma relação mediatizada pelo voto, tendo em vista o atingimento de fins individuais e sociais, estes secundários nessa dinâmica. Assim,

nosso modelo tenta forjar uma relação positiva entre as estruturas de finalidades individuais e sociais por meio de um expediente político. Como cada cidadão adulto tem direito a um voto, suas preferências de bem-estar são pesadas aos olhos do governo, que está interessado apenas no seu voto, não em seu bem-estar. Desse modo, em resposta à primeira crítica levantada contra Bérghson, admitimos abertamente que estamos adotando um princípio ético – igualdade do direito de voto. Estamos tornando-o uma parte da política, na qual acreditamos que a ética social deveria ser tratada. Em suma, estamos voltando à *economia política*.⁷⁵

As eleições operariam, eminentemente, como mecanismo de seleção de governos, embora possam desempenhar inúmeras outras funções, tais como: fomentar a solidariedade social, explicitar as preferências políticas dos cidadãos, através do voto, apresentar-se como instrumento de liberação de agressão pessoal em canais legítimos (vide a campanha eleitoral) e estimular um maior acesso a informações sobre acontecimentos atuais.

⁷⁴ DAWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 29.

⁷⁵ DAWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 40.

O termo racional é empregado por Downs não aos fins de um agente, mas a seus meios ou a processos de ação para alcançar determinadas finalidades. Daí se depreende que: “Isso resulta da definição do *racional* como eficiente, isto é, maximizar o produto no caso de um dado insumo, ou minimizar o insumo no caso de um dado produto.” (DOWNS, 1999, p. 27).

A estrutura do modelo democrático que sustenta a teoria de Downs opera, pragmaticamente, a partir de duas premissas fundamentais: todo governo procura maximizar o apoio político e que se façam eleições periódicas, nas quais seu objetivo é a reeleição, sendo a eleição o objetivo daqueles partidos que não estão no poder. Desse modo: “(...) nosso modelo poderia ser descrito como um estudo de racionalidade política de um ponto de vista econômico.” (DOWNS, 1999, p. 36).

A relação entre as demandas individuais e sociais e o Estado dar-se-ia através de um expediente político em que, nova e unicamente, a exemplo do que se verifica em parcela significativa dos teóricos democráticos contemporâneos, bastaria proporcionar aos cidadãos o direito a um voto para garantir suas preferências de bem-estar, já que o governo estaria interessado no seu voto, e não no seu bem-estar.

O primado ético defendido por Downs é o da igualdade do direito a voto e seu axioma, o estabelecimento de um governo de maximização do voto. Embora este não seja seu objetivo, o modelo de democracia advogado pelo autor oferece muitos riscos, obstáculos quase intransponíveis para o estabelecimento do Estado Democrático de Direito e de um conceito de segurança cidadã, entendido como “a situação política e social de segurança integral e cultura da paz, em que as pessoas têm legal e efetivamente garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.”⁷⁶

Isso porque as decisões da maioria votante podem implicar, nessa teoria que se propõe descritiva (livre de valores), e não raro é o que o ocorre no campo da segurança, um acirramento da cultura punitiva, da vitimização e da letalidade das respostas estatais aos conflitos interpessoais e sociais em nome da famigerada “lei e ordem”:

⁷⁶ SENASP. **Sistema Único de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Publicação Oficial, 2007, p. 8.

A atividade governamental inclui fornecer condições sociais básicas, tais como proteção policial, cumprimento de contratos, manutenção da defesa nacional, etc. Desse modo, a utilidade total que um homem extrai da ação governamental inclui seus ganhos com a lei e a ordem na sociedade e com a segurança na política mundial.⁷⁷

Acompanhando a crítica de Pateman a Berelson⁷⁸, Downs também não indica quais são as características necessárias para que um sistema político possa ser considerado como “democrático”, posto que a ampliação da participação de todos os cidadãos, para além da lógica “representantes-eleitores e representados-eleitores”, não se constitui em uma delas.

Perscrutar as condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia, a soberania popular e a igualdade política no mundo real é justamente o problema que se coloca Robert Dahl, em *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Ocorre que:

Dizer que a consecução perfeita da igualdade política e da soberania popular é, por definição de termos, compatível apenas com o princípio da maioria não implica enunciar uma proposição inteiramente inútil, mas tampouco é muito útil. Pois o que queremos desesperadamente saber (se nos preocupamos com igualdade política) é o que podemos fazer para maximizá-la em alguma situação real, dadas as condições existentes.⁷⁹

De acordo com Pateman, a teoria da democracia, propugnada por Dahls, como poliarquia, ou seja, o governo das múltiplas minorias, apresenta-se como uma teoria da democracia moderna e explicativa. Através dela:

A igualdade política não deve ser definida como igualdade de controle político ou de poder, pois, como Dahl observa, os grupos de *status* sócio-econômico mais baixo (o que se verifica em larga escala na democracia brasileira – grifo nosso!), a maioria, estão separados dessa igualdade por uma “tripla barreira”: sua inatividade relativamente maior; seu limitado acesso aos recursos e, nos Estados Unidos, a “simpática invenção de um sistema de verificações constitucionais de Madison” (1956, p. 81).⁸⁰

A teoria da poliarquia concentra-se, preponderantemente, não em requisitos constitucionais prévios, mas nas condições primeiras a uma ordem democrática. Ora, “Admiramos a eficácia da separação constitucional de poderes no freio às

⁷⁷ DAWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 73.

⁷⁸ A esse respeito por PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 17.

⁷⁹ DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. p. 84.

⁸⁰ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 19.

maiorias e minorias, mas freqüentemente ignoramos a importância das restrições impostas pela dimensão social no particular.” (DAHLS, 1989, p. 83).

A complexidade e a especificidade dos escritos de Dahls, aliados aos propósitos desta pesquisa, desautorizam um maior detalhamento da riqueza do seu aporte teórico. É suficiente, por ora, e em síntese, a constatação do autor de que:

A história de numerosos Estados latino-americanos constitui, acho eu, evidência suficiente. Reciprocamente, um aumento na extensão em que está presente uma das precondições sociais talvez seja muito mais importante no fortalecimento da democracia que qualquer dada elaboração constitucional. Estejamos preocupados com uma tirania da maioria ou da minoria, a teoria da poliarquia sugere que as primeiras e cruciais variáveis para as quais os cientistas políticos devem dirigir sua atenção são sociais e não constitucionais.⁸¹

Obviamente, essa exposição sumarizada não intenta exaurir os múltiplos pressupostos que orientam os pensadores que se filiam às várias e diversas correntes interpretativas do conceito de democracia na contemporaneidade, em uma perspectiva sociopolítica, tampouco, desconsiderar a especificidade desse debate no Brasil e, de forma mais ampla, na América Latina.

Objetivou-se, isto sim, a partir de uma opção metodológica, com os riscos e as potencialidades que essas obras oferecem, apontar algumas das ambigüidades da democracia, representativa e participacionista, assim como da participação da cidadania ou da “comunidade” nesse processo. Reafirma-se, todavia, que:

Com base nos deslocamentos propostos, é possível chegar a uma aproximação conceitual da cidadania como sendo a dimensão de participação/inclusão na e responsabilidade pela vida social e política (espaço público local, regional, nacional, global...), e através da qual a reivindicação, o exercício e a proteção de direitos, deveres e necessidades se exterioriza enquanto processo histórico de luta pela emancipação humana, ambigüidade tensionada pela regulação social.⁸²

Cabe ressaltar que, em regra, as concepções minimalistas de democracia têm como traço identitário, sobretudo nas obras de Schumpeter e Downs, a percepção dos cidadãos como consumidores políticos. Para esses teóricos, a concorrência pelo voto e a eleição de *lideranças* conformam a força-motriz da democracia (representativa). As diferenças, consoante alerta Macpherson, giram em

⁸¹ DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. p. 83.

⁸² ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 77.

torno do grau de soberania política do cidadão-consumidor nesse mecanismo de organização política que caracterizaria, até a primeira metade do século XX, parte das democracias ocidentais liberais, sobretudo a norte-americana e as européias.

As teorias democráticas participativas e, mais recentemente, as deliberativas⁸³ orbitam em torno do princípio fundamental de que a existência de instituições e sistemas políticos democrático-representativos, embora necessária, é insuficiente para potencializar a participação política da cidadania, favorecendo o acesso, amplo e plural, a bens sociais, econômicos e culturais para a coletividade, (in)diretamente conectados com a formulação de políticas de segurança, sobretudo em âmbito local.

O desafio, nesse campo, consiste na “existência (construção – grifo nosso!) de uma sociedade participativa, isto é, de uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p. 61). Para tanto: “Uma imaginação política para arranjos alternativos é essencial para que a imagem empanada da política possa ser erradicada.” (HELD, 1987, p. 241).

A seguir, contextualizar-se-á essa digressão teórica, mais genérica e global, sobre participação na democracia contemporânea para a formulação de políticas públicas no Brasil.

2.2 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O substrato sociopolítico para o estabelecimento das condições objetivas para a concretização da democracia, formalmente prevista no país nos marcos da Constituição Federal de 1988 e materialmente assente na dinâmica social e política brasileiras em instrumentos de participação da cidadania e da “comunidade” na

⁸³ Sobre o tema da democracia deliberativa sugere-se a consulta: HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-121; BOHMAN, J. **La democracia deliberativa y sus críticos**. México: Metapolítica, abr.-jun. 2000. p. 48-57. v. 4; COHEN, J. Democracy and liberty. In: ELSTER, J. (org.). **Deliberative Democracy**. United Kingdom: Cambridge Press, 1998. p. 185-231; NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40; FARIA, C. F. **El Concepto de Democracia Deliberativa**. Un dialogo entre Habermas, Cohen y Bohman. México: Metapolítica, p. 58-75. v. 4; VITA, Álvaro de. Democracia Deliberativa ou Igualdade de Oportunidades Políticas. **Revista Novos Estudos (CEBRAP)**, São Paulo, n. 66, jul. 2003.

gestão pública, de acordo com que o se verificará adiante, no terceiro capítulo, com o movimento pela municipalização das políticas de segurança, demanda um revigoramento da *política* como categoria de análise e *modus operandi* da vida em coletividade. Portanto,

(...) a política é um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida em sociedade. A política cria e condiciona todos os aspectos de nossa vida e está no coração do desenvolvimento dos problemas da sociedade e dos modos coletivos de resolução.⁸⁴

Uma plena participação da vida democrática, portanto, não pode prescindir de condições e garantias mínimas para o exercício da participação política na (re)definição dos rumos da gestão da vida pública, sob pena de acarretar, a partir do esboroamento da *política*, como categoria de análise e de ambiência democrática, o descrédito das instituições, a ocupação privada (ou privatista) dos equipamentos e espaços públicos e, no limite, o desfalecimento dos canais institucionais de mediação e governança entre as necessidades humanas e o oferecimento de serviços públicos por parte do Estado.

É preciso ressaltar que “as dificuldades do mundo moderno não serão resolvidas por uma rendição à política, mas apenas pelo desenvolvimento e transformação da “política” de forma tal que nos possibilite moldar e organizar a vida humana de maneira mais efetiva.” (HELD, 1987, p. 241).

Nesse mesmo sentido: “A privatização das figuras do político e do cidadão privatiza também o espaço público” (NOVAES, 2007, p. 18). Na esteira de Held, Novaes retoma a centralidade da *política* para a sociabilidade e o convívio entre os indivíduos e, sobretudo, para a ação política dos sujeitos no *espaço comum da vida pública*:

Por fim, consideremos a política como dissenso e não consenso, como a tomada de posição em relação à divisão social; pensemos a política como uma permanente criação de direitos. A política é o ato de saber fazer leis e, ao mesmo tempo, ter a capacidade questioná-las. Assim, a política não pode ser pensada como o exercício do poder ou a luta pelo poder apenas; se existe uma natureza política – ou uma razão política, como

⁸⁴ HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. p. 250.

querem alguns teóricos –, ela “está inteiramente contida nessa relação que não é uma relação entre sujeitos, mas uma relação entre dois termos contraditórios” – como define Jacques Rancière: “a política é a reivindicação da parte dos que não têm parte”, ou a relação entre dois desejos: o desejo dos grandes de oprimir e o comandar e o desejo do povo de não ser oprimido nem comandado – desejo de liberdade.⁸⁵

Com isso, gize-se, não se está a ignorar os riscos de um superdimensionamento da *política* em relação às demais dimensões da vida pública e privada, sobretudo das fronteiras do poder político em relação às liberdades civis, notória conquista da modernidade a ser, sempre, preservada.⁸⁶

Observe-se que “[e]mbora um amplo conceito de política possa ser defendido e seja mesmo necessário para a consideração adequada dos problemas e questões de uma democracia, ele deve ser pensado em cuidadosa relação com uma concepção dos limites do âmbito do justificável da democracia”. (HELD, 1987, p. 264).

No campo da teoria democrática contemporânea, a assunção dessa premissa conduz ao reposicionamento do debate para uma dupla via: a da democratização do Estado e da sociedade civil⁸⁷. Em outros termos, “(...) para que a democracia possa florescer atualmente, ela tem de ser reconcebida como um fenômeno dual: preocupada, por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil (HELD; KEANE, 1984).” (HELD, 1987, 255).

O que está em pauta é tanto a democratização do Estado quanto a democratização da sociedade, mediante a construção de diversos centros

⁸⁵ NOVAES, Adauto. Políticas do Esquecimento. In: NOVAES, Adauto (org.). **O Esquecimento da Política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007. p. 14.

⁸⁶ O longo e sombrio período dos regimes de exceção (civil-militares) na América Latina no século passado, experienciado também de forma dramática no Brasil, de 1964 a 1985, reafirmam a importância da preservação das liberdades civis em face do poder político do Estado. Destaque-se, pois, o relevante trabalho, social, político e cultural, desenvolvido pela Comissão de Anistia, no âmbito do Ministério da Justiça, na reparação das vítimas da ditadura no país e na (re)afirmação da memória política da luta pela democracia e conseqüente consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil. Para mais informações consulte o sítio: <<http://www.mj.gov.br/anistia>>. Acesso em 13 de junho de 2009.

⁸⁷ A utilização do termo “Estado” e da expressão “sociedade civil” não objetiva cristalizar uma distinção liberal e estanque entre essas duas esferas da vida política e social, cujos efeitos, teórico-práticos, no bojo do pensamento político liberal, revisitado e acirrado pelo chamado *capitalismo globalizado neoliberal*, são por demais conhecidos, a saber: liberalização, desregulamentação e privatização das políticas públicas, especialmente aquelas da área da segurança. Para mais informações a esse respeito, consulte: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

democráticos de poder. Daí, Cohen e Arato suscitarem a necessidade de que o conceito de sociedade civil seja reconstruído, de sorte que reflita a articulação de novas identidades (sujeitos coletivos) em prol de projetos capazes de efetivamente democratizar as sociedades.⁸⁸

A delimitação do tema, a partir de um escopo mais amplo, além de assinalar o reconhecimento da complexidade das implicações da participação política para a concretização do direito social à segurança, por meio da implementação de políticas públicas protetivas de direitos, aduz à indispensável compreensão de que a mera participação, embora necessária, não se afigura suficiente para garantir a concretização dos direitos fundamentais para a coletividade, notadamente o da segurança.

Abordar a segurança como um direito social significa não só defender a garantia do acusado e da vítima no âmbito do processo penal, como idéia-guia da mínima intervenção penal⁸⁹, quando já se iniciou a persecução criminal e a criminalização (secundária), mas, sobretudo, propugnar a garantia do desenvolvimento das potencialidades e a satisfação das necessidades reais das pessoas. Segundo Baratta:

(...) podemos definir as necessidades reais como as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social.⁹⁰

Por conseqüência,

⁸⁸ Do original: "Even more, we assume that the defense and expansion of acquired liberties rests on the further democratization of the institutions of modern civil society and on their achievement of greater influence over the polity. We shall demonstrate this thesis by exploring the concepts of democratic legitimacy and basic rights in the framework of the theory of discourse ethics and by establishing the connection of both to a coherent conception of a modern, and potentially democratic, civil society." [...] "What is needed is a conception of civil society that can reflect on the core of new collective identities and articulate the terms within which projects based on such identities can contribute to the emergence of freer, more democratic societies." COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1999. p. 345-421.

⁸⁹ Mais informações veja, entre outros do mesmo auto: BARATTA, Alessandro. **Princípios do Direito Penal Mínimo**. Para uma Teoria dos Direitos Humanos como Objeto e Limite da Lei Penal. Florianópolis: Mimeo, 2003; BARATTA, Alessandro. **Defesa dos direitos humanos e política criminal**. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos, Cortesia, n. 3, p. 57-69, 1997.

⁹⁰ BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Porto Alegre, **Revista de Ciências Penais**, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993, s/n.

as relações injustas de propriedade e poder impedem a “maneira humana” de satisfazer as necessidades. (...) Neste sentido, segundo Galtung, “injustiça social” é sinônimo de “violência estrutural”. Se usamos esta definição podemos sustentar que a violência estrutural é a repressão das necessidades reais e, portanto, dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social.⁹¹

A violência estrutural constitui uma das formas de violência, distinta, é verdade, porque dela costumam decorrer, direta ou indiretamente, física ou moralmente, as demais (BARATTA, 1993). De acordo com quem a pratica (agente), a violência pode ser caracterizada como individual, grupal, institucional e a já mencionada estrutural.

Seja qual for a sua forma, a violência gera repressão de capacidades e, por conta disso, violação ou suspensão de direitos humanos. Por isso,

Frente a uma fenomenologia global da violência, compreendida como repressão das necessidades reais e dos direitos humanos, apresentam-se na perspectiva da criminologia crítica quatro categorias de considerações que têm relação com o papel do direito penal e as alternativas a este. A primeira consideração refere-se aos limites do sistema de justiça criminal como reação à violência e defesa dos direitos humanos; a segunda refere-se ao sistema punitivo como sistema de violência institucional; a terceira, ao controle social alternativo da violência e, a quarta, à concepção da violência e da defesa dos direitos humanos no contexto dos conflitos sociais.⁹²

Logo, há que se reconhecer que a permanência e, eventualmente, a (re)produção de uma cultura autoritária junto a parcela significativa das forças policiais e agências de segurança do país, inclusive nos currículos das Academias de Polícia⁹³, secundada por uma cultura punitiva que grassa no imaginário social da população, em diversos segmentos sociais, registre-se, têm oferecido resistência para o aprofundamento e para a consolidação da democracia no Brasil.

⁹¹ BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Revista de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993, s/n.

⁹² BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Revista de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun., 1993, s/n.

⁹³ O Grupo de Pesquisa “Violência e Cidadania” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sob a orientação dos Professores José Vicente Tavares e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, tem produzido inúmeras pesquisas sobre essa temática desde, pelo menos, meados da década de noventa do século XX, acompanhando o recrudescimento do debate sobre violências e criminalidade nas Ciências Humanas, notadamente no campo da Sociologia das Conflitualidades, das Profissões e, de forma mais ampla, da Sociologia do Direito. Entre os campos de estudo estão análises sobre os processos de mundialização e a expansão da violência na sociedade contemporânea; controle social; lutas sociais; políticas públicas de segurança; modelos do policial; governamentalidade; e democracia. Mais informações: Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0192702CJDK0VK>>. Acesso em 21 de junho de 2009.

Funcionalizado pelo medo e pelo sentimento de insegurança, de acordo com o que se abordou no primeiro capítulo, o sistema penal se expande, acarretando verdadeiro genocídio da população pobre, sobretudo jovem e negra. Os reflexos para a cidadania e para a democracia são, claro, evidentes. Porque:

Quanto mais se expande e legitima publicamente o sistema penal, chegando ao ponto, muitas vezes do extermínio socialmente legitimado, mais obstáculos à construção da cidadania e mais riscos para a gestão dialogal e democrática do poder, eis que o binômio exclusão-criminalização, que faz dos pobres e dos excluídos socialmente os selecionados penalmente (criminalizados) radicaliza a escala vertical da sociedade (a desigualdade e as assimetrias), potencializando que a sociedade excludente se torne, cada vez mais, abortiva e exterminadora.⁹⁴

A despeito dos riscos da participação política na (re)legitimação social da seletividade do sistema penal, não se pode olvidar, de outra parte, o papel que o processo participativo de construção, social e interinstitucional, representado por instrumentos de gestão democrática, tais como, exemplificativamente, conselhos municipais de segurança⁹⁵, os gabinetes de gestão integrada municipais (GGI-M's)⁹⁶ e as conferências⁹⁷, podem desempenhar, no debate público e na intervenção político-institucional, junto aos entes da Federação (União, Estados e Municípios) e a inúmeros atores sociais (agências de segurança, sindicatos, associações de classe, organizações não-governamentais, empresariado, etc.).

⁹⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 27.

⁹⁵ CUNHA, Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: panorama do processo de construção de um sistema de proteção social participativo no município de Porto Alegre. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: UFPB, 2008.

⁹⁶ SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – Gênese, Implantação e Desdobramentos. **Jornal O Globo**, 17 jan. 2009.

⁹⁷ PAZINATO, Eduardo Pazinato; KOPITKE, Alberto. Participação e Integração na Segurança. **Diário de Canoas**, Canoas, Opinião, p. 4, 17 abr. 2009.

Após mais de duas décadas do estabelecimento formal do chamado Estado Democrático de Direito⁹⁸, somente em 2009, com o impulso oficial do Ministério da Justiça, está sendo realizada a I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), no bojo das cerca de cinquenta conferências nacionais ocorridas, com ampla participação social, desde 2003, no país, envolvendo diversos outros direitos sociais, também insculpidos na Carta Constitucional, com destaque para as áreas da saúde, da educação e do meio ambiente⁹⁹.

O fortalecimento do debate participacionista, através do revigoramento da mobilização de diferentes atores sociais, muitos dos quais vinculados a instituições de segurança pública, como as Guardas Municipais, Polícias Civil e Militar, Bombeiros, Defesa Civil, entre outros, pode, assim como reificar as desigualdades estruturais do sistema social e penal, colaborar para a conformação de uma cultura política democrática, fomentando a constituição e institucionalização de um novo

⁹⁸ O Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela íntima e indissociável vinculação entre os direitos fundamentais e as noções de Constituição e Estado de Direito. O núcleo material das primeiras Constituições escritas de matriz liberal-burguesa, na segunda metade do século XVIII, assentava-se na noção da limitação jurídica do poder estatal, mediante a garantia de alguns direitos fundamentais, no âmbito dos direitos civis e políticos, ainda restritos a maioria da população mundial, bem como do princípio da separação dos poderes. No chamado Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais assumem, para além de sua função originária de instrumentos de defesa da liberdade individual, elementos da ordem jurídica objetiva, passando a integrar um sistema axiológico que atua como fundamento material de todo o ordenamento jurídico. Na esteira da denominação utilizada por Ingo Wolfgang Sarlet, é preciso consignar a estreita ligação dos direitos fundamentais com o Estado Social, consagrado na Constituição brasileira, como de resto, na maior parte das Leis Fundamentais contemporâneas, daí a qualificação de Estado Democrático e Social de Direito, o que se deve a previsão de uma grande quantidade de direitos fundamentais sociais de ordem prestacional por parte do Estado - para os propósitos deste estudo, cite-se o direito de todo o cidadão ter garantido sua segurança pessoal e dos seus por parte do Estado, por SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006c, p. 69-74. Cumpre mencionar, ainda, a proposta de José Joaquim Gomes Canotilho, no sentido de que se deve avançar para a noção de Estado Constitucional Ecológico, ou seja, o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de direito democrático e social, deve ser um Estado regido por princípios ecológicos. Este aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada, por CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁹⁹ O portal da I Conferência Nacional de Segurança Pública oferece farta informação e material para consulta sobre esse processo inédito, atualmente em curso no país. Vide: Disponível em: <<http://www.conseg.gov.br/>> Acesso em 21 de junho de 2009. Nesse sítio, também é possível acessar a uma pesquisa, realizada por Clóvis Henrique Leite de Souza, sobre as propostas de segurança pública e temas afins, apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008. Somente no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram criados ou fortalecidos 32 conselhos nacionais de políticas públicas, instâncias de participação que congregaram 442 entidades da sociedade civil. Também foram realizadas 38 conferências nacionais, as quais mobilizaram dois milhões de pessoas, em 800 encontros estaduais e milhares de eventos municipais, segundo dados da publicação: "Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento". Brasília: IPEA, 2007. Consulte: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=241> e, ainda, <http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/> Acessos em: 21 jun. 2009.

desenho institucional de gestão do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), decididamente voltado à efetivação da segurança como direito fundamental de toda a cidadania.

Considerando que o processo social de participação e organização da I CONSEG está em andamento, apresentar-se-á a seguir, a título de exemplo, e de forma menos rigorosa que uma análise mais detida dessa mobilização social oferecerá, quando concluída, no final de agosto de 2009, parcela dos resultados obtidos com a promoção, pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, da Conferência Metropolitana e Etapa Municipal de Canoas, no Rio Grande do Sul, nos dias 27 e 28 de março do corrente.¹⁰⁰

No dia 27 pela manhã, com a presença de mil cento e quarenta pessoas, foi realizada a abertura da Conferência, que contou com a participação do Ministro de Estado da Justiça, Tarso Genro, do Prefeito Municipal de Canoas, Jairo Jorge, do Presidente da Câmara Municipal, Nelsinho Metalúrgico, do Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, Alberto Kopittke, do Promotor de Justiça, David Medina da Silva, representando o, à época, Procurador-Geral, Mauro Renner, do Deputado Estadual e Presidente da Comissão de Segurança Pública, Fabiano Pereira, representando a Assembléia Legislativa, do Secretário Adjunto da Secretaria Estadual de Segurança Pública, Coronel Rubens Pinto Goularte e da, então, Pró-Reitora de Desenvolvimento Institucional e Comunitário da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), sede do encontro, Marlise Fernandes.

Em seguida, promoveu-se um ciclo de palestras, envolvendo autoridades e especialistas na área da segurança pública, tais como: o Professor e Secretário Municipal de Assistência Social e Prevenção da Violência, Luiz Eduardo Soares, o Secretário Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, Delegado Carlos Sant'ana da Rosa, da Coordenadora Nacional da I Conferência Nacional de Segurança Pública e ex-Secretária Municipal de Segurança Pública de Diadema, no Estado de São Paulo, Regina Miki, do Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Especialista em Segurança Pública, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, da Secretaria-executiva da I CONSEG, Fernanda Alves dos Anjos e do

¹⁰⁰ Desde o início da gestão do Prefeito Municipal de Canoas, no Rio Grande do Sul, Senhor Jairo Jorge (Partido dos Trabalhadores), em 1º de janeiro de 2009, o autor desta pesquisa vem atuando como Secretário Municipal Adjunto de Segurança Pública.

Professor do Curso de Serviço Social da Rede Metodista de Educação do Sul (IPA) e Especialista em Segurança Pública, Marcos Rolim.

Posteriormente, os participantes da Conferência organizaram-se em sete Grupos de Trabalho (GT's), cada qual com cerca de cinquenta participantes entre integrantes do Poder Público, representantes da sociedade civil e trabalhadores da área da segurança pública. Cada grupo de trabalho debateu um dos sete eixos temáticos da I CONSEG, à exceção do Eixo 4: Repressão Qualificada da Criminalidade, que não obteve quorum suficiente, quais sejam: um grupo debatendo o Eixo 1: Gestão Democrática: Controle Social e Externo, Integração e Federalismo; um grupo, o Eixo 2: Financiamento e Gestão da Política Pública de Segurança; dois grupos, o Eixo 3: Valorização Profissional e Otimização das Condições de Trabalho; dois grupos debatendo o Eixo 5: Prevenção Social do Crime e das Violências e Construção da Cultura de Paz; um grupo debatendo o Eixo 6: Diretrizes para o Sistema Penitenciário e um grupo o Eixo 7: Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimentos Emergenciais e Acidentes, totalizando aproximadamente trezentos participantes.

No final de cada GT, foram publicizados no auditório central para o grande grupo os resultados dos princípios e diretrizes construídos, restando a priorização dos mesmos para a manhã do segundo dia da Conferência, em 28 de março do corrente, no mesmo local.

Na noite do primeiro dia, tendo em vista a presença de Secretários Municipais da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre, logrou-se realizar uma reunião para a escolha da diretoria do novel Conselho Estadual de Secretários Municipais de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (CESMUSP), iniciativa que estimulou a organização do seu homônimo em nível nacional, como forma de organizar a representação dos secretários municipais de segurança junto ao Ministério da Justiça e ao colegiado que administra os recursos públicos do Fundo Nacional de Segurança Pública.¹⁰¹

No segundo dia da Conferência Metropolitana e Etapa Municipal de Canoas,

¹⁰¹ A plenária de constituição formal do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Segurança Pública deve ocorrer durante a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, em Brasília-DF, nos dias 27 a 30 de agosto de 2009. Uma etapa prévia desse movimento, reunindo mais de 120 municípios, foi realizada, no âmbito do III Fórum Brasileiro de Segurança Pública, na cidade de Vitória-RS, do dia 1º a 3 de abril do corrente. Mais informações consulte: <<http://www.forumseguranca.org.br/institucional/encontro/iiiencontro/>> Acesso em: 21 jun. 2009.

houve a priorização das diretrizes e princípios indicados no primeiro dia do encontro, bem como a eleição dos representantes da sociedade civil e representante dos trabalhadores da área da segurança pública, que participarão das próximas etapas da I CONSEG, culminando com a etapa nacional.

Primeiro, deu-se o credenciamento dos candidatos para a eleição, posteriormente, ocorreu a apresentação dos projetos a serem desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, muitos dos quais com o apoio técnico e financeiro do Programa Nacional de Segurança com Cidadania do Ministério da Justiça (PRONASCI).¹⁰²

Em seguida, houve a já citada priorização das deliberações do dia 27 de março, mediante a aplicação da metodologia recomendada pela coordenação da I CONSEG e a participação das mais de trezentas pessoas, que compareceram para o último dia de discussão.

Encerrada a eleição dos candidatos, as urnas foram abertas e os votos apurados. Ao final, apresentaram-se os representantes da sociedade civil, dos trabalhadores da área da segurança pública e do Poder Público municipal eleitos (para participarem das etapas Estadual e Nacional), bem como foram divulgados os princípios e diretrizes pactuados, nos termos do quadro esquemático que segue:

Tabela 1

Consolidação dos Princípios da etapa Municipal de Canoas – 1ª Conseg	
Ordem de prioridade	Princípios
1	Garantir trabalho e renda para todos com qualidade.
2	Educação para a prevenção.
3	Qualificar e estimular a formação e a valorização profissional, permanente e continuada, de todos(as) servidores(as) da área de segurança pública do país.
4	Segurança pública difundida na sociedade como política, enquanto direito e dever do cidadão, preservando direitos humanos, permeando todos os atores envolvidos. Garantir os direitos humanos a partir do cumprimento efetivo da Constituição Federal, do desenvolvimento de políticas públicas articuladas e, acima de tudo, do estabelecimento de novos paradigmas de justiça social.

¹⁰² O processo participativo de organização da Conferência em tela, através da criação da Comissão Organizadora Municipal, favoreceu a reestruturação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M) e do Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas, resultando na Lei n.º 5386, de 19 de maio de 2009.

Tabela 1 (cont.)

Consolidação dos Princípios da etapa Municipal de Canoas – 1ª Conseg	
Ordem de prioridade	Princípios
5	Os operadores de segurança pública devem ser bem valorizados através de remuneração condizente, assistência de saúde integral e assistência jurídica.
6	A segurança pública deve estar pautada nos direitos humanos. Respeitar a dignidade humana e os direitos fundamentais.
7	Educação acompanhada e inclusiva.

Tabela 2

Concolidação das Diretrizes da etapa Municipal de Canoas – 1ª Conseg		
Ordem de prioridade	Diretrizes	Eixo Temático
1	Estabelecer um piso nacional para os profissionais de segurança respeitando as peculiaridades de cada agência de segurança.	3
2	Resgate dos vínculos familiares através de programas sociais na comunidade, integrando políticas públicas de assistência e tratamento para usuários, familiares e cuidadores.	5
3	Implementar uma Política Nacional de fomento à habitação subsidiada para profissionais de segurança com a participação dos municípios como agentes financiadores da política em nível local.	3
4	Debater e planejar a segurança e a cidadania transversalmente, como projeto educativo de organização e mobilização social, entre todos os segmentos do Estado.	5
5	Criação de cursos de capacitação para a Escola Nacional de Gestão em Segurança para capacitar agentes públicos e privados.	2
6	Garantir recursos e estruturas para dar maior sustentação às ações de prevenção e atendimento.	7
7	Capacitação da polícia cidadã para um diálogo entre um poder público e a comunidade.	5

Tabela 2 (cont.)

Concolidação das Diretrizes da etapa Municipal de Canoas – 1ª Conseg

Ordem de prioridade	Diretrizes	Eixo Temático
8	Qualificação de professores para a segurança.	5
9	Estabelecer uma política pública penitenciária permanente e qualificá-la com seus gestores.	7
10	Incrementar as políticas públicas do primeiro emprego, cursos de qualificação e com co-responsabilidade social com empresas públicas e privadas.	5
11	Promover um programa nacional de capacitação multiplicadora sobre prevenção e atendimento de emergenciais.	7
12	Conselho de política pública de segurança, em nível municipal, estadual e nacional, com paridade e representação de todos os segmentos.	3
13	Através de emenda constitucional criar um sistema prisional auto-suficiente, possibilitando a população carcerária mecanismos para que possam, através do trabalho, ser ressocializados.	2
14	Formação continuada para trabalhadores na área da segurança.	3
15	Fortalecer mecanismos de participação direta da sociedade civil, ex.: Conselho da Comunidade.	6
16	Difundir e promover uma cultura de democracia (inclusive nas instituições de segurança pública), como também políticas de prevenção em segurança pública.	2
17	Compreensão e atuação das ações e programas governamentais por meio do fortalecimento de redes sociais.	6
18	Trabalhar a segurança pública como questão educacional, cultural e social.	5
19	Fomentar pesquisas e produção de conhecimento sobre o sistema penitenciário.	6

Tabela 2 (cont.)

Concolidação das Diretrizes da etapa Municipal de Canoas – 1ª Conseg		
Ordem de prioridade	Diretrizes	Eixo Temático
20	Constituir um sistema integrado nacional de informações sobre sinistros e acidentes.	7
21	Incrementar as políticas de combate ao tráfico de drogas e armas.	5

Dada a precariedade, o ineditismo e as ambigüidades de processos participativos como o presente, parece, ao autor, ainda, temerário inferir uma conclusão peremptória sobre a cristalização dos modelos de segurança (*direito à segurança/tecnocrático-regulatório* ou *segurança de direitos/democrático-emancipatório*) em debate.

Pode-se afirmar, todavia, que o instrumento das conferências dão visibilidade aos desafios, socioculturais e político-institucionais, que se apresentam para a concretização do direito social à segurança. Estes exigem o enfrentamento tanto dos fatores de criminalização, a exemplo do que podem representar o medo e o sentimento de insegurança, quanto aqueles de ordem econômica, social, política e cultural, que garantem a (re)produção estrutural de desigualdades e a violação dos direitos humanos, da dignidade humana, da alteridade e das diferenças.

Assim é que:

Sem rígidos direitos sociais e econômicos, os direitos com respeito ao Estado não poderiam ser gozados plenamente; e, sem direitos em relação ao Estado, novas formas de desigualdade de poder, riqueza e *status* poderiam perturbar sistematicamente a implementação de liberdades sociais e econômicas (HELD, 1987, p. 257).

Nesse contexto, os riscos e as ambigüidades da participação manifestam-se também, e não raro, em reclamos sociais que confluem para determinadas referências destoantes de uma política de efetiva proteção de direitos, a exemplo da requisição estrita por novas viaturas, mais armamento e munição, ou mesmo as demandas eminentemente corporativas.

Na base do imaginário social, que sustenta tal ideário, está uma cultura punitiva amparada em códigos de violências, muitas vezes ilegítimas, voltados a determinadas classes e grupos sociais historicamente marginalizados, que se comprazem pela estetificação da morte e da dor, (co)reproduzida socialmente como

forma de amainar uma sensação de insegurança arraigada em padrões socioculturais mais complexos e profundos. Em geral, não se tematiza a criminalização e a lógica estrutural do sistema penal, de tal forma que:

(...) a imagem da criminalidade promovida pela prisão e a percepção dela como uma ameaça à sociedade, devido à atitude de pessoas e não à existência de conflitos sociais, produz um desvio da atenção do público, dirigida principalmente ao “perigo da criminalidade”, ou às chamadas “classes perigosas, ao invés de dirigir-se à violência estrutural.¹⁰³

Se, de uma parte, uma concepção limitada do *político*, e das relações de poder que lhe caracterizam, sobretudo no âmbito do poder político de punir, contribui para o estreitamento das possibilidades de transformação das condições de vida da população através da ampliação e do aperfeiçoamento de instrumentos, mecanismos e canais democráticos de participação, de outra, uma supervalorização da dimensão política do processo participativo, conforme se afirmou, em detrimento de medidas redistributivas de recursos materiais, simbólicos e culturais, (a serem) asseguradas por parte do Estado¹⁰⁴, não tem o condão, por si só, de obstar o desenvolvimento de certo modelo de *direito à segurança* baseado em estratégias repressivas orientadas à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais no espaço urbano.¹⁰⁵

Segundo Held, “[o] que distingue o modelo de autonomia democrática dos muitos outros modelos discutidos é um compromisso fundamental com o princípio de que a liberdade de alguns indivíduos não deve ser permitida às custas de outros, onde os outros são, freqüentemente, a maioria dos cidadãos.” (HELD, 1987, p. 267).

¹⁰³ BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. **Revista de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993, s/n.

¹⁰⁴ Não se ignora a existência de muitas outras abordagens e leituras possíveis sobre os limites e possibilidades, individuais, subjetivas e organizacionais de instâncias participativas e deliberativas de que são exemplos por RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura Política e Teoria Democrática: Implicações Empíricas de um Debate Teórico. **Revista Mediações (UEL)**, Londrina, v. 7, n. 1, p. 113-39, 2002; WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004; FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Conseqüências. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

¹⁰⁵ Cite-se como exemplo a crítica oposta pelo autor a algumas dessas políticas implementadas no Estado do Rio Grande do Sul por CUNHA, Eduardo Pazinato. Muito além do constrangimento. **Zero Hora**, Porto Alegre, Opinião, p. 25, 04 abr. 2008.

É certo que a riqueza do processo participativo da I CONSEG merece maior esforço de análise teórica. Por ora, limitamo-nos a ilustrar alguns dos seus resultados, vez que este não se constitui o foco da pesquisa. Passa-se a seguir a aprofundar o tema da participação em termos da descentralização das políticas pública após o advento da Constituição Federal de 1988.

2.3 REDEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O fortalecimento do poder local e a criação de *novos* canais, mecanismos e instrumentos de participação política de vários e diversos atores e/ou setores sociais na gestão de políticas públicas conformam um processo mais amplo de descentralização político-administrativa calcado pela recepção, no plano jurídico-formal, de significativas alterações nas dinâmicas social e política brasileiras na contemporaneidade.

O acirramento do processo de luta da cidadania pelo restabelecimento da democracia, no final dos anos setenta e início dos oitenta do século XX, culminou com o fim da ditadura militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, através da qual foi potencializada a participação da cidadania e da “comunidade” na discussão, definição e fiscalização de políticas públicas.

Se o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular afiguraram-se em alguns desses instrumentos trazidos pelo *novo* texto constitucional para ampliar o controle

público do Estado, os conselhos gestores de políticas públicas¹⁰⁶, nos seus diversos escopos, representaram a instituição de canais públicos de participação em torno de diferentes questões e interesses sociais.

Nesses termos, a descentralização das políticas sociais no país tem alterado, sobremaneira, a estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro, notadamente nas áreas de educação, assistência social, saúde, saneamento, habitação popular e, mais recentemente, na segurança pública.

Tais mudanças, associadas tanto à natureza quanto ao padrão das relações intergovernamentais (União, Estados e Municípios), sinalizam a (necessidade de) recuperação das bases federativas do Estado Nacional, em contraposição à centralização político-administrativa promovida no período da ditadura militar¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Para maiores informações consulte, por exemplo: GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do Desenho Institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 38, n. 161, jul.-dez. 2002. p. 43-79; _____; BORBA, Julian. Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: LÜCHMANN, L. H. H. (org.); BORBA, Julian (org.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. 1.ed. Florianópolis: Insular, 2007. 224 p. v. 1.; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. **Inclusão e Participação**: uma análise a partir das experiências participativas de Santa Catarina. *Paper*. Recife: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT Democracia e Desigualdades Sociais; TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103; WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003; AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Cidadania e Democracia. Sociologias n. 2. Porto Alegre: UFRGS, 1999; _____. Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003; NAVARRO, Zander. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003; FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001; ROLIM, Marcos. Os Conselhos e a Invenção Democrática. **Revista Estudos Legislativos**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 231-43, 2006.

¹⁰⁷ Durante o regime autoritário militar, iniciado em 1964, o Estado brasileiro promoveu a centralização das instituições políticas e estimulou o crescimento da provisão privada de bens e serviços, assim como defendeu o planejamento e a gestão públicas baseados em decisões técnicas e na supressão de canais abertos à manifestação pública de interesses seccionais. No entanto, de acordo com Cortes, foi esse mesmo governo ditatorial, a partir de 1974, com a diminuição do ritmo do crescimento econômico e com o enfraquecimento de suas bases sociais de apoio, que implementou o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREVSAUDE), em 1979. Esse programa incorporava, de forma inédita, paradoxalmente, a noção de participação comunitária no setor como um dos seus eixos centrais, por CORTES, Soraya Maria Vargas. **Construindo a possibilidade da participação dos usuários**: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. Sociologias, n. 7, p.18-49, jun. 2002; Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006. Por razões óbvias o mesmo não ocorreu na área da segurança. Sobre esse aspecto verifique a nota n.º 34.

É por isso que a descentralização das políticas públicas, desde a década de noventa do século passado, vem sendo constantemente relacionada à municipalização, já que se acredita que:

A proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradores de conflitos urbanos. Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de base e de legitimação do sistema político-estatal como um todo (DIAS NETO, 2005, p. 55).

Inegavelmente, o reconhecimento pelo texto constitucional de 1988 dos municípios como entes politicamente autônomos, somado ao fato da maior proximidade com os problemas e demandas sociais em âmbito local, tem favorecido diversas experiências de gestão participativa das políticas públicas no país¹⁰⁸.

Não se pode desconsiderar, todavia, que o Brasil se caracteriza por um expressivo nível de desigualdade estrutural de natureza econômica, social, política e cultural¹⁰⁹. Por conta disso, isoladamente, o repasse de recursos e atribuições aos governos locais ou municipais e, através deles, aos conselhos, por exemplo, e o estímulo à participação da cidadania na gestão de políticas públicas, apesar de importantes, não asseguram a descentralização, em concreto, das políticas sociais.

Observe-se que: “Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social” (ARRETCHE, 1999, s/n).

Por conseqüência, a despeito do potencial de transformação política representado por esses novos instrumentos de participação para a reordenação do

¹⁰⁸ Além dos conselhos gestores importa destacar a experiência de democratização do orçamento público através da proposição do Orçamento Participativo, em geral, por Administrações Públicas Municipais progressistas, a realização de audiências públicas, muitas das quais propostas pelo Poder Legislativo, para debater temas de grande relevância e repercussão sociais, e, ainda, a promoção de conferências nacionais sobre os mais diversos direitos fundamentais e sociais.

¹⁰⁹ No caso da realidade brasileira, ainda hoje, essa reflexão é bastante atual. A esse respeito por DAMATTA, Roberto da. **Carnavais, Malandros e Heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997; LIMA, Kant de Lima. **A Antropologia da Academia**: quando os índios somos nós. Niterói: EDUFF, 1997; BARBOSA, Livia **O Jeitinho Brasileiro**: a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro: Campus, 1992; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

processo de gestão das políticas públicas brasileiras (GOHN, 2001), máxime das municipais, faz-se necessário atentar para as dificuldades apontadas por vários estudos sobre a efetividade das práticas democráticas no interior desses instrumentos.

Entre elas, de forma objetiva, destacam-se: a cultura autoritária; a falta de qualificação dos atores, tanto da área governamental quanto da chamada sociedade civil; os entraves para o cumprimento e efetivação das deliberações sociais carreadas por esses mecanismos; a carência de informações, a falta de recursos e de autonomia; a precária articulação com as bases e as amarras burocráticas (REZENDE, 1997 apud COHN. In: SOARES; CACCIA-BAVA (org.); GOHN, 2001; LÜCHMANN, 2002, entre outros).

Os desafios para a conformação e consolidação de um desenho institucional de novo tipo para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas no país reafirmam a existência de espaços públicos de participação política que extrapolam os estreitos limites estatais. Nesse contexto, o Estado, embora continue, como deve fazê-lo, operando como instância política privilegiada, deixa de possuir o monopólio da identificação dos problemas sociais e da eleição das prioridades dos investimentos públicos.

A necessidade de mediação dos conflitos interpessoais e sociais e o imperativo da (re)distribuição dos bens públicos estão na base desses modelos políticos participativos, nos quais os canais institucionais de deliberação coletiva (dimensão retórica e argumentativa) são abertos às experiências informais de comunicação e de aprendizagem surgidas no espaço heterogêneo do social.

A moderna dicotomia entre esfera pública, caracterizada por um sujeito político universal e homogêneo, e esfera privada, como espaço apolítico das particularidades e diferenças, passa a ser questionada. Decorrência lógica e, ao mesmo tempo, emblemática desse movimento de maior cooperação e complementaridade entre os setores público e privado, a despeito dos riscos que encerra, sobretudo na área da segurança, são as pautas e reivindicações dos movimentos sociais que ultrapassaram os limites da esfera pública, entendida como *lócus* de atuação exclusiva do Estado.

Tais reclamos atingiram práticas sociais autoritárias exercidas também no seio da esfera privada das relações sociais, as quais, justamente por estarem sob o

manto do privado, permaneciam imunes aos instrumentos de proteção de direitos por parte do Estado¹¹⁰.

A ressignificação do conceito de poder local, levada a efeito no país por força das lutas sociais e políticas pela redemocratização, com forte impacto na reorganização político-institucional do Estado brasileiro, de acordo com o que se noticiou acima, e a emergência, ou o alargamento, do conceito de espaço público, a partir da atuação de diversos atores e/ou organizações (trabalhadores sindicalizados, movimentos sociais, Comunidades Eclesiais de Bases - CEBs, partidos políticos, etc.), em prol do aprofundamento e da expansão da democracia por meio de reivindicações de direitos (WAMPLER; AVRITZER. In: COELHO; NOBRE, 2004), incorporaram também ao debate público questões tratadas outrora somente por técnicos e/ou especialistas.

Essas substanciais alterações do papel político desempenhado pelo Estado na sua relação com a sociedade criaram as condições para o surgimento do conceito de governança, que alterou sensivelmente o padrão e o modo de pensar a gestão pública, antes restrita aos representantes dos Poderes Públicos e subsumida aos parâmetros exclusivos da democracia representativa (DOWBOR, 1998; BOURDIN, 2001; SLAKMON; MACHADO; BOTTINI, 2006).

Nesse particular, sobreleva ressaltar a participação da cidadania e da “comunidade” na proposição, na fiscalização e, eventualmente, na execução compartilhada de políticas de segurança, coordenadas e implementadas pelo poder local.¹¹¹ Por isso:

Parece-nos essencial tratar esta área de justiça e segurança de forma ampla, como um dos instrumentos fundamentais da reprodução social, que tem de deixar de ser campo de especialistas para se tornar objeto de um processo vital de rearticulação política e de reorganização social (DOWBOR, 1998, p. 317-333).

¹¹⁰ Cite-se como exemplo a luta social e política do(s) movimento(s) feminista(s), conforme: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. Especialmente os capítulos terceiro e quarto.

¹¹¹ Vide: SENTO-SÉ, João Trajano (org). **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Em especial o primeiro capítulo, intitulado: Segurança municipal no Brasil - sugestões para uma agenda mínima, de autoria do Professor Luiz Eduardo Soares. KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2005.

A superveniência do conceito de governança local, pensado, a princípio, em termos globais, nacionais e regionais, tem relação com um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais torna-se fundamental. O que está em curso é a construção de um sistema político-institucional de gestão pública compartilhada, que combine elementos dos modelos de democracia representativa e participativa, envolvendo diversos outros atores e/ou setores sociais (movimentos sociais, ONG's, entidades privadas, universidades, órgãos estatais, populares, entre outros).

Decerto, a simples construção de espaços públicos democráticos de discussão, participação e deliberação de políticas públicas prioritárias para a população não assegura, *per se*, a efetividade de sua implementação.

Esse processo, todavia, introduz necessária reflexão acerca da politização do tema da segurança, a exemplo do que se tem verificado, ainda de forma inconclusa, conforme se afirmou, nas etapas municipais e estaduais da I CONSEG, proposta pelo Ministério da Justiça, ao longo do ano de 2009.

Acredita-se que o debate público sobre as questões afetas à segurança possa recolocar o enfrentamento desse tema em um outro patamar. Para Hassemer:

Nossas discussões atuais favorecem o aspecto "segurança" em detrimento do aspecto "política". Com isto quero dizer sobretudo que nós fixamos apenas um dos olhos nos elementos de um controle da criminalidade tecnicamente eficiente, ao passo que aspectos normativos, tais como pressupostos de longo prazo da segurança, alternativas ou custos deste controle atraem nossa atenção apenas marginalmente. Uma repolitização do debate sobre política de segurança teria porém também o efeito de que ele voltaria a ser conduzido pelos cidadãos interessados mais que pelos experts: questões gerais e não apenas criminalísticas saltariam para o primeiro plano (HASSEMER, 1997, p. 66).

Há que se avançar, pois, para uma concepção de política de segurança que seja capaz de garantir a segurança dos indivíduos em todos os seus direitos fundamentais, na esteira do conceito tomado de empréstimo por Baratta de Galtung, já citado, o que inclui os direitos de prestação positiva por parte do Estado, por meio da promoção e da garantia das condições materiais de gozo efetivo desses bens jurídicos (ações positivas fáticas).

Certamente tal concepção extrapola o escopo dos tradicionais direitos de defesa do cidadão frente ao sistema punitivo estatal¹¹², ou mesmo, dos direitos de prestação positiva estatal, de ordem normativa, aqueles previstos pela legislação penal para proteger os direitos fundamentais do cidadão contra a atividade de terceiros. O conceito de *garantismo positivo* de Alessandro Baratta resume a tese aqui sustentada:

Ampliar la perspectiva del derecho penal de la Constitución en la perspectiva de una política integral de protección de los derechos, significa también definir el garantismo no solamente en sentido negativo como límite del sistema positivo, o sea, como expresión de los derechos de protección respecto del Estado, sino como garantismo positivo. Esto significa la respuesta a las necesidades de seguridad de todos los derechos, también de los de prestación por parte del Estado (derechos económicos, sociales y culturales) y no sólo de aquella parte de ellos, que podríamos denominar derechos de prestación de protección, en particular contra agresiones provenientes de comportamientos delictivos de determinadas personas. No se puede ignorar aquella parte de la inseguridad urbana debida efectivamente a comportamientos delictivos. No obstante, la necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección de la criminalidad y de los procesos de criminalización. La seguridad de los ciudadanos corresponde a la necesidad de estar y de sentirse garantizados en el ejercicio de todos los derechos: derecho de la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades, derecho a expresarse y a comunicarse, derecho a la calidad de vida, así como el derecho a controlar y a influir sobre las condiciones de las cuales depende, en concreto, la existencia de cada uno. La relación existente entre garantismo negativo y garantismo positivo equivale a la relación que existe entre la política de derecho penal y la política integral de protección de los derechos. El todo se sirve de cada uno de los elementos que cada vez lo conforman, pero cada uno de estos elementos necesita del todo (BARATTA, 1999, p. 110).

Esse redimensionamento do conceito de segurança consubstancia e fundamenta, do ponto-de-vista constitucional, a atual tendência de intervenção das

¹¹² Consideram-se, a título de referência, como direitos de defesa, os tradicionais direitos fundamentais de liberdade e igualdade (previstos no texto constitucional como “direitos individuais”), de caráter negativo, na medida em que se dirigem a abstenção do Estado. Os denominados direitos sociais, por sua vez, são tidos primordialmente como direitos dirigidos precipuamente a prestações positivas por parte do Estado. É justamente esse último enfoque que será privilegiado nesta análise, a saber: a segurança como direito fundamental, inscrita no rol dos direitos sociais e, como tal, tendo eficácia vinculativa, não somente em relação aos entes federados (União, Estados e Municípios), como também junto aos particulares. Maiores referências sobre o assunto por SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 96-ss.

Administrações Municipais na gestão da segurança pública¹¹³. Fortalece, ao mesmo tempo, a existência e/ou construção de espaços públicos de proposição e fiscalização de políticas públicas de segurança.

Observe-se que, a despeito de a Constituição Federal prever, em seu art. 144, incisos I a V, que a segurança pública deve ser garantida pelas polícias, e, dessa forma, conferir aos municípios responsabilidade, em tese, secundária, adstrita ao papel desempenhado pelas guardas municipais na proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais, consoante disposto no art. 144, § 8º, em nenhum momento, desautorizou a atuação municipal no campo da gestão de políticas públicas de segurança, de forma acessória e complementar às competências dos Estados e da União¹¹⁴.

Cumprе ressaltar, então, que, entre as iniciativas mais promissoras nessa área, sobressaem-se aquelas que buscam ampliar os instrumentos da democracia representativa, como também os mecanismos de participação direta dos cidadãos

¹¹³ Não se ignoram as limitações de uma interpretação literal do texto constitucional relativamente à municipalização da segurança pública (vide art. 144 da Carta Política, notadamente a abertura, em princípio, residual para a atuação dos municípios nessa temática através do §8º). Apenas propugnaram-se aqui, conforme ficará mais evidente no capítulo seguinte, novas possibilidades hermenêuticas, com impacto nas intervenções locais nessa seara, a partir do potencial teórico-prático representado pela assunção do conceito de segurança como um dos direitos sociais inscritos no rol do art. 6º da Carta Magna, em contraposição ao *sensu comum teórico* do enfoque criminal das situações-problema.

¹¹⁴ Observe-se a análise de alguns dos programas municipais de segurança de 39 cidades da Região Metropolitana de São Paulo na pesquisa de KAHN; ZANETIC, 2005, p. 54. No plano internacional, recomenda-se a leitura da publicação: INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME; Urban crime prevention and youth at risk - Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World. Prepared for the 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, 2005. Disponível em: <http://www.crime-preventionintl.org/filebin/tools/Compendium_of_best_practices.pdf>. Acesso em: 30 out. 2005. Nela, constam três experiências (inter)municipais de segurança pública brasileiras, quais sejam: o Programa Fique Vivo ("Stay Live Programme") de Belo Horizonte (MG), as ações de política de segurança pública ("Public Security Policy") de Diadema (SP) e o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, envolvendo 39 prefeituras da região metropolitana de São Paulo ("Metropolitan Forum of Public Security"). Merece também referência a experiência da prefeitura de Bogotá (Colômbia), nas gestões de Antanas Mockus. Reduziu-se em 60% o número de mortes violentas no município, por meio da combinação de estratégias de prevenção e repressão e do desenvolvimento de ações que enfocavam, sobretudo, mudanças de ordem cultural, baseadas na auto-regulação cultural da cidadania (a exemplo: do uso obrigatório de cinto de segurança e do trabalho de conscientização de "mímicos profissionais" para reduzir a mortalidade no trânsito, restrição da venda de álcool em bares e restaurantes, criação de centros de mediação, os quais treinaram mais de 8.000 agentes de cidadania, capacitação de policiais em escolas de segurança, considerando os policiais como "cidadãos formadores de cidadãos" - multiplicadores, ações coletivas para o desarmamento da população, entre outros). MOCKUS, Antanas. La experiencia de Bogotá en la lucha contra la criminalidad. Palestra proferida na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, a convite da Comissão Especial de Segurança Pública. 06 set. 2006).

no planejamento das políticas públicas, horizontalizando o relacionamento entre o governo e a sociedade, através do aperfeiçoamento das instâncias decisórias locais e do controle mais direto das agências de segurança e dos sistema de justiça criminal pela população¹¹⁵.

Logo, se existe algum modelo ideal de descentralização, este será aquele capaz de articular, de modo equilibrado, as dimensões, econômicas, sociais, políticas e culturais das reformas administrativas e institucionais, envidando esforços para a democratização do Estado e da sociedade, mediante o controle público e transversal das políticas públicas, em especial as de segurança, historicamente aliadas da participação política da cidadania e da “comunidade”.

O comprometimento político governamental, a tradição associativa local e a dinâmica institucional decorrente das articulações entre Estado e sociedade constituem alguns dos aspectos fundamentais que respondem ao êxito de experiências brasileiras no campo da formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas participativas, interinstitucionais e interagenciais (LÜCHMANN, 2002).

Nesse contexto, o revigoração do poder local conduz a uma concepção mais abrangente de municipalização, considerando a revitalização das competências políticas dos governos locais e, sobretudo, o resgate da cidade como espaço privilegiado de participação da cidadania no debate público de problemas e de caminhos coletivos para sua superação.

Desnecessário assinalar que essa sucinta digressão acerca do reconhecimento de *novos* canais, mecanismos e instrumentos de participação na gestão de políticas públicas no Brasil redemocratizado não pretendeu, nem poderia, esgotar, de nenhuma forma, a profusão de perspectivas e especificidades que cada

¹¹⁵ Os arts. 6º c/c art. 29 da Constituição Federal oferecem o fundamento constitucional para as iniciativas municipais de ampliação do acesso dos cidadãos no processo de decisões públicas. Sobre esse tema merecem destaque: JUNIOR, Sérgio Czajkowski. **Violência Urbana e Governança Comunitária**. Um Estudo dos Conselhos Comunitários de Segurança e do Policiamento Comunitário na Cidade de Curitiba-PR. Paraná: PUCPR, 2006. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006; FAGUNDES, Andréa Lucas. **A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso de São Leopoldo – RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007; CUNHA, Eduardo Pazinato. **Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS)**, 2006. Porto Alegre: PUCRS, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006; LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: UFPB, 2008.

uma dessas experiências abriga.

Por ora, dada a complexidade e as múltiplas abordagens que o tema oferece, basta o registro das possibilidades de participação na gestão pública pelos entes municipais, abertas pelo reconhecimento constitucional do princípio da participação, no contexto do redimensionamento do Estado nacional federado e da descentralização das políticas públicas pelo poder local.

3 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA: BASES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, FUNDAMENTOS TEÓRICOS E EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS NO RIO GRANDE DO SUL¹¹⁶

Depois de analisados alguns dos impactos do medo e do sentimento de insegurança como fatores de criminalização e assinalada parte do potencial da participação no campo das políticas públicas, no escopo da descentralização político-administrativa operada pela Constituição Federal de 1988, impõe-se abordar a problemática da construção de políticas de segurança municipais em concreto.

Serão privilegiadas, nesta parte da dissertação, por conseguinte, as bases constitucionais e legais, os fundamentos teóricos e algumas experiências representativas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul, na esteira do processo de municipalização da segurança.

Assim, pretende-se identificar os limites e potencialidades da democratização das políticas de segurança nas cidades.

3.1 PARA ALÉM DO ENFOQUE CRIMINAL DA SEGURANÇA: FUNDAMENTOS HERMENÊUTICO-CONSTITUCIONAIS

Assentada a necessidade de constituição de *novos* canais, mecanismos e instrumentos de participação política, dando azo ao reconhecimento constitucional do princípio da comunidade, por meio da presença de vários e diversos atores e/ou setores sociais na gestão de políticas públicas, em face da crise mais ampla de

¹¹⁶ Este capítulo incorpora algumas das reflexões do autor abordadas em outros escritos e apresentadas em vários congressos e eventos acadêmicos, as quais são aqui revisitadas e reelaboradas por CUNHA, Eduardo Pazinato. Direito e comprometimento social. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, Opinião, p. 4, 12 set. 2006; Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Conselho Municipal de Justiça e Segurança: panorama do processo de construção de um sistema de proteção social participativo no município de Porto Alegre. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: UFPB, 2008; Muito Além do constrangimento. **Zero Hora**, Porto Alegre, Opinião, p. 25, 4 abr. 2008; PAZINATO, Eduardo Pazinato; KOPITTKE, Alberto. Participação e Integração na Segurança. **Diário de Canoas**, Canoas, Opinião, p. 4, 17 abr. 2009; CUNHA, Eduardo Pazinato; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Experiências de Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul**. Paper. Recife: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT Violência e Sociedade: Segurança, Controle e Castigo, 29 mai. 1 jun. 2007.

subjetividade e sociabilidade plasmadas na dificuldade de o Estado promover intermediações não-mercantis entre os cidadãos, há que se aprofundar, com o rigor que o tema exige, a importância e a repercussão sociopolítica de uma abordagem não criminal (ou criminalizante) do conceito de segurança.

Sobreleva destacar, por oportuno, os fundamentos hermenêutico-constitucionais da segurança como um direito social fundamental atrelado, nessa senda, à perspectiva da *proteção integral de direitos*, nos termos indicados no capítulo precedente.

A segurança, abstratamente considerada, constitui um direito humano e fundamental, que passou a constar nos principais documentos internacionais e em muitas Constituições modernas, inclusive na Constituição Federal de 1988. Dentre as diversas acepções do conceito de segurança previstas nos texto constitucional, referimo-nos àquela ínsita ao *caput* do art. 6º da Carta Política, inserto no Capítulo II do Título II, que disciplina os direitos e garantias fundamentais.

Para tanto, cumpre assinalar, preliminarmente, um conceito geral de direitos fundamentais, em vista do qual será desenvolvida essa argumentação. Segundo Sarlet:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto-de-vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo). (SARLET, 2006, p. 91).¹¹⁷

Dadas às múltiplas faculdades de um direito constitucionalmente consagrado, que têm objeto e conteúdo distintos, opondo-se a destinatários diferentes e determinando deveres de variados tipos, insta buscar-se um critério para distingui-los e, assim o fazendo, perquirir os efeitos práticos decorrentes dessa taxonomia (dogmático-constitucional) dos direitos fundamentais, máxime do direito social fundamental à segurança. Para o jurista português Vieira de Andrade:

¹¹⁷ O autor parece inspirar-se na conceituação de Alexy, para o qual os direitos fundamentais podem ser definidos como aquelas posições que, do ponto-de-vista do direito constitucional, são tão relevantes, que seu reconhecimento ou não-reconhecimento não pode ser deixado à livre disposição do legislador ordinário (ALEXY, 2001).

[...] num mesmo direito fundamental unitariamente designado podemos encontrar combinados poderes de exigir um comportamento negativo (das potências públicas) com poderes de exigir ou de pretender prestações positivas, jurídicas ou materiais, ou com poderes de produzir efeitos jurídicos na esfera de outrem, poderes que têm muitas vezes recortes diferentes e aos quais correspondem, conforme os casos, deveres de abstenção ou de não-intromissão, deveres de prestação ou de ação ou sujeições (deveres de tolerar). (ANDRADE, 1976, p. 188).

Considerando a evolução histórica dos direitos fundamentais, pode-se diferenciá-los de acordo com sua matriz liberal (direitos de liberdade), democrática (direitos políticos) ou social (direitos sociais). Para os fins a que se destina esta pesquisa, todavia, tal distinção, embora necessária, não é suficiente para dar conta de uma justificação constitucional do direito social à segurança. De forma que, em face do conteúdo, ou do modo de proteção dos direitos fundamentais, estes podem ser ainda classificados como direitos de defesa, direitos de participação e direitos a prestações (ANDRADE, 1988, p. 191).¹¹⁸

Os direitos de defesa, também chamados de direitos de impedir, caracterizam-se por implicar um dever de abstenção por parte do Estado, abstenção de agir e dever de não interferência ou de não intromissão, no que toca às liberdades propriamente ditas, em que se resguarda um espaço de autodeterminação individual (por exemplo, em relação à vida, à honra, à intimidade). Para Alexy:

Los derechos del ciudadano frente al Estado a acciones negativas del Estado (derechos de defensa) pueden dividirse en grupos. El primero está constituido por derechos a que el Estado no impida u obstaculice determinadas acciones del titular del derecho; el segundo, por derechos a que el Estado no afecte determinadas propiedades o situaciones del titular del derecho; y el tercero, por derechos a que el Estado no elimine determinadas posiciones jurídicas del titular del derecho (ALEXY, 2001, p. 189).

Os direitos a prestações, por seu turno, no bojo de uma teoria do Estado

¹¹⁸ Optou-se, por razões metodológicas, por não abordar as características dos direitos de participação, já que o mote para apresentar algumas das classificações possíveis dos direitos fundamentais se funda na necessidade de pontuar aspectos decorrentes da interpretação do direito à segurança como direito social fundamental.

Social,¹¹⁹ impõem ao Estado o dever de agir, seja para assegurar os bens jurídicos resguardados pelos direitos fundamentais contra a ingerência de terceiros, seja para promover ou garantir as condições materiais de gozo efetivo desses bens jurídicos fundamentais. O mesmo autor aborda as distinções dos direitos a prestações, nos seguintes termos:

Quando se habla de “derechos a prestaciones” se hace referencia, por lo general, a acciones positivas fácticas. Este tipo de derechos que están referidos a aportes fácticos que, en principio, también podría proporcionar un sujeto particular, serán llamados “derechos a prestaciones en sentido estricto”. Se puede hablar no sólo de prestaciones fácticas sino también normativas. Cuando tal es el caso, los derechos a acciones positivas normativas adquieren también el carácter de derechos a prestaciones. Serán llamados “derechos a prestaciones en sentido amplio (ALEXY, 2001, p. 195-6).

Resta claro que os direitos a prestações por parte do Estado se estendem desde a proteção do cidadão frente a outros cidadãos através das normas do Direito Penal, passando pelas normas de organização e procedimento,¹²⁰ até as prestações de cunho material (ações positivas fácticas), representadas pelo rol dos direitos sociais, estampados no art. 6º da Constituição Federal de 1988, entre os quais, o direito à segurança genericamente considerado.

Em verdade, o direito social à segurança abarca tanto ações positivas fácticas (direitos à prestação em sentido estrito) quanto ações positivas normativas (direitos à prestação em sentido amplo). Versa-se, nesta medida, sobre uma complexa

¹¹⁹ “O Estado social no Brasil aí está para produzir as condições e os pressupostos reais e fácticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há para tanto outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributivista, sem a qual não haverá democracia nem liberdade. [...] O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fáctica. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia. [...] Com o Estado social, o Estado-inimigo cedeu lugar ao Estado-amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança. As constituições tendem a se transformar num pacto de garantia social, num seguro com que o Estado administra a sociedade” por BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 336-46.

¹²⁰ Propositadamente, deixam de serem analisadas as chamadas normas de organização e procedimento, em vista do seu caráter processual de efetivação dos direitos fundamentais, aspecto este que transcende aos intentos desta pesquisa: “Los derechos procedimentales pueden ser tanto derechos al establecimiento de determinadas normas procedimentales cuanto derechos a una determinada “interpretación y aplicación concreta” de normas procedimentales” por ALEXY, 2001, p. 458.

estrutura de um direito voltado à proteção dos direitos fundamentais.¹²¹

Não por outra razão, a interpretação do conceito de segurança, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, deve ser extensiva, abarcando o direito fundamental à segurança social, vinculada a condutas positivas orientadas à efetivação e proteção da dignidade dos indivíduos por parte do Estado.

Na esteira da defesa de Canotilho acerca da tese da Constituição dirigente, “[...] acreditamos que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar chamar de direito, democráticas e sociais” (COUTINHO, 2003, p. s/n).

Desse modo, uma leitura constitucional do conceito de segurança, compreendida como direito social, enseja a possibilidade de se cotejar o direito fundamental à segurança como um direito de dupla força: a prestações positivas de cunho material (ações positivas fáticas) por parte do Estado para com a coletividade e como um direito a prestações positivas de ordem legal, em outras palavras, “de maximização das garantias do imputado e da minimização do arbítrio punitivo”¹²².

Poder-se-ia, ainda, correlacionar o direito fundamental à segurança social à transversalidade das políticas públicas de segurança, enquanto o direito fundamental à segurança pública estaria associado às tradicionais políticas da área.¹²³ Em um e noutro sentido, combinam-se medidas preventivas e repressivas, expressas respectivamente nos modelos de segurança *democrático-emancipatórios*, associados ao direito fundamental à segurança social, e nos modelos de segurança *tecnocrático-regulatórios*, imbricados com o direito fundamental à segurança pública.

À evidência, não se intenta com essa digressão sobre a extensão do conceito de segurança previsto no rol dos direitos sociais estipulados pelo art. 6º da Constituição Federal, estabelecer uma aporia entre prevenção e repressão, segurança e direitos humanos, técnica e política, emancipação e regulação.

¹²¹ Para maiores informações consulte, entre outras obras do criminólogo italiano por BARATTA, Alessandro. **La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales**. Revista de La Facultad de Derecho de La Universidad de Granada, n. 2, 1999.

¹²² ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 140.

¹²³ Para Dias Neto, “por fazer uma leitura descontextualizada dos conflitos sociais e por intervir em seu nível sintomalógico, respondendo retroativamente a ações puníveis de indivíduos – as chamadas “políticas de segurança pública” não têm sido avaliadas no plano de sua eficácia. Pelo contrário, a ineficácia da resposta repressiva costuma reforçar a demanda punitiva” (DIAS NETO, 2005, p. 105).

Acredita-se que a interpretação da segurança na perspectiva de um direito social fundamental permita consubstanciar, no plano constitucional, a atual tendência à municipalização da segurança pública,¹²⁴ operada mediante a participação da cidadania e da “comunidade” através do estabelecimento de uma gestão compartilhada, primeiro, entre os entes federados e suas respectivas agências de segurança (União, Estados e Municípios), depois, destes, sobretudo do poder local, com diversos outros atores e segmentos sociais.

É preciso ter em conta que a proteção jurídico-constitucional dos direitos sociais, entre os quais, a segurança, através de atuações positivas do Estado, implica, no limite, uma transformação das estruturas econômicas e sociais existentes nos marcos do modelo capitalista, o que somente poderá ser equacionado ao nível da luta social e política pelo estabelecimento de uma nova hegemonia ou uma nova *gramática social*.

Nesse sentido, ao debruçar-se sobre a tutela dos direitos sociais, assinala Vieira de Andrade que:

[...] a constituição como um estatuto jurídico do político não fornece uma resposta concreta e determinada para o problema de como e em que medida deve o Estado prosseguir essa tarefa fundamental que é a de promover a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. De fato a proteção constitucional dos direitos sociais é sobretudo uma proteção política: o direito de petição individual ou colectiva, os direitos de participação na organização e no processo de decisão, as formas legítimas de pressão por intermédio dos partidos políticos e dos grupos sociais são os meios ao alcance dos cidadãos para conseguirem a efectivação dos seus direitos. (ANDRADE, 1998, p. 343-344).

Quer-se, com isso, deslocar o foco de análise do modelo repressivo e reativo da dogmática do Direito Penal e dos mecanismos de persecução criminal, adstritos ao sistema de segurança pública e justiça criminal (Polícias, Promotorias, Judiciário

¹²⁴ Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...] §8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (PINTO; WINDT; CÉSPEDES, 2006).

Detendo-se, estritamente, ao texto constitucional positivo, Soares propugna a desconstitucionalização das polícias, ou seja, a transferência aos Estados a autoridade para escolher o modelo de polícia que lhes fosse mais apropriado, o que, por razões várias, nos parece inadequado (SOARES, 2006).

e Prisões), para a repolitização do debate da segurança,¹²⁵ facultado pela construção de um modelo de *proteção integral de direitos*.

A segurança passa a ser, então, concebida como um direito social fundamental à coletividade, favorecendo, como não poderia deixar de sê-lo, uma maior participação da cidadania no debate e na deliberação pública.¹²⁶ Para Baratta:

[...] parece claro que a linha fundamental de uma política criminal alternativa é dirigida para a perspectiva da máxima contração e, no limite, da superação do sistema penal, que veio se configurando, *pari passu* com o desenvolvimento da sociedade capitalista, como um sistema cada vez mais capilar e totalizador de controle do desvio, através de instrumentos administrados por uma autoridade superior e distante das classes sobre as quais, sobretudo, este aparato repressivo exerce a própria ação. (BARATTA, 2002, p. 206).

Necessário consignar, no entanto, que a fundamentação de uma hermenêutica-constitucional do conceito de segurança não se afigura suficiente para conter a violência punitiva do sistema penal, posto que estrutural. Para que isso fosse possível, como apregoa Baratta, seria necessário “uma ampla e rigorosa política de descriminalização e, numa perspectiva final, na superação do atual sistema de justiça penal e sua substituição por formas mais adequadas, diferenciadas, justas de defesa dos direitos humanos frente à violência”.¹²⁷

Assinaladas as possibilidades hermenêutico-constitucionais de uma nova leitura do conceito de segurança para além do tradicional enfoque criminal (criminalizante), importa gizar alguns dos fundamentos teóricos do novel processo de municipalização dessa área no país.

¹²⁵ Sobre esse assunto por HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 5, out.-dez., 1997; DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

¹²⁶ O enfoque aqui proposto não ignora a arguta advertência de Rolim, na obra por ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**. Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 110.

¹²⁷ BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Porto Alegre, **Revista de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993, s/n.

3.2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA

A despeito do que se afirmou até aqui, deve-se reconhecer que o debate acerca das políticas públicas municipais de segurança está longe de ser pacífico e consolidado.

A natureza do tema, envolvendo questões de ordem empírico-analítica e sociopolítica; as limitações do texto constitucional, a partir da interpretação literal da norma do art. 144 da Constituição Federal de 1988, em relação ao papel a ser desempenhado pelos municípios nessa área; a falta de sistematização das recentes experiências de políticas de segurança conduzidas pelas Administrações Municipais e a inexistência de um referencial teórico preciso levantam uma série de dúvidas tanto para os pesquisadores quanto para os gestores públicos municipais que atuam na área.

As experiências municipais em curso no país explicitam muitos dos limites, mas também das possibilidades da consolidação da democracia e da crítica da lógica estruturalmente seletiva do controle sociopenal.

Nesse contexto, a análise de experiências representativas no campo da municipalização das políticas públicas de segurança, combinadas com a participação política da cidadania e da “comunidade”, aponta alguns pressupostos básicos para a consecução de uma nova e diferenciada abordagem da segurança, tendo em vista o protagonismo do poder local:

1) Reformas organizacionais na estrutura dos governos e da Guardas Municipais: aplicação de programas multissetoriais, superando a tendência à fragmentação dos projetos e das ações. Além da criação de um núcleo gestor voltado especificamente para a área de segurança pública, seria necessário alterar o modelo organizacional que engessa e atomiza a gestão das políticas sociais, em vista da construção de políticas públicas inteligentes e articuladas, intersetoriais e criativas, com enfoque prioritário nos jovens, as maiores vítimas e perpetradores das violências, e na interceptação das dinâmicas geradoras destas últimas;

2) Capacitação de um novo sujeito da gestão pública, sensível à complexidade que caracteriza essa nova abordagem e apto para implantar políticas multidimensionais e multissetoriais;

3) A formulação e a implementação de políticas específicas de segurança, com base no tríptico: modernização (tecnológica e, sobretudo, gerencial, orientada para o planejamento e a avaliação); moralização (via introdução de novos mecanismos institucionais não-corporativos de controle interno - ouvidoria, e externo, a exemplo dos conselhos municipais); e participação comunitária (transparência do processo e recuperação da confiança da sociedade nas instituições policiais renovadas) e, no mesmo

sentido, a interdisciplinaridade, a interagencialidade, a participação e a descentralização;

4) Nova abordagem das violências e da criminalidade, com o reconhecimento da diversidade dos níveis de realidade que encerra (desde a auto-estima, a dinâmica dos afetos, o universo imaginário e de valores e a construção identitária até as questões de aprendizado, acesso à escola, ao lazer e ao emprego; como também o fomento a experiências familiares e comunitárias de acolhimento e superação da estigmatização e da rejeição) e ênfase em políticas públicas de caráter preventivo;

5) O estímulo a uma nova aliança com a sociedade, marcada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades compartilhadas entre o Estado e a sociedade.¹²⁸

Uma nova agenda municipal de segurança, organizada em torno de uma unidade, uma agência ou um organismo central deve abordar preferencialmente ações preventivas, articuladas com as demais secretarias e órgãos da Administração Pública municipal (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Transporte e Mobilidade Urbana, Comunicação, Esporte e Lazer, Cultura); políticas específicas de segurança preocupadas com a *proteção integral de direitos*, incluindo, ainda, da forma mais ampla, plural e participativa possível, a cidadania e a comunidade.

Além disso, uma política de segurança com esse escopo deve privilegiar ações preventivas destinadas a atender, tanto as dimensões materiais quanto simbólico-afetivas ou cultural-psicológicas exercidas pelas práticas desviantes, de que é exemplo o tráfico de drogas junto aos jovens de 15 a 24 anos, não por acaso, a faixa etária em que se encontram os maiores vitimados do sistema penal e para os quais políticas próprias devem ser concebidas e desenvolvidas com prioridade (SOARES apud SENTO-SÉ, 2005).

É claro que, como sustenta Baratta:

O princípio geral da prevenção corresponde então à estratégia do controle democrático da violência. Isto significa que os portadores das necessidades reais, de direitos humanos, unem-se para uma articulação autônoma de suas próprias necessidades e direitos e para a criação de instrumentos públicos que atuem efetivamente a seu favor. O princípio da autonomia de articulação das necessidades e dos direitos realiza-se através

¹²⁸ Inspirado, sobretudo, nas seguintes referências: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório. Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana: uma forma alternativa de construir soluções para a segurança. Porto Alegre (RS), 2003; SOARES, 2005. In: SENTO-SÉ, 2005, p. 15-44; DIAS NETO, 2005, p. 102-36; GARLAND, 2005, p. 14-50; SENASP. **Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp/prevenção/GUIA%20PREVENÇÃO%20JULHO-2005.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005a; SENASP. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005b.

de uma comunicação livre de poder entre os portadores e pressupõe a construção e manutenção da democracia representativa e participativa.¹²⁹

Considerando essas diretrizes e suas implicações teórico-práticas, a partir do debate participacionista contemporâneo e do reconhecimento de um conceito de segurança ampliado, apresentar-se-á, a seguir, um breve relato histórico do contexto do surgimento dos conselhos de políticas públicas no Brasil, um dos instrumentos participativos que ganharam força, inclusive normativa, com a Constituição Federal de 1988, apesar dos riscos que se lhes caracterizam na área da segurança.

A combinação desses aspectos históricos com a sistematização dos conceitos-chave que consubstanciam a atual tendência de municipalização da segurança visam complementar a primeira parte desse subcapítulo, focada no delineamento de uma agenda mínima de pesquisa e intervenção nesse campo.

As mobilizações sociais e os processos de organização da sociedade brasileira, acompanhando a efervescência social, política e cultural da segunda metade do século XX no mundo, estimularam a emergência do chamado *novo movimento sindical*. A luta por melhores condições de trabalho e por melhores salários confrontavam, também, à época as arbitrariedades do regime ditatorial.

“Pela primeira vez desde o começo dos anos sessenta, sindicatos de trabalhadores rurais e o movimento dos sem-terra exigiam reforma agrária e a extensão dos benefícios previdenciários a trabalhadores rurais.”¹³⁰ Nas cidades, proliferaram movimentos sociais de diversos matizes (estudantil, negro, feminista, ambientalista, entre outros); organizações sociais e associações de moradores promoveram campanhas por maior acesso a bens e serviços básicos e todos eles convergiam na oposição ao governo civil-militar de então.

Nos anos oitenta, foram criados canais (não)institucionais e mecanismos jurídicos para favorecer a mediação do Estado com a cidadania e a “comunidade” na gestão das políticas públicas. Entre eles destaca-se a experiência conselhistas. De acordo com Gohn, existem três tipos ou modalidades de conselhos:

[...] os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os

¹²⁹ BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. **Revista de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993, s/n.

¹³⁰ CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, n. 7, p. 18-49, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006.

populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos por pressões e demandas da sociedade civil. No primeiro tipo, temos como exemplo os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970 (Gohn, 1990); no segundo, os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 (Urplan, 1984; Gohn, 1990); e no terceiro, os conselhos institucionalizados, a exemplo dos conselhos de representantes previsto na Lei Orgânica Municipal de São Paulo e os conselhos gestores institucionalizados setoriais [...]¹³¹

Há que se ressaltar, por um lado, as possibilidades abertas pelos conselhos na gestão de políticas públicas na atualidade, sobretudo os que operam em nível municipal, já que as cidades têm-se revelado um *locus* privilegiado de experiências de democratização do Estado e de *novas* interlocuções deste com a sociedade.

Por outro lado, devem-se também registrar os limites impostos aos conselhos como instrumentos de expressão dos anseios da população. Um dos desafios que se lhes subsistem é o de compatibilizar democracia e desenvolvimento, articulando as duas lógicas presentes no processo de descentralização político-institucional brasileiro, a saber: a econômica e a política. Note-se que:

Essa tensão refere-se ao predomínio da lógica econômica, no nível federal, voltada para a diminuição do gasto público daquela esfera de governo, e ao predomínio da lógica (ou lógicas) política(s) no nível local, voltada(s) tanto a satisfação da demanda imediata quanto para a concepção da descentralização como uma estratégia de democratização das relações entre Estado e sociedade civil, além da possibilidade de reestruturação do próprio Estado para imprimir-lhe maior eficiência na prestação e maior equidade no acesso aos serviços sociais básicos.¹³²

Acresça-se a isso o reconhecimento pelo texto constitucional de 1988 dos Estados e municípios como entes politicamente autônomos. “Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos

¹³¹ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 70-1.

¹³² REZENDE, 1997 apud COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio.(org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 155.

governos locais.”¹³³

É por essa razão que, para Gohn, os conselhos municipais podem ser considerados a principal novidade das políticas públicas brasileiras ao longo dos anos, sendo, em tese, instrumentos dotados de potencial de transformação política. “Destacam-se nas inovações o fato de os conselhos conferirem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democrática.”¹³⁴

Vale dizer que o debate acerca dos conselhos de políticas públicas compreende um tema bastante discutido no campo da teoria e da sociologia políticas, qual seja, o da construção de um novo *desenho institucional* da Administração Pública marcado pelo deslocamento da idéia de governo, que tem no Estado o principal ator de toda a ação pública, para o de governança entre o poder local e a cidadania:

Alguns especialistas desenvolvem verdadeiras teorias do poder, por exemplo, as dos regimes urbanos (STONE, 1989, 1993; NOVARINA, 1997), que acentua os arranjos informais que regem a cooperação e a complementaridade entre o setor público e o setor privado: nos sistemas policêntricos que caracterizam as configurações de atores contemporâneos, as fontes são necessariamente dispersas e só se pode agir formando coalizões, o que é típico da governança. Mas estas associam atores às preferências setoriais e a curto prazo. Construir coalizão é, pela intenção, fazer evoluir as preferências dos atores para se chegar a preferências partilhadas.¹³⁵

Não se ignoram, por óbvio, as diferenças de cunho qualitativo entre os conselhos municipais reconhecidos pela Carta Política, a exemplo dos das áreas de saúde (Arts. 198, III c/c 204, II/CF), educação (Arts. 204, II c/c 211/CF) e assistência social (Art. 204, II/CF), posteriormente regulamentados por lei própria, e os conselhos municipais de segurança, que não possuem previsão constitucional expressa, entre outros.

¹³³ ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006c. Veja também por ARRETCHE, Marta T. S. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006b; e, ainda por ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Disponível em: 16 set. 2006a.

¹³⁴ GOHN, 2001, p. 83.

¹³⁵ BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 138.

Crê-se, todavia, que muitas das questões implícitas ao funcionamento dos conselhos de segurança sejam correlatas às vivenciadas por aqueles, tais como: a criação de mecanismos que garantam o cumprimento de suas deliberações; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades de decisão dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles, etc.¹³⁶

Ou seja: "Pressupõe que o exercício dos poderes públicos e a atividade dos órgãos do Estado não sejam expressões de um poder alienado da vontade popular e dos interesses gerais." O que, no caso da temática em tela, impõe a luta por um sistema de defesa dos direitos humanos em contraposição ao sistema de justiça criminal e este é um dos aspectos fundamentais da luta pela democracia e pela justiça social (BARATTA, 2003).

A esse rol geral somam-se questões específicas como os avanços protagonizados pelo conselho na articulação e na cooperação interagencial de diferentes atores do Estado; os entraves e obstáculos enfrentados para o aumento da participação da cidadania e da "comunidade"; os efeitos da instituição dos conselhos em tela, no que se refere a uma maior interlocução entre a "comunidade" e as agências de Estado (polícias, Poder Judiciário, Ministério Público, etc.) responsáveis pela formulação e implementação das políticas de segurança no âmbito municipal e, ainda, a interface entre a secretaria municipal de segurança (poder local) e os citados conselhos.

3.3 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS REPRESENTATIVAS DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NO RIO GRANDE DO SUL

O método do estudo de caso em Ciências Sociais possui um propósito duplo. Por um lado, favorece uma compreensão mais abrangente do grupo em exame, por outro, oportuniza o desenvolvimento de análises teóricas mais gerais,

¹³⁶ Inspirado em: GOHN, 2001, especialmente quinto capítulo e seguintes; REZENDE, 1997 apud COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998, sobretudo a partir da p. 159. Para um aprofundamento do tema verifique a indicação bibliográfica constante na nota n. 81.

tendo em vista as regularidades do processo e de suas estruturas sociais. Eis os propósitos deste subcapítulo.¹³⁷

3.3.1 O Caso do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre: uma experiência interrompida e em disputa.¹³⁸

A criação da Secretaria Municipal Direitos Humanos e Segurança Urbana (SDHSU) de Porto Alegre começou a ser gestada, ainda em 2001, no mandato do então Prefeito Tarso Genro (Partidos dos Trabalhadores – PT), por força da elaboração de um programa de segurança pública municipal e da aplicação de projetos-piloto, entre os quais aquele que foi desenvolvido no bairro Restinga, como resultado da consultoria prestada por Luiz Eduardo Soares e equipe de março a dezembro daquele ano.

A Câmara de Vereadores, em 27 de dezembro de 2002, aprovou o Projeto de Lei do Executivo (PLE) n.º 38/02, que criou a SDHSU de Porto Alegre (Lei n.º 9056/02).¹³⁹

Devem ser imputados aos primeiros gestores da SDHSU, a então Vereadora pelo PT, Helena Bonumá, e ao Coronel RR., Luiz Antônio Brenner Guimarães, o escopo organizacional da Secretaria¹⁴⁰, bem como a continuidade, aperfeiçoamento

¹³⁷ BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 118. Servi-me, neste trabalho, do estudo de caso como uma estratégia de pesquisa abrangente, composta, fundamentalmente, pela análise documental, de entrevistas realizadas com atores importantes no processo de instituição e de manutenção das experiências tematizadas e, mais recentemente, dos desafios de participar da gestão de políticas públicas de segurança no município de Canoas/RS. YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005. p. 33.

¹³⁸ Este subcapítulo recupera uma experiência participativa que tem sido objeto das minhas reflexões acadêmicas desde a graduação em Direito, na PUCRS. Recupero essa análise sociojurídica alguns anos depois, desta feita com a experiência e responsabilidade de gestor público, como Secretário Adjunto de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/RS. Atividade profissional que tem me permitido conviver cotidianamente com os idealizadores do COMJUS, na qualidade, hoje, de interlocutores e companheiros de jornada. Esse conselho também inspirou o desenho institucional do novel Conselho de Segurança Pública de Canoas.

¹³⁹ A realização da I e da II Conferência Municipal de Direitos Humanos nessa cidade, em 1998 e 2000, respectivamente, também foram importantes para disseminar publicamente a importância de um maior e melhor investimento por parte da Prefeitura Municipal na área de segurança urbana.

¹⁴⁰ Remonta daquele período o atual desenho institucional da SDHSU de Porto Alegre, composta por três Coordenações: Direitos Humanos - com os Núcleos de Políticas Públicas para o Povo Negro, Mulheres, Livre Orientação Sexual, Povos Indígenas e Defesa dos Direitos Humanos; Segurança Urbana - responsável pelo estabelecimento do Plano Municipal de Segurança Urbana, os Fóruns Regionais de Segurança Urbana, Sistema de Proteção Social e a Qualificação da Guarda Municipal e Formação e Pesquisa - com a Escola de Formação em Direitos Humanos, Observatório de Direitos Humanos, Núcleo de Pesquisas sobre a Violência e Incubadora de Projetos de Inclusão Social.

e re(estruturação) dos projetos-piloto legados pela equipe da consultoria de Luiz Eduardo Soares, notadamente o Programa Segurança Cidadã; com intervenções, à época, na Restinga, no Loteamento Cavahada, na Vila Lupicínio Rodrigues, entre outras localidades; o Programa de Polícia Comunitária, através da reforma administrativa e organizacional da Guarda Municipal; a realização dos Seminários Regionais de Segurança Urbana¹⁴¹; a elaboração do Plano Municipal de Segurança Urbana; a criação de um sistema de proteção social municipal no campo da justiça e da segurança e, ainda, o Seminário Municipal de Segurança Urbana, realizado nos dias 6 e 7 de junho de 2003. De acordo com o Cel. Brenner:

Uma outra alternativa, de construir soluções de segurança pública nos municípios passa pelo esforço de ser estabelecido na prática do cotidiano um processo de resolução de problemas que seja cada vez mais local e diferente da realidade do sistema tradicional e histórico de justiça e polícia em resolver os problemas da segurança. Uma alternativa que considere um trabalho conjunto da justiça, da polícia, dos serviços prisionais, dos serviços públicos nas áreas sociais, das organizações não-governamentais, dos governos e legislativos (municipais, estaduais e federal) e, principalmente, com a comunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2003, p. 09).

Com o objetivo de potencializar a participação e o controle público da população, foi instituído pela Lei Complementar n.º 487, de 14 de janeiro de 2003 o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) de Porto Alegre, tendo sido, posteriormente, regulamentado e normatizado, respectivamente, pelos Decretos n.º 14.487, de 4 de março de 2004, e n.º 14.706, de 9 de novembro de 2004.

As referidas legislações criaram, regulamentaram e disciplinaram não apenas o COMJUS, como também os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, nas 16 (dezesseis) regiões em que foi dividida a cidade, por força do Orçamento Participativo (art. 5º/LC n.º 487/03 c/c art. 4º,§2º/Dec. n.º 14.487/04), e os Conselhos

¹⁴¹ Os Seminários Regionais de Segurança Urbana, iniciados em 7 de abril de 2003, tiveram como objetivo estabelecer canais de discussão permanentes com as comunidades sobre segurança, a partir de políticas sociais, de ações de inclusão social, de harmonização do ambiente coletivo, bem como do estímulo à articulação dos órgãos responsáveis pela área de segurança pública. Os Seminários foram realizados nas 16 (dezesseis) regiões em que havia sido dividida a cidade por obra do Orçamento Participativo (OP), implantado em Porto Alegre desde 1989, com o objetivo de fomentar a participação popular no debate acerca da eleição de prioridades na destinação do orçamento municipal por parte do governo. As 16 (dezesseis) regiões do OP compreendem: Noroeste, Eixo-Baltazar, Centro-Sul, Sul, Centro, Extremo-Sul, Nordeste, Lomba do Pinheiro, Restinga, Cristal, Glória, Norte, Partenon, Humaitá, Cruzeiro, Leste. (SOARES, Luiz Eduardo; GUINDANI, Miriam. Porto Alegre: Relatos de uma experiência. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 32).

Comunitários de Justiça e Segurança, passíveis de serem criados pelas comunidades e organizações populares das vilas e bairros da cidade (conforme os objetivos do art. 2º e 3º/LC n.º 487/03 c/c art. 5º/Dec. n.º 14.487/04).

Todo esse processo ensejou a constituição de um sistema de proteção social voltado para estimular a participação e a integração comunitária e interinstitucional na discussão, implementação e avaliação de políticas públicas nesse campo.

Como se pode inferir do texto de lei, o COMJUS representa um espaço colegiado, permanente, de participação e integração da comunidade com todas as esferas dos Poderes Públicos. Tem caráter propositivo, de acompanhamento e de fiscalização de políticas públicas de justiça e segurança, subsidiando, dessa forma, a atuação da SDHSU de Porto Alegre.

As competências legais do COMJUS estão arroladas no art. 6º/LC n.º 487/03 c/c art. 3º/Dec. n.º 14.487/04 c/c arts. 4º e 8º/Dec. n.º 14.706/04 e, sucintamente, referem-se à sistematização e ao encaminhamento das demandas da população junto aos órgãos que compõem o sistema de segurança pública do Estado, através da Secretaria de Justiça e Segurança e do Conselho Estadual de Justiça e Segurança, como também incumbe ao conselho o direcionamento ao município das demandas relacionadas às políticas públicas de sua competência.

Inobstante o COMJUS seja considerado um órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador, com caráter propositivo e avaliativo das políticas públicas de segurança e de justiça implementadas pelo município de Porto Alegre, suas deliberações estão sujeitas à homologação por parte do Poder Executivo (SDHSU), conforme determina o art. 3º do mesmo Decreto.

A inexistência de estruturas jurídicas que vinculem o Poder Executivo às decisões do Conselho, mormente nos casos em que essas decisões contrariam interesses eventualmente divergentes do grupo político que administra a SDHSU, independentemente da filiação partidária, constitui um mecanismo de limitação de sua eficácia.

Observe-se o discurso do então Presidente do COMJUS sobre a importância do Conselho e sua relação com os atuais gestores públicos da SDHSU:

A Criação do CMJS é um avanço na discussão das políticas públicas de segurança, fazendo com que a Comunidade principal interessada na melhoria dessa situação, possa se fazer representar junto às

instituições que realizam às ações de segurança na nossa cidade, o CMJS proporciona que sentemos todos Comunidade e Instituições, para juntos apontar o caminho para a melhoria da segurança em nossa cidade. É a primeira gestão do CMJS, ainda há muitos caminhos a trilhar para que a Sociedade e a Instituições possam assimilar e reconhecer no CMJS uma ferramenta de representatividade e um instrumento para encurtar caminhos para as soluções que dependem de todos nós. (...) Acredito que a Comunidade que participou da 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana de Porto Alegre demonstrou um grau de maturidade e conhecimento das causas e conseqüências dos problemas que afligem a nossa Cidade, visto que o instrumento Carta de Porto Alegre é um documento a ser seguido por todos, diria que é a sabedoria do povo que sabe o que quer e o que o aflige. Quanto a Sociedade como um todo não ficou sabendo por falta de divulgação, por parte da SDHSU/PM, acredito que se houvesse interesse nessa discussão haveria um público muito maior, creio que questões políticas partidárias afetaram esse momento. (...) A SDHSU tem importância fundamental no crescimento e fortalecimento do CMJS e dos Fóruns de Segurança Urbana e Conselhos Comunitários de Segurança. Prova que o atual estágio que se encontra nossa Rede poderia ser bem melhor (Sr. João Helbio Carpes Antunes, Entrevista enviada por e-mail em 25/09/06 e respondida em 29/09/06. Consulte: CUNHA, Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS).

A opinião institucional da SDHSU destoa da do então presidente do COMJUS, na medida em que, segundo o Secretário Adjunto da SDHSU:

Há uma boa interlocução entre a SMDHSU e o CMJS, tendo em vista que temos uma Assessoria Comunitária, setor da Secretaria composta por 07 assessores comunitários (servidores de carreira) com a função de encaminhar e articular administrativamente os FRJS, bem como temos a Coordenação de Segurança Urbana que presta apoio em situações de maior urgência dentre as demandas advindas do FRJS. A SMDHSU forneceu apoio administrativo e financeiro para elaboração e execução da 1ª Conferência Municipal de Segurança urbana. A mobilização comunitária se desenvolveu nas 16 regiões dos FRJS e culminou na Conferência com um número de lideranças comunitárias expressivo. Pensamos ser fundamental a análise das demandas advindas da Carta de Porto sendo compromisso do Sr. Prefeito José Fogaça para implantação de políticas públicas em consonância com a Carta de Porto Alegre (Sr. Marco Antônio Seadi, Secretário Adjunto, representando o Secretário Municipal da SDHSU, Sr. Kevin Krieger, Entrevista enviada por e-mail em 25/09/06 e respondida em 29/09/06. Consulte: CUNHA, Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS).

O hoje conselheiro do COMJUS, Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães, Secretário da SDHSU, na primeira gestão, corrobora o discurso do primeiro presidente do Conselho, relativamente à participação do Poder Público (leia-se da

atual gestão da SHDUS) e seus reflexos na participação social (d) nesse espaço público, eis que:

Por parte dos organismos públicos, percebe-se falta de interesse nestes espaços, não acreditam, não querem acreditar, não querem submeter-se, aqueles que estão participando o fazem muito a contragosto, vão para não deixar espaço para uma possível crítica de que não estão colaborando, mas sua qualidade de participação é muito baixa e na maioria das vezes totalmente inócua. Não passa pelos organismos públicos a idéia de se sujeitar a discussão do problema com a sociedade em todas as suas dimensões. Isto tudo contribui para outra parte do problema, que é a baixa participação comunitária.(...) Assim, temos uma participação dos organismos públicos de muita baixa qualidade, pois não há uma proposta política de privilegiar a participação social e a integração e coordenação das diversas dimensões. E, uma participação comunitária muito pequena, não chegando a constituir-se um movimento mais coeso capaz de disseminar o debate do problema na cidade e de pressionar a participação do poder público (Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães, Entrevista enviada por e-mail em 25/09/06 e respondida em 29/09/06. Consulte: CUNHA, Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS).

O Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães exemplifica ainda a baixa participação comunitária recuperando um histórico dos seminários e conferências realizadas no município para debater e propor soluções, com vistas a diminuir e/ou a superar o problema da criminalização no município, dando ênfase à atuação do Poder Público na organização, juntamente com o COMJUS e sua rede, da I Conferência Municipal de Segurança Urbana, em 2006, opinião divergente à da SDHSU:

Primeiro, por ter participado como cidadão e representante de uma ONG durante todo o processo, tenho a convicção de que a Conferência somente foi realizada em razão do movimento comunitário, que a partir de um grupo de Conselheiros e integrantes dos Fóruns Regionais tiveram uma participação ativa e decisiva na realização do evento. A parte do Poder Público Municipal deixou muito a desejar, inclusive no campo do apoio administrativo. Pelo movimento do Poder Público Municipal a conferência provavelmente não teria saído. Houve problemas na divulgação, na mobilização e na sistematização das propostas das plenárias regionais e locais. Pela dificuldade de mobilização e divulgação e o pouco envolvimento do poder público municipal que praticamente não fez nenhum esforço neste sentido, pode-se dizer que em termos de número de participante a conferência ficou muito aquém do esperado. Posso comparar com a 3ª Conferência Municipal de Direitos Humanos (Mar2004) realizada durante o período que estive na SMDHSU, cuja participação contou em torno de um mil cidadãos(ãs), sem considerar as pré-conferências e os debates temáticos. Ou, os Seminários Regionais de Segurança Urbana, no segundo semestre de 2003 e as Plenárias Regionais para definir as normas do Conselho Municipal e dos Fóruns Regionais, cujo processo todo

movimentou em torno de um mil e seiscentas pessoas e o Seminário Municipal Final, bem como, a Plenária Municipal Final, contaram com a presença de aproximadamente 230 pessoas.

Assim, por mais que a participação da cidadania e da “comunidade” fosse uma constante em instrumentos como o COMJUS, hipótese que, apesar das entrevistas colacionadas aqui, ainda demanda maior aprofundamento, a implementação de suas deliberações continuaria a depender da chancela e de uma participação ativa da SDHSU, bem como da existência de recursos orçamentários para eventualmente as viabilizar.

O fundamento jurídico para a atuação dos municípios na área da segurança pública tem respaldo em uma nova hermenêutica constitucional, esboçada alhures, do conceito de segurança considerado como direito social, entre aqueles previstos no art. 6º da Constituição Federal, que, como tal, vincula tanto os entes estatais (União, Estados e Municípios) quanto os particulares.

Essa interpretação jurídico-constitucional, associada à compreensão de que o COMJUS orienta-se pelo princípio da co-gestão das políticas públicas, ou da gestão compartilhada entre Estado e sociedade, reforça a necessidade de a SDHSU ampliar o apoio administrativo e técnico atualmente oferecido para o funcionamento do Conselho, conforme prevê a legislação que regula a matéria.

No limite, propugna-se uma maior interação entre os modelos representativos e participativos de democracia que informam o Poder Executivo, através da SDHSU, e a sociedade, ou parte dela, por meio do COMJUS, respectivamente. Sustenta-se, desse modo, que uma maior vinculação das deliberações do Conselho em relação à atuação da SDHSU possa significar maior efetividade e controle das políticas públicas a serem implementadas pelo poder municipal nessa área.

O COMJUS é composto formalmente pelos seguintes conselheiros (art. 2º/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 5º/Dec. n.º 14.706/04) que terão mandato de dois anos (art. 6º/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 23/Dec. n.º 14.706/04): um representante da comunidade de cada um dos 16 (dezesesseis) Fóruns Regionais de Justiça e Segurança; um representante de cada órgão público que integra os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (Guarda Municipal e Coordenação de Segurança Urbana da SDHSU); Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC; Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC; Fundação de Assistência

Sócio-educativa – FASE; Brigada Militar; Corpo de Bombeiros; Polícia Civil; Ministério Público Estadual – Sub-Procuradoria para Assuntos Institucionais; Conselho Tutelar; Poder Judiciário; um representante do Instituto Geral de Perícias – IGP; um representante da Superintendência de Serviços Penitenciários – SUSEPE; um representante da Defensoria Pública; um representante da Câmara de Vereadores; um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA; um representante da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul – OAB/RS; um representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; um representante da Polícia Federal; um representante da Associação Riograndense de Imprensa – ARI; um representante da Secretaria Municipal da Educação – SMED; um representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul – SEC/RS; um representante da Central dos Movimentos Populares; um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso e um representante da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul – SJS¹⁴².

Embora os arts. 11 e 12/Dec. n.º 14.706/04 determinem que as reuniões do COMJUS sejam públicas e abertas à comunidade, a qual tem garantido o direito à voz, deve-se salientar que os critérios para a indicação de novos integrantes da comunidade e de representantes de órgãos públicos e demais entidades para participar formalmente do Conselho não se apresentam de forma clara na legislação que lhe dá suporte. O art. 11 e 14/Dec. n.º 14.706/04 e os arts. 6º e 27/Dec. n.º 14.706/04 apenas prevêm que a indicação de novos membros ocorrerá por adesão voluntária, preferencialmente, no segundo semestre dos anos ímpares e a posse no primeiro trimestre dos anos pares¹⁴³.

Nesse sentido, merece registro a inclusão da ONG Guayi no rol das entidades que integram o COMJUS de Porto Alegre. Trata-se de uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) que atua, desde julho de 2001, em cinco núcleos principais: Ecologia e Agricultura; Democracia Participativa; Economia Solidária; Escola de Formação e Direitos Humanos e Segurança Urbana. O dado

¹⁴² Maiores informações acerca da organização e funcionamento do COMJUS podem ser encontradas do art. 9º ao art. 30/Dec. n.º 14.706/04.

¹⁴³ As eleições dos conselheiros e diretoria do COMJUS são realizadas de dois em dois anos. O primeiro presidente do COMJUS foi o Sr. João Helbio Carpes Antunes. Sua gestão findou no ano de 2006, período em que foi eleito o Sr. Florençio Alves dos Santos, na qualidade de novo presidente do conselho.

interessante é que dessa entidade fazem parte os dois primeiros gestores da SDHSU¹⁴⁴.

Em outras palavras, apesar de o grupo que representam não estar mais no Poder Executivo Municipal, continuam a contribuir para o debate acerca da segurança urbana, como membros da sociedade civil organizada, através da participação no COMJUS e nas atividades por este desenvolvidas (com destaque para a realização das Mini-conferências, das Pré-conferências Municipais de Segurança Urbana e da I Conferência Municipal de Segurança Urbana, em parceria com a SDHSU, que ocorreu nos dias 19 e 20 de maio de 2006).

Esse fato esclarece, em certa medida, as divergências expressas nos discursos das entrevistas analisadas, como também informa as relações de poder que perpassam o COMJUS e sua rede internamente e, primordialmente, o relacionamento entre eles e a SDHSU.

As reuniões ordinárias, por seu turno, devem ocorrer, por determinação legal, no mínimo, uma vez por mês, em consonância com a determinação do art. 7º/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 11/Dec. n.º 14.706/04¹⁴⁵. A reunião plenária ordinária mensal constitui o órgão máximo de deliberação do COMJUS, que, como já se afirmou, deve operar como um espaço público de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador das políticas públicas de justiça e segurança municipais, na busca por alternativas à criminalização e à prática de violências perpetradas no espaço urbano (art. 2º/Dec. n.º 14.706/04)¹⁴⁶.

Observações preliminares do autor, sobretudo ao longo do ano de 2006, por ocasião do processo de preparação das Mini-conferências, em bairros e vilas; das Pré-conferências (observadas as dos Eixos-Baltazar; Centro e Humaitá), nos 16 (dezesseis) Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e dos debates temáticos realizados durante a I Conferência Municipal de Segurança Urbana, nos dias 19 e 20 de maio daquele ano, permitem inferir que existe uma grande deficiência na publicização das reuniões e das atividades desenvolvidas pelo COMJUS, como também dos demais instrumentos de participação comunitária que integram o

¹⁴⁴ A ex-Vereadora pelo PT, Helena Bonumá, e o Coronel RR., Luiz Antônio Brenner Guimarães.

¹⁴⁵ O art. 7º/Dec. n.º 14.487/04 c/ art. 11/Dec. n.º 14.706/04 facultam a realização de sessões extraordinárias no caso de ocorrência de fatos novos, por convocação da Coordenação do COMJUS, ou por manifestação da maioria absoluta de seus membros.

¹⁴⁶ As deliberações do COMJUS ficam, no entanto, sujeitas à homologação do Chefe do Executivo Municipal, o que, de certo modo, limita a eficácia vinculativa de suas decisões, seja perante a SDHSU, seja perante a cidadania de forma geral (publicização).

sistema de proteção social local nessa área (Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários).

Como o conselho não dispõe de dotação orçamentária própria, qualquer medida que implique a aplicação de recursos financeiros por parte do COMJUS deve ser negociada com a SDHSU, a qual aquele, a exemplo dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, está vinculado para fins de assessoramento técnico e suporte administrativo (art. 15/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 28/Dec. n.º 14.706/04).

A falta de dotação orçamentária própria para o custeio das atividades capitaneadas pelo COMJUS, atrelado financeiramente ao aporte eventual de recursos provenientes da SDHSU, exsurge como um fator importante para explicar a reduzida divulgação de suas atribuições e atuações perante a opinião pública local, cujo impacto em termos da quantidade e qualidade da participação da população ainda deve ser explorado em pesquisas futuras.

Em termos estritamente legais, o maior limite imposto ao COMJUS refere-se à inexistência de orçamento próprio, mesmo que mínimo, o que o coloca numa posição, muitas vezes, de subserviência em relação à SDHSU, ou, dito de outra forma, de barganha política com os gestores da SDHSU, o que pode diminuir, inclusive, consoante apontado pelo Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães, atual conselheiro do COMJUS, a qualidade e a quantidade da participação social e comunitária nesse espaço.

Em termos político-institucionais, por outro lado, aponta-se a falta de comprometimento político-partidário da atual gestão da SDHSU¹⁴⁷ como um dos fatores nevrálgicos para explicar o desprestígio a que vem sendo submetido o COMJUS nos últimos três anos.

A reduzida, ou apática, participação do executivo municipal, especialmente da SDHSU de Porto Alegre, nas Mini-conferências, nas Pré-conferências e na I Conferência Municipal de Segurança Urbana, durante o ano de 2006, bem como nas reuniões ordinárias e atividades gerais desenvolvidas pelo Conselho, motivou a formalização de uma carta-denúncia, tornada pública, no primeiro semestre de 2007,

¹⁴⁷ Refiro-me à gestão do Secretário da SDHSU de Porto Alegre, Kevin Krieger (PP), indicado pelo atual Prefeito de Porto Alegre, José Fogaça (PMDB), após as eleições municipais de outubro de 2004, que colocaram fim a dezesseis anos de administração da Frente Popular, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, na Capital do Rio Grande do Sul.

por parcela significativa dos conselheiros do COMJUS.

Esse documento descreve o processo de esvaziamento político do COMJUS e dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, atribuído à omissão do Poder Executivo municipal e da SDHSU, responsável legal, registre-se uma vez mais, pelo assessoramento técnico e administrativo dessas instâncias e pela implementação das políticas públicas municipais nessa área.

Tem-se percebido que, seja pela falta de uma concepção política clara do papel da SDHSU para o funcionamento do COMJUS e sua rede (entidades governamentais e comunitárias), seja pela pífia atuação dessa secretaria, como representante do Poder Executivo municipal, no cumprimento de suas atribuições legais que lhe incumbem, está em curso um evidente processo de desmobilização do potencial participacionista do COMJUS, dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança da cidade.

Dessa forma, apesar da natureza desse conselho e da rede que lhe dá suporte, capilarizada nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo, a densidade de participação popular e governamental e a qualidade das discussões dos projetos e das prioridades municipais; as prestações de contas pelo Poder Executivo Municipal (leia-se SDHSU) e a efetivação do Plano Municipal e das decisões aprovados na I Conferência Municipal de Segurança Urbana, realizada em maio de 2006, têm sido bastante limitadas, quando não inexistentes e/ou ineficazes, apesar das potencialidades que ensejam no sentido da *proteção integral de direitos* de uma série de medidas e ações nelas expressas.

Pode-se concluir que o COMJUS, como um espaço de articulação mais amplo de todo um sistema de proteção social, formado por entidades comunitárias e governamentais, representativas de diversos setores da cidade de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul, atravessa um momento extremamente delicado, que perdura na atual Administração Pública municipal, cujo projeto político para a cidade foi reeleito pelo voto popular¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Em 1º de janeiro de 2009, o Prefeito Municipal de Porto Alegre, Sr. José Fogaça, foi novamente eleito. O então Secretário Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana de Porto Alegre/RS assumiu a pasta da Assistência Social e, em seu lugar, tomou posse o Vereador Nereu D'Avila (Partido Democrático Trabalhista – PDT), que, tanto quanto seu antecessor, possui uma atuação totalmente apático e descomprometida com a implantação de um programa municipal de segurança pública alicerçado no respeito aos direitos humanos e na proteção integral de direitos para a coletividade.

3.3.2 O Caso do Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M) e do Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas/RS: uma experiência inconclusa.

Quaisquer abordagens de experiências de participação política e de integração interinstitucional em processo de implantação como as do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e do Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas/RS apresentam um caráter precário, possuindo maior valor descritivo do que analítico.

Ciente das limitações inerentes aos “objetos de estudo” em tela, e tendo em vista a exposição de parcela significativa dos resultados obtidos com a realização da Conferência Metropolitana e da Etapa Municipal de Canoas/RS, de que o GGI-M e o Conselho são exemplos, no âmbito da mobilização social pela realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), nos capítulos anteriores, é que se examinarão alguns aspectos atinentes à política de segurança que está sendo gerenciada pela Secretaria Municipal de Segurança Pública de Canoas, com foco no desenho institucional da secretaria e no escopo legal da normativa municipal que reestruturou o GGI-M e criou o referido conselho.

A referida secretaria foi instituída pela Lei n.º 4.638, de 10 de maio de 2002, na primeira gestão do então Prefeito Municipal Marcos Antônio Ronchetti (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), com a finalidade de, conforme preceitua o art. 2º da lei, assessorar a Prefeitura Municipal nas tarefas relacionadas com assuntos de segurança pública; planejar, coordenar e supervisionar as atividades do município nessa área; auxiliar, apoiar e interagir com os órgãos institucionais de segurança pública que atuam na cidade; ouvir e encaminhar as necessidades dos munícipes em relação ao tema; supervisionar os contratos com empresas prestadoras de serviço de segurança para o município; coordenar a rotina de vigilância do patrimônio público municipal; elaborar um programa de maior qualificação do quadro de funcionários pertencentes à Secretaria; acompanhar os órgãos institucionais de segurança em atividades operacionais de rotina ou de emergência realizadas nos limites da cidade.

A despeito do protagonismo da iniciativa do governo municipal em encaminhar à Câmara o projeto de lei que deu origem à chamada Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública (SEMASP), poucos foram os

avanços conquistados ao longo daquela gestão, finalizada em 31 de dezembro de 2009.

A SEMASP organizava-se em torno do Gabinete do Secretário Municipal para Assuntos de Segurança Pública e era composta, além de um assessor de gabinete, um encarregado de setor, por duas diretorias: a Diretoria do Departamento para Assuntos de Segurança (sic!) e a Diretoria do Departamento (sic!) da Guarda Municipal. O órgão concentrou esforços em proteger os bens, serviços e instalações públicos municipais, restringido-se ao que confere o Art. 144, §8º da Constituição Federal.

Os 136 (cento e trinta e seis) Guardas Municipais, sendo um deles vinculado à Assessoria de Expediente, um, à Chefia do Serviço de Guarda Municipal e 25 (vinte e cinco) fiscais, dedicavam-se, unicamente, a proteger e vigiar os prédios públicos do município, assim como, subsidiariamente, os parques e praças da cidade.

Em vez de investir na contratação de empresa especializada na instalação de um sistema de monitoramento eletrônico do patrimônio público municipal, ou solução afim, como tem sido praxe em diversas experiências municipais do país, a antiga gestão optou por contratar uma empresa de vigilância privada para suprir o atendimento aos próprios públicos municipais não cobertos pela Guarda Municipal, cujo efetivo é bastante diminuto em relação ao número de bens públicos da Prefeitura, que totalizam cerca de 220 (duzentos e vinte) locais, conforme diagnóstico empreendido pela atual Administração, em princípio de 2009.

As tarefas da SEMASP cingiam-se, dessa forma, a coordenar o trabalho operacional da Guarda nos parques e praças públicos, bem como, de vigilância dos prédios públicos da Prefeitura, espalhados pela cidade¹⁴⁹. Parcos investimentos em qualificação profissional e infra-estrutura básica foram realizados pela Administração Pública Municipal, por meio da SEMASP, na área da segurança nesse período¹⁵⁰.

No dia 8 de janeiro de 2008, a Prefeitura aprovou, na Câmara Municipal, a Lei n.º 5.264, a qual constituiu o GGI-M, em decorrência da obrigatoriedade

¹⁴⁹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a cidade de Canoas/RS possuía, em 2007, 326. 458 habitantes. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_23.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2009.

¹⁵⁰ O levantamento socioprofissional da Guarda Municipal empreendido pela atual Administração Municipal de Canoas, na qual o autor exerce a função de Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania, constante nos anexos, exemplificam o baixo grau de qualificação e a reduzida renovação do efetivo dessa corporação.

estabelecida pelo Ministério da Justiça para liberar recursos federais para o município. O citado instrumento de gestão deveria operar como um fórum deliberativo e executivo, cujas decisões seriam tomadas por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem, dado o afã de promover a articulação dos programas de ação governamental na área da fiscalização e da segurança urbana.

De acordo com o professor Luiz Eduardo Soares, idealizador do GGI, quando Secretário Nacional de Segurança Pública, em 2003, esse instrumento de gestão:

Em sua versão original, de janeiro a outubro de 2003, período em que fui secretário nacional de segurança pública, o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI-SP), enquanto instrumento operacional do Sistema Único de Segurança Pública, foi concebido e implantado pelo governo federal, através da SENASP, em parceria com os governos estaduais, como um fórum deliberativo e executivo, além de espaço de diálogo, produção de consensos, identificação de prioridades comuns, formulação de pautas que pudessem ser compartilhadas e celebração de acordos em torno de medidas e/ou ações conjuntas ou complementares voltadas para a segurança pública.¹⁵¹

Consoante ao art. 2º dessa lei, competiria ao GGIM:

a) tornar mais ágil e eficaz a comunicação entre os órgãos que integram, a fim de apoiar as Secretarias Municipais e Polícias Estaduais e Federais na fiscalização administrativa e na prevenção e repressão da violência e da criminalidade;

b) contribuir para a harmonização da atuação e integração operacional dos órgãos municipais, estaduais e federais de fiscalização, prevenção, investigação e informação, respeitando suas competências e atribuições;

c) analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as práticas infracionais criminais e administrativas, a fim de subsidiar a ação governamental municipal em sua prevenção e repressão;

¹⁵¹ SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – Gênese, Implantação e Desdobramentos. **Jornal O Globo**, 17 jan. 2009.

d) propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no nível municipal, acompanhar sua implementação;

e) padroniza(r) os procedimentos administrativos tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;

f) editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;

g) padronizar e aperfeiçoar os procedimentos operacionais de interlocução entre as ações fiscais e seus demandantes internos e externos;

h) avaliar os recursos administrativos interpostos das ações fiscais integradas, considerando fatores agravantes e atenuantes, estabelecendo prazos e exarando parecer fundamentado na legislação municipal, que serão submetidos à análise das autoridades superiores;

i) viabilizar a criação e o desenvolvimento de um Banco de Dados de Ações Fiscais e Institucionais interligado entre os diversos órgãos de fiscalização municipal;

j) contribuir para a reformulação e criação de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, Código de Obras e Plano Diretor do Município.

O GGI-M seria composto por representantes de diversos órgãos e secretarias municipais, quais sejam: Gabinete do Prefeito, Procuradoria-Geral do Município, Secretarias Municipais da Fazenda, da Habitação, de Desenvolvimento Econômico, de Obras Públicas, de Planejamento Urbano, Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública, de Preservação Ambiental, de Transportes e Serviços Públicos. Além destes, seria facultada a participação das Polícias Civil,

Militar, Federal, Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual e OAB Subseção de Canoas.¹⁵²

O fórum, no entanto, reuniu-se poucas e assistemáticas vezes desde sua criação, em princípio de 2008, não se tendo notícia da concretização de ações integradas e articuladas entre e com as outras instituições, direta ou indiretamente afetas à área da segurança pública, que dele fazem parte nesse período.¹⁵³

Em 1º de janeiro de 2009, como resultado do processo eleitoral do ano anterior, assumiu a gestão municipal de Canoas uma nova legislatura, conduzida pelo Prefeito Municipal Jairo Jorge (Partido dos Trabalhadores), após dois mandatos sucessivos de gestão do PSDB na cidade.

A gestão do Prefeito Municipal Jairo Jorge vem implementando uma série de reformas institucionais e estruturais na cidade, entre as quais na área da segurança. Por consequência desse processo de renovação política, própria do regime democrático-representativo (vide debate pormenorizado sobre o assunto no segundo capítulo desta pesquisa), no primeiro ato de governo, foi encaminhada e aprovada pela Câmara Municipal a Lei n.º 5.363, de 02 janeiro de 2009, que estabeleceu uma série de modificações na estrutura interna da Prefeitura.

Entre elas o redesenho e a ressignificação do papel da antiga SEMASP, hoje denominada como Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (SMSPC). A SMSPC de Canoas é formada pelo Gabinete dos Secretários Municipal e Adjunto e por quatro diretorias, quais sejam: Diretoria da Guarda Civil Municipal, Diretoria de Acesso à Justiça, Diretoria de Mobilização Social¹⁵⁴ e Diretoria de Políticas de Segurança e Informação.

Organizada a partir de três projetos estratégicos, a saber: Canoas mais Segura, Guarda Comunitária e Ação Territorial Integrada, na esteira dos trinta projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Canoas, a novel SMSPC parte do

¹⁵² O art. 4º, da Lei n.º 5.264, de 8 de janeiro de 2009, não menciona, sintomaticamente, a participação da Guarda Municipal, ou seja da agência de segurança afeta ao município.

¹⁵³ A Secretaria Executiva do GGI-M era ocupada pelo então Diretor de Assuntos para a Segurança Pública, Sr. Silvio Fulginitti. As reuniões realizadas foram registradas em um livro ata por uma Guarda Municipal, que assessorava o Secretário Executivo. Esses registros não foram digitalizados pela gestão anterior, razão pela qual se deixa de tecer maiores reflexões a respeito nesta pesquisa.

¹⁵⁴ Pretende-se transformar a Diretoria de Mobilização Social em Diretoria de Gestão e Orçamento, em face da necessidade de priorizar-se um correto e adequado acompanhamento da execução dos recursos públicos, sobretudo aqueles captados no âmbito do Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

pressuposto de que os municípios podem cumprir um papel destacado na redução da criminalização e da letalidade dos conflitos interpessoais e sociais.

Os três projetos estratégicos da SMSPC, como de resto outros vinte e sete do governo municipal, foram submetidos ao Orçamento Participativo¹⁵⁵, implementado na cidade, desde o início da atual gestão, e priorizados pela população canoense. O Canoas mais Segura foi o segundo projeto mais votado, totalizando 1.046 votos. O Guarda Comunitária, por sua vez, recebeu 784 votos, obtendo a sexta posição entre as dez prioridades municipais.

Compondo um sistema de participação de gestão das políticas públicas municipais mais amplo¹⁵⁶, a SMSPC, no bojo das etapas preparatórias da Conferência Metropolitana e Etapa Municipal de Canoas da Conseg, propôs a reestruturação do GGI-M e a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública, selando a conjugação de dois consensos possíveis na área da segurança: o estímulo a processos participativos de tomada de decisões, através do segundo, e a indução da integração interinstitucional de políticas públicas de segurança com as agências da área, por meio do primeiro instrumento de gestão.

Aprovada na Câmara Municipal, no dia 19 de maio de 2009, a Lei n.º 5386 estabeleceu uma nova composição e novos procedimentos para a atuação do GGI-M, mais consentâneos com os ditames da política nacional de segurança pública do Ministério da Justiça e com aqueles que animaram o professor Luiz Eduardo Soares, quando do início de sua gestão na SENASP, em 2003.

O GGI-M passa a desenvolver ações tático-operacionais, integrando as Polícias Civil e Militar e Guarda Municipal, entre outras, mediante a organização de forças-tarefa, missões especiais e/ou a instalação de Gabinetes de Gestão de Crise. Esse reposicionamento da missão do GGI-M deveu-se à firme convicção dos atuais gestores da pasta de que o Gabinete pode representar um salto qualitativo importante na articulação, coordenação e integração com as demais forças e agências de segurança lotadas no município. Por isso, tal qual Soares:

¹⁵⁵ Outro dos instrumentos de participação social propostos à cidade pela atual Administração Pública Municipal. Os demais foram detalhados na nota seguinte.

¹⁵⁶ O Prefeito Municipal Jairo Jorge, através da Secretaria Municipal de Relações Institucionais, desde o dia 3 de janeiro de 2009, vem realizando, todo sábado, atendimentos públicos em praças e parques da cidade. Trata-se do projeto Prefeitura na Rua. Toda segunda-feira, o Sr. Jairo Jorge recebe a população em Audiências Públicas no seu gabinete. Intenta-se, desta forma, reduzir o *déficit* democrático e empoderar a cidadania canoense mediante uma nova pactuação entre Estado e sociedade.

Esperemos que o êxito prático, efetivo, dos GGIs realmente existentes, a despeito de tudo e contra o senso-comum, na contramão de rotinas e hábitos, mentalidades congeladas e instituições fossilizadas, demonstre as vantagens da integração e de uma gestão racional. No Brasil, idealizamos o formalismo das leis e temos a tendência a buscar solucionar problemas criando novas leis. O GGI, quando o concebi, pretendia ser uma reversão desse padrão. Ele se anteciparia às mudanças legais, as quais viriam em seu rastro, uma vez comprovado seu sucesso – ainda que, paradoxalmente, esse sucesso esteja sempre sob ameaça da informalidade, da carência de regras e obrigações, isto é, da ausência de lei. Mas, nesse caso, é o preço a pagar. Não há como evitar os riscos. Melhor ousar do que rendermo-nos à realidade atual.¹⁵⁷

Segundo o art. 16 da citada lei, compete ao GGI-M de Canoas:

a) elaborar estratégias de ação para a redução da violência e criminalidade, conforme prioridades apontadas pelo Conselho Municipal;

b) padronizar os procedimentos administrativos e operacionais tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;

c) editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;

d) contribuir para a reformulação e criação de projetos de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, o Código de Obras e o Plano Diretor do Município.

Nos arts. 17 e 18, estão previstos os seus integrantes, que, por força de lei, deverão ser reunir pelo menos uma vez a cada 15 (quinze) dias e, bimensalmente, apresentar relatório de suas atividades ao Conselho Municipal de Segurança Pública.

Por parte da Prefeitura Municipal de Canoas compõem o GGI-M o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria-Geral do Município, as Secretarias Municipais de Segurança Pública e Cidadania, da Fazenda, representada pela Diretoria de Administração Tributária (poder de polícia administrativo), do Meio Ambiente,

¹⁵⁷ SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – Gênese, Implantação e Desdobramentos. **Jornal O Globo**, 17 jan. 2009.

representada pela Diretoria de Licenciamento (poder de polícia administrativo), da Saúde, representada pela Diretoria de Vigilância em Saúde (poder de polícia administrativo), de Desenvolvimento Econômico, representada pela Diretoria de Desenvolvimento Econômico (poder de polícia administrativo), de Transportes e Mobilidade, representada pela Diretoria de Trânsito (poder de polícia administrativo).

É assegurada, ainda, a participação dos seguintes órgãos e instituições: Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Força Aérea - V COMAR, Defesa Civil Estadual, Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual, OAB Subseção de Canoas, Superintendência dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias/RS e da Secretaria Nacional de Segurança Pública¹⁵⁸.

Por oportuno:

É importante salientar que a ausência de representantes da sociedade na composição do GGI não indicia subestimação de sua importância. Apenas expressa a natureza peculiar do Gabinete, que é uma instância deliberativa e não consultiva, destinada a lidar, diretamente, com questões concretas da segurança pública. Um representante da sociedade ou de entidades da sociedade civil ficaria exposto a riscos, uma vez que lhe seria atribuída a co-responsabilidade pelas decisões práticas do gabinete. Isso não significa que a participação social não seja decisiva. Todavia, ela deveria dar-se por intermédio de conselhos sociais ou comunitários de segurança, os quais seria facultada a oportunidade de encontros periódicos com representantes do GGI.¹⁵⁹

Servindo-se de uma metodologia inovadora, o GGI-M substituiu as tradicionais pautas por “fios lógicos” (vide anexos), espécie de quadros de arranjo utilizados para orientar os participantes em relação aos temas que serão discutidos nas reuniões. No final de cada reunião, em lugar de atas, são produzidos planos de ação com os encaminhamentos e deliberações pactuados, cujos primeiros resultados já começam a acontecer, seguindo sempre o princípio basilar, anteriormente esmiuçado, da *proteção integral de direitos*.

Conforme atestam os documentos produzidos pelo GGI-M de Canoas, constantes nos anexos desta pesquisa, desde o dia 28 de abril de 2009, foram realizadas cinco reuniões ordinárias, com a presença de quarenta e dois

¹⁵⁸ O Gabinete de Gestão Integrada Municipal poderá solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas no que for necessário ao cumprimento de suas atribuições.

¹⁵⁹ SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – Gênese, Implantação e Desdobramentos. **Jornal O Globo**, 17 jan. 2009.

representantes de instituições e agências direta ou indiretamente afetas à área da segurança.

Nesse mesmo período, deliberou-se, por consenso, no âmbito do Gabinete, a organização de quatro Grupos de Trabalho e uma Reunião Extraordinária (RE), quais sejam: GT Jardim do Lago (praça do município), GT Itinerante sobre Violências nas Escolas (Escola Municipal de Ensino Fundamental Erna Würth, localizada no bairro Guajuviras, Território da Paz PRONASCI), GT Identificação dos Pontos para Instalação de Câmeras de Vigilância e RE sobre o Sistema Nacional de Identificação de Veículos em Movimento. Esses encontros contaram com a presença de oitenta e uma pessoas.

Ainda que não se (deva) possa aprofundar uma reflexão teórica mais acurada sobre esse processo, posto que em sua fase inicial, merecem destaque a realização de reuniões periódicas (em regra, quinzenais) do GGI-M pela SMSPC, desde o final de abril do corrente, a ocorrência da primeira reunião itinerante do GT Violências nas Escolas, a partir das denúncias recebidas pela coordenação do ProJovem Urbano¹⁶⁰, na Escola Municipal de Ensino Fundamental Erna Würth, no bairro Guajuviras, para debater ações integradas buscando a mediação, em detrimento do acirramento da criminalização do sistema penal pelas forças policiais e agências de segurança naquela comunidade escolar e, ainda, a operacionalização da primeira ação integrada na praça Jardim do Lago do município.

No tocante a esta última, desde o dia 14 de junho de 2009, o GGI-M vem implementando sua primeira ação integrada, com a participação da Polícia Militar, Guarda Municipal, Fiscalização de Trânsito, Coordenadoria da Defesa Civil, Diretoria de Licenciamento Ambiental, Diretoria de Vigilância em Saúde e Diretoria de Desenvolvimento Econômico, com vistas a mediar os conflitos de convivência levados a efeito naquela região da cidade (perturbações urbanas, som alto, infrações de trânsito, etc.).

Necessário esclarecer que a mesma lei que reestruturou o GGI-M, instituído em 2009, também criou o Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas,

¹⁶⁰ O ProJovem Urbano tem como finalidade elevar o grau de escolaridade visando ao desenvolvimento humano e ao exercício da cidadania, por meio da conclusão do ensino fundamental, de qualificação profissional e do desenvolvimento de experiências de participação cidadã. Constitui uma reformulação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens – e vem sendo desenvolvido na Escola Municipal de Ensino Fundamental Erna Würth pela Secretaria Municipal de Educação de Canoas com jovens da região, muitos dos quais envolvidos com práticas e atividades infracionais e/ou delitivas, muitas vezes relacionadas com o tráfico de drogas local.

instância de participação que integra o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com poder deliberativo sobre a política municipal de segurança pública.

O Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas, inspirado no COMJUS de Porto Alegre, esmiuçado no capítulo antecedente, é formado, primordialmente, por duas instâncias: Órgão Pleno e Fóruns Regionais, ao Conselho incumbe definir as diretrizes da política de segurança municipal e convocar, a cada 2 (dois) anos, a Conferência Municipal de Segurança Pública, na qual será elaborado, avaliado e acompanhado o cumprimento do Plano Municipal de Segurança Pública, conforme dispõe o art. 8º da nominada lei.

O Órgão Pleno, a ser composto por um representante de cada órgão de primeiro nível hierárquico da estrutura organizacional do Executivo Municipal, por um representante de cada organização da sociedade civil da cidade que formalizar interesse em participar, na forma do Regimento Interno, e, ainda, por um representante, se assim o desejarem da Câmara de Vereadores, dos Conselhos Tutelares, da 27ª Coordenadoria Regional de Educação, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública Estadual, da Defensoria Pública da União, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Polícias Civil, Militar, Federal e Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Forças Armadas, Superintendência dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias/RS e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, terá as seguintes atribuições:

a) estimular a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no Município;

b) avaliar as ações referentes à segurança pública no Município, com base nas estatísticas oficiais e demais pesquisas e sugerir às autoridades competentes medidas que objetivem a prevenção, a repressão qualificada das violências e dos delitos, visando o aumento da segurança;

c) solicitar ao Observatório de Segurança Pública, a elaboração de mapas temáticos, estudos e pesquisas relacionadas com as violências e a criminalidade;

d) deliberar sobre as ações e projetos da política municipal de segurança pública e a aplicação do orçamento da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania;

e) definir as metas e indicadores através dos quais serão avaliadas as políticas públicas municipais;

f) elaborar os termos do regimento interno e o alcance das suas disposições em relação ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e os Conselhos Comunitários.

Essa instância, de acordo com o que preceitua o art. 6º, da Lei n.º 5386, terá reuniões bimensais ordinárias, ou quando convocadas, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência, pelo Poder Executivo Municipal.

A convocação poderá ocorrer, quando suscitada por 2 (dois) ou mais Fóruns Regionais, em caráter extraordinário, desde que, devidamente informados os seus membros, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência.

Os Fóruns Regionais, por seu turno, integrados por um representante com vinculação ao território de cada membro do Conselho e do GGI-M e um representante de cada Conselho Comunitário, organizado no território, de acordo com o interesse e a disposição da(s) comunidade(s), nos termos do regimento interno, deverão, em reuniões mensais, acompanhar, orientar e fiscalizar os serviços de segurança pública municipal.

De acordo com o que disciplina o art. 10, em consonância com a organização físico-política da cidade¹⁶¹, serão constituídos 5 (cinco) Fóruns Regionais, conforme a seguinte distribuição geográfica:

a) Fórum Regional 1: Região Nordeste, composto pelos Bairros Guajuviras, Olaria e Estância Velha;

¹⁶¹ A cidade de Canoas é dividida em 4 (quatro) quadrantes e 18 (dezoito) bairros. No entanto, considerando a especificidade da segurança e os riscos de distorção de demandas por parte da população da Região Central, onde se localizam empresas prestadoras de serviço e parte substancial da classe média local, optou-se, politicamente, por separar parte dos bairros da Região Nordeste que se situam na zona central de Canoas/RS.

b) Fórum Regional 2: Região Noroeste, composto pelos Bairros Industrial, São Luís, Mathias Velho e Harmonia;

c) Fórum Regional 3: Região Sudeste, composto pelos Bairros Nossa Senhora das Graças e Niterói;

d) Fórum Regional 4: Região Sudoeste, composto pelos Bairros Mato Grande, Fátima, Ilha das Garças e Rio Branco;

e) Fórum Regional 5: Região Central, composto pelos Bairros Centro, Marechal Rondon, Igara, Brigadeira e São José.

Por fim, a legislação em comento concebeu, no âmbito do GGI-M, o Observatório de Segurança Pública, com o objetivo de produzir e organizar a análise de dados relativos à caracterização da incidência e da distribuição espacial das ocorrências criminais; do quantitativo de recursos materiais e humanos disponíveis nas agências de segurança, locais, estaduais e federais e da política de segurança pública executada pela Prefeitura, tendo em vista as diretrizes apontadas pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)¹⁶².

Com o Observatório, a SMSPC acredita que:

O município pode produzir e sistematizar informações – não só no âmbito municipal, mas também de outras esferas de governo –, que são importantes para o planejamento de ações locais de segurança. Por exemplo, organizar os dados recebidos pelo sistema de saúde e educacional em relação à violência contra a criança, o adolescente e a mulher, as informações sobre infra-estrutura urbana, entre outras. Tais informações podem ser úteis para o desenvolvimento de ações policiais

¹⁶² O Observatório de Segurança Pública está conduzindo a realização da primeira Pesquisa de Vitimização e Estudo do Perfil de Homicídios levados a efeito na cidade, através da consultoria do especialista em segurança pública, Marcos Rolim (vide anexos). A produção de um diagnóstico local sobre a incidência, a natureza, as dinâmicas e as tendências dos fenômenos criminais e violentos praticados na cidade de Canoas proverá o Observatório com informações e dados para nortear a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas municipais de segurança gestadas no/pelo município. O cruzamento dos dados obtidos com as fontes secundárias disponíveis, entre elas, nomeadamente: as de natureza sócio-econômica, aquelas referentes aos atendimentos prestados pela Assistência Judiciária Gratuita, pelos hospitais da rede pública de saúde, pelos Conselhos Tutelares, pelos registros produzidos pelas polícias estaduais e pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, além daqueles produzidos pelas Polícia Federal e Rodoviária Federal e pelos registros da Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (no caso, pelo Instituto Penal de Canoas), representará um significativo aumento qualitativo dos serviços públicos municipais nessa área.

locais, desde que haja a integração e análise integrada entre dados criminais e aqueles produzidos pelo município. As questões de desordem urbana, que não necessariamente são problemas policiais, também podem ser resolvidas em ações de segurança integradas no território, aliando ações policiais e municipais, a partir da sua integração.¹⁶³

Segundo o art. 22, compete ao Observatório, que será fiscalizado pelo Conselho Municipal de Segurança Pública e instalado no Centro Integrado de Segurança Pública (unidade composta, além da SMSPC, pela 2ª Delegacia Regional Metropolitana, Delegacia Especializada de Homicídios, Delegacia de Trânsito e 15º Batalhão de Policiamento Militar de Canoas):

a) gerir o Sistema Integrado de Informação sobre Violência e Criminalidade (SIIVIC);

b) elaborar relatórios e mapas mensais temáticos sobre a situação da violência e criminalidade no Município e encaminhá-los para todos os gestores públicos do Município, todos os membros do Conselho Municipal de Segurança Pública e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

A avaliação técnica das políticas de segurança desenvolvidas no município, a partir dos dados elaborados pelo Observatório, será realizada pelo seu Conselho de Avaliação Externa, formado por até 10 (dez) pessoas com notório saber científico na área de segurança pública (vide arts. 24 e 25 da Lei n.º 5386/09). Trata-se de uma medida que pode contribuir para a avaliação externa das políticas públicas formuladas e implementadas.

A constituição de um banco de dados, com capacidade de integração, gestão e análises sistêmicas de informações oriundas das diversas Secretarias e Órgãos da Administração Pública de Canoas e agências de segurança (Brigada Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, etc.), geograficamente referenciados (geoprocessamento), oferecerá aos gestores públicos municipais um estudo técnico qualificado, e cientificamente embasado, dos locais de ocorrência na cidade (mapas temáticos e setoriais mensais), assim como, potencialmente, a áreas de maior

¹⁶³ ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008, p. 60.

criminalização, permitindo, por conseqüência, intervenções intersetoriais e interagenciais mais qualificadas, a exemplo dos bairros Guajuviras e Mathias Velho.

A operacionalização desse sistema municipal de participação e integração de políticas públicas de segurança, ao longo do tempo, favorecerá a realização de estudos e pesquisas acadêmicas, capazes de identificar os riscos e as potencialidades desse desenho institucional para a formulação e implementação de ações governamentais de segurança efetivamente, ou não, comprometidas com o respeito aos direitos humanos e à *proteção integral de direitos*.

3.3.3 Experiências Práticas Representativas de Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul

Segundo dados do IBGE, dos 5.564 municípios do país, 22,1% (1230) constituíram algum tipo de órgão de gestão da segurança pública (atente-se para os limites constitucionais e infraconstitucionais ainda subsistentes para o ente municipal nessa área e as possibilidades hermenêutico-constitucionais consignadas nesta pesquisa), sendo que apenas 8% (445) possuem conselho municipal de segurança pública (daí a relevância político-institucional do processo participativo induzido pelo Ministério da Justiça com a realização das etapas municipais da I Conseg), 3,02% (168), fundo municipal de segurança pública, 4,78% (266) formularam plano municipal de segurança pública e 14,12% (786) contam com Guarda Municipal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil Municipal 2006; ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008).

Em se tratando dos dados do Rio Grande do Sul, observa-se que dos 496 municípios, 96 (19,35%) possuem alguma estrutura de segurança pública, 37 (38,54%) criaram conselhos municipais de segurança pública, 19 (3,83%), fundos municipais, 8 (1,61%) cidades estabeleceram um plano municipal de segurança pública e 24 (4,83%), Guardas Municipais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil Municipal 2006; ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008).

À exceção do percentual de municípios que possuem conselhos municipais, os demais índices se equivalem àqueles aferidos em nível nacional. Muitos fatores

podem justificar esse aparente incremento da participação para a formulação e avaliação das políticas de segurança a partir dos municípios gaúchos. Dentre elas merecem destaque a potencial existência de uma tradição associativa e de uma cultura política participacionista que caracteriza(ria) o Estado. São exemplos desse processo: instrumentos de gestão como o Orçamento Participativo, os conselhos gestores, a consulta popular¹⁶⁴ e os COREDIS¹⁶⁵.

As múltiplas (co)variáveis que concorrem para o fortalecimento e para a qualificação da participação política na área da segurança demandam a realização de pesquisas empíricas de maior fôlego para inferências e ilações mais conclusivas a respeito desse processo. Ocorre que, apesar dessa necessidade, conforme se afirmou alhures, poucos têm sido os estudos de caráter criminológico e sociopolítico a analisarem, primeiro, essa tendência de municipalização das políticas públicas de segurança e, posteriormente, de forma ainda mais rara, o impacto da participação nessa seara.

Os dados que serão apresentados a seguir consubstanciam o relatório de pesquisa entregue ao órgão financiador, no final de 2007, e constituem fonte de pesquisa ainda inédita, a despeito de retratar um determinado período histórico de implementação de políticas municipais de segurança por parte dos municípios gaúchos.¹⁶⁶

A criação de órgãos especializados, conselhos municipais, instituição e/ou qualificação das Guardas Municipais no Estado e no país sinalizam um movimento alvissareiro para resgate da cidade como espaço de interação política, social, econômica e cultural.

Crê-se, em síntese, que a valorização do espaço local como *locus* de convivência democrática e o estabelecimento de políticas públicas de segurança, de forma interdisciplinar, interagencial, participativa e descentralizada, constituem marcos importantes para consolidar o papel dos municípios nessa área. Ora:

Em um grande número de municípios por todo o país, a criação das secretarias municipais de segurança urbana tem oportunizado a

¹⁶⁴ Para mais informações verifique: <http://www.ppp.rs.gov.br/gvg/jsp/consulta_popular/home.jsp>. Acesso em: 26 jun. 2009.

¹⁶⁵ Consulte: Constituição Estadual - Art. 166 a 170; Lei n.º 10.283, de 17 de outubro de 1994 (COREDES) e Decreto n.º 35.764, de 28 de dezembro de 1994 (Regulamento).

¹⁶⁶ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A Municipalização da Segurança Pública: Bases Teóricas e Experiências de Implementação no RS**. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq. 2007, que contou com a assistência deste pesquisador.

abertura de um canal de conexão mais próximo e efetivo entre governantes e sociedade, viabilizando a implementação de novas práticas micro-sociais de equacionamento dos conflitos que, se não enfrentados, contribuem para gerar o sentimento de insegurança e anomia social.¹⁶⁷

Porto Alegre

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana foi criada em 2002, pela Lei n.º 9.956/02. Vinculavam-se a ela 596 Guardas Municipais (parte deles em treinamento para uso de arma de fogo através do Programa de Qualificação da Guarda Municipal).

Possui conselho municipal de segurança, em formato inovador, composto por Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, baseados na Lei Complementar n.º 487/03, Decreto n.º 14.487/04 e Decreto n.º 14.706/04, conforme se detalhou acima.

As principais ações desenvolvidas na área pelo município eram: o programa Vizinhança Segura; Monitoramento eletrônico de prédios públicos municipais, em especial das escolas municipais; Telecentros (inclusão digital); Centro de Referência às Vítimas de Violência; Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente e o Observatório de Direitos Humanos.

São Leopoldo¹⁶⁸

A Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo foi criada pela Lei n.º 5.567/05. À época, a cidade possuía um efetivo de 71 Guardas Municipais, os quais estavam sendo qualificados no conceito de agentes de cidadania (polícia comunitária com foco na prevenção e na solução de problemas).

A Prefeitura criou o Conselho Popular de Segurança Urbana elaborou o Plano Municipal de Segurança Urbana da cidade, que contemplava como um de seus eixos estratégicos a “integração com a comunidade buscando um relacionamento democrático que vise à conscientização e colaboração para a diminuição dos níveis de violência” (realização de audiências públicas e conferências regionais de segurança urbana).

¹⁶⁷ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A Municipalização da Segurança Pública: Bases Teóricas e Experiências de Implementação no RS.** Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq. 2007. p. 27.

¹⁶⁸ A Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo tem-se afirmado como um modelo exitoso de gestão pública da segurança. Mais informações sobre o processo de municipalização da segurança podem ser encontradas por FAGUNDES, Andréa Lucas. **A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso de São Leopoldo–RS.** Porto Alegre: UFRGS, 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

Os principais programas desenvolvidos na área eram: Comunidade Segura; Ronda Escolar; Sistema de Monitoramento Urbano em espaços públicos mediante o emprego de câmeras de vídeo; Programa Trânsito Seguro (parceria com a Coordenadoria de Mobilidade Urbana e Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer); Serviço de Acolhimento às Pessoas Vítimas de Violência nas Delegacias de Polícia (parceria com a 1ª Delegacia de Polícia); Observatório de Acidentes e Violência do Hospital Centenário (parceria com a Secretaria Municipal de Saúde); ações de estímulo ao protagonismo juvenil na resolução pacífica de conflitos (parceria com a Coordenadoria Municipal da Juventude); definição e implementação de normas de Prevenção do Crime através do Desenho Ambiental; campanhas de desarmamento.

Novo Hamburgo

A Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Segurança foi criada em 1998, pela Lei Municipal nº 92. A ela se vinculava a Guarda Municipal, que tinha um efetivo de 203 guardas, sendo que parte deles usava arma de fogo. Semanalmente, eram executadas operações integradas entre Guarda Municipal e os órgãos estaduais de segurança pública.

O Conselho Municipal de Segurança promovia audiências públicas nas oito regiões em que foi dividida a cidade para levantamento dos problemas e apontamento de soluções, mas não desenvolvia sozinho o seu papel preventivo, pois contava com a existência de outros conselhos que, através de suas ações específicas, de forma direta ou indireta, resultavam em ações preventivas no controle da criminalidade. Esses conselhos são: Conselho Municipal de Entorpecentes; Conselho Municipal da Criança; Conselho Tutelar; e o Conselho Municipal do Idoso.

As principais estratégias desenvolvidas pela cidade eram: policiamento comunitário através da Guarda Municipal e integração com outras secretarias municipais para a redução dos agenciamentos e dos fatores facilitadores do crime e das violências, tais como: falta de iluminação pública, vilas irregulares, terrenos baldios, vias não pavimentadas, etc.

Cachoeirinha

A cidade possuía Secretaria Municipal de Segurança, que contava com um efetivo de 120 guardas municipais. À época, não portavam armamento.

Havia o interesse de reativar o CONSEPRO (Conselho Pró-Segurança fornece apoio logístico para Brigada Militar e Polícia Civil). Tratava-se de um Conselho bastante peculiar, de natureza diversa dos conselhos municipais de segurança. Também existia a intenção de fomentar a organização de núcleos compostos pelas associações de bairro das comunidades.

A Secretaria Municipal estava em fase de estruturação. A Guarda Municipal realizava ações preventivas junto a escolas, especialmente no horário de saída das aulas. Mantém o projeto ARÕANA - Monitoramento Eletrônico de Escolas Municipais. Trabalhava em parceria com a Brigada Militar e com outras secretarias municipais.

Alvorada

Em 2006, não havia sido criada pasta específica para o tema. A Guarda Municipal e as atividades por ela desenvolvidas estavam vinculadas à Secretaria Municipal de Administração. Há projeto para sua criação em 2007.

Possuía, no entanto, um efetivo considerável 130 Guardas Municipais. Havia a previsão de realizar concurso público, possivelmente em 2007, para a admissão de mais 34 Guardas. À época, não portavam armamento.

Existia o CONSEPRO (Conselho Pro-Segurança fornece apoio logístico para Brigada Militar e Polícia Civil). Tratava-se de um Conselho bastante peculiar, de natureza diversa dos conselhos municipais de segurança.

A Guarda Municipal realizava preventivamente ações junto a escolas. Possuía monitoramento eletrônico 24h (foi contratada uma empresa privada para atender à essa demanda via acionamento da Guarda Municipal - central de monitoramento).

Realizava também ações pontuais com outras secretarias municipais (por exemplo: Secretaria Municipal de Indústria e Comércio) e com outras instituições (Brigada Militar, Polícia Civil, Conselho Tutelar, etc.), a exemplo da fiscalização de bares sem alvará e que violam a lei municipal que proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas a partir de um determinado horário.

Gravataí

Possuía a Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança com um efetivo de 85 Guardas Municipais (parte deles usava arma de fogo).

Não possuía Conselho Municipal de Segurança. Existia um Conselho da Defesa Civil, que tinha outra natureza e se reunia pontualmente.

A Secretaria Municipal firmou convênio com a Brigada Militar e Polícia Civil (destinava R\$ 60 mil reais para auxílio financeiro da primeira e pagava parte dos aluguéis onde operavam as delegacias do município).

Mantinha sistema de monitoramento eletrônico em todas as escolas do município. Realizava, ainda, ações pontuais com outras secretarias municipais (por exemplo, Secretaria Municipal de Educação). Revitalizou praças e outros espaços públicos (parque de exposições municipal). Recuperou a iluminação pública da cidade.

Esteio

Não havia sido criada. A Guarda Municipal e as atividades por ela desenvolvidas estavam vinculadas ao Gabinete do Vice-prefeito e à Secretaria Especial de Governo. Possuía um efetivo de 20 guardas municipais (seria realizado concurso público, possivelmente em 2007, para a admissão de mais 80 guardas). Não portavam armamento.

A cidade contava com Conselho de Segurança Pública (CONDESC) e com as seguintes ações: Projeto Jovem Cidadão (parceria com a Secretaria Municipal de Educação); Programa Integrado de Inclusão Social (realizado através do repasse de verbas da Petrobrás ao Funcrância – Lei n.º 1.722/90).

Sapucaia do Sul

A Secretaria Municipal de Trânsito e Segurança foi criada em 2004, pela Lei n.º 2.669, contando com um efetivo de 46 integrantes (5 Guardas Municipais de Trânsito e 41 vigias). Parte deles usava arma de fogo. Havia a previsão de realizar-se concurso público, possivelmente em 2007, para a admissão de mais 95 guardas.

A cidade possuía um Conselho Municipal de Segurança Pública e realizou várias reformas institucionais na Guarda Municipal (plano de carreira, corregedoria e ouvidoria). A Guarda desempenhava várias funções, atuando também na fiscalização do trânsito. Policiava eventos públicos que ocorriam na cidade e agia, de forma integrada, com a Brigada Militar, Polícia Civil, Conselho Tutelar e outros órgãos da segurança.

Guaíba

Não havia sido criado órgão específico. A Guarda Municipal e as atividades por ela desenvolvidas estavam vinculadas à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, que contava com um efetivo de 89 Guardas Municipais,

exercendo função de vigilância do patrimônio público municipal. À época, não portavam armamento.

A Lei n.º 1.970/05 criou o Conselho Municipal de Segurança e o Fundo Municipal de Prevenção à Violência, instituído pela Lei n.º 1.990/05), que recebia a destinação de um percentual da receita do estacionamento rotativo municipal. Essa verba era utilizada para apoiar as ações da Brigada Militar e da Polícia Civil (pagamento de gasolina das viaturas, material de escritório, etc.).

Caxias do Sul

A cidade contava com a Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social. Seu foco era desenvolver ações voltadas à prevenção das violências e da criminalidade, através da melhoria da qualidade de vida da população.

Para isso, dentro da Secretaria, foi criado o orçamento comunitário, uma coordenadoria de assuntos comunitários que possuía contato direto com a comunidade, através de reuniões que ocorriam em todos os bairros da cidade. Também ligada a Secretaria, estava a Guarda Municipal, que tinha como função específica zelar pelos prédios públicos, praças e logradouros.

O Conselho Municipal de Segurança de Caxias do Sul constituía-se em um órgão consultivo, encarregado de assessorar o Poder Executivo nas questões relativas à segurança.

As principais ações desenvolvidas no município nessa área eram: implementação do policiamento comunitário; a qualificação de 50 Guardas Municipais para realizar um mapeamento de jovens infratores, verificando seus ambientes e contatos; e um programa de apresentação de palestras em escolas da rede pública envolvendo, entre outros assuntos, questões a respeito da segurança pública e da violência escolar.

Pelotas

Em Pelotas, o órgão municipal responsável pelas ações de Segurança Pública, à época da realização da pesquisa, era a Secretaria de Transporte e Trânsito.

A Guarda Municipal, que estava passando por um processo de profissionalização, apesar de existir há 18 anos, vinculou-se à Secretaria em 2006 e contava com 248 guardas, mais 80 agentes de trânsito. Os guardas não portavam armamento de fogo, pois esperavam por um curso que será organizado em parceria

com a Brigada Militar e com a Secretaria de Segurança do Estado. A cidade não contava com um Conselho de Segurança.

Um sistema de monitoramento dentro dos Postos de Saúde e nas escolas estava sendo implantado, tendo em vista o deslocamento da Guarda Municipal de prédios para lugares públicos como praças. A Guarda também era parceira de atividades da Brigada Militar.

Santa Maria

A Lei n.º 4820/05 criou em Santa Maria a Secretaria Municipal de Assuntos de Segurança Pública.

Na cidade, apesar da existência de um projeto de Lei para sua criação, não há Guarda Municipal. Também não foi criado um Conselho de Segurança

CONCLUSÃO

A criminologia de matriz crítica problematiza os conceitos de “criminoso” e “criminalidade”, sustentados por diversas teorias criminológicas estribadas na chamada ideologia da defesa social, cujos princípios orientadores restaram evidenciados no primeiro capítulo. Ao fazê-lo, redireciona o foco das investigações criminológicas das causas e dos fatores geradores das violências e da criminalidade para os mecanismos de controle social, formal ou institucional e informal ou não institucional, e de criminalização.

Esse deslocamento, de ordem política e teórica, permite desvelar a validade e a legitimidade dos juízos sobre desvio e sobre a conduta desviante a partir da incorporação da dimensão do poder aos processos de definição e seleção do sistema penal.

Diferentemente do que apregoa a Dogmática e o Saber Penal, não a maioria, mas apenas certas pessoas, segmentos ou grupos sociais são selecionados pelo sistema penal. A criminalização opera para a maioria dos selecionados, como uma “marginalização secundária”, que acompanha a “marginalização primária” daqueles excluídos, material ou simbolicamente, da estrutura social vigente.

É, nesse contexto, que é debatida a construção social do medo e da insegurança como fatores potencialmente capazes de agudizar a violência, institucional e estrutural, do sistema penal e social, contribuindo para a indução e a justificação da criminalização.

O estigma e o estereótipo desempenham um papel-chave nos processos de etiquetamento e de tipificação do *comportamento socialmente negativo*, que constituem a criminalização (primária), na medida em que (re)legitimam a forma

seletiva de atuar do próprio controle sociopenal, que se volta contra as classes mais baixas e marginais (criminalização secundária).

Com o aporte bibliográfico de alguns autores clássicos da Sociologia Política, pretendeu-se abordar, no segundo capítulo, parcela dos riscos e potencialidades da participação política na área da segurança, a partir da explicitação da ambigüidade da construção de políticas de segurança participativas em âmbito local.

Restaram evidenciados os riscos da sobrestimação da democracia participacionista e da participação da cidadania e da “comunidade” para a maximização da seletividade estrutural do sistema penal, acirrada pelo medo e pela insegurança atuando como fatores de criminalização e vitimização.

As alterações por que passou o Estado contemporâneo, mormente o brasileiro, a partir da década de oitenta, no bojo do processo de redemocratização, por outro lado, deram ensejo ao fortalecimento do poder local e, à criação de novos canais, mecanismos e instrumentos políticos e jurídicos de participação na gestão democrática das políticas públicas.

É precisamente nesse particular, sem olvidar os diversos sentidos e ambigüidades que lhes são inerentes, que se inserem novas possibilidades sociopolíticas de gestão e mediação dos conflitos interpessoais e sociais, para além da pura e simples criminalização (primária e secundária) e de sua conseqüente estigmatização (pelo medo e pela insegurança), acompanhando a recente tendência de municipalização da segurança.

Sabe-se, todavia, que a construção de espaços públicos de discussão e participação política da cidadania e da “comunidade” na eleição e controle das políticas de segurança consideradas prioritárias em determinada região não assegura, por si só, a *proteção integral de direitos* (humanos), podendo constituir-se, diversamente, em um risco contra os direitos humanos.

Embora o estudo, na sua fase final, pelas experiências, ainda incipientes analisadas, não forneça as condições objetivas necessárias para se inferir, de forma conclusiva, a existência dos dois modelos de políticas de segurança apontados, pode-se indicá-los, ao menos como tendências de política criminal, a saber: o modelo *tecnocrático-regulatório* (direito à segurança) e modelo *democrático-emancipatório* (segurança de direitos).

Quiçá, ainda, a própria dificuldade de apontá-los decorra da ambigüidade característica dos processos participativos na área da segurança, em face das recentes experiências de municipalização cotejadas.

O desafio, por fim, reside na luta, social e política, permanente, pela democratização da sociedade, na superação do medo, da insegurança, do preconceito e da intolerância como fatores de criminalização e estigmatização e, no limite, na busca pela substituição do sistema penal por outras formas justas e igualitárias de garantia de direitos (humanos).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de (org.). **Verso e Reverso do Controle Penal**. (Des)Aprisionando a Sociedade da Cultura Punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002. v. 1-2.

_____. **A Ilusão de Segurança Jurídica**: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. Minimalismos, Abolicionismos e Eficientismo: a Crise do Sistema Penal entre a Deslegitimação e a Expansão. **Revista Sequência**. Florianópolis, ano 24, n. 52, p. 163-182, jul. 2006.

_____. **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima**. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Livraria Almedina, 1988.

ANUÁRIO do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 2, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Disponível em: 16 set. 2006a.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. v. 8, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Disponível em: 16 set. 2006b.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo. v. 14, n. 40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Consultado em: 16 set. 2006c.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Teoria democrática, esfera pública e participação local. Cidadania e Democracia**. Porto Alegre: UFRGS, 1999. (Sociologias n. 2).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A Municipalização da Segurança Pública: Bases Teóricas e Experiências de Implementação no RS**. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq. 2007. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Porto Alegre, **Revista de Ciências Penais**: Porto Alegre, v. 6, n. 2, p-44-61, abril/maio/jun, 1993, s/n.

_____. Defesa dos direitos humanos e política criminal. Rio de Janeiro: **Discursos Sediciosos**. Cortesia, n.3, p.57-69, 1º semestre 1997.

_____. **Princípios do Direito Penal Mínimo**. Para uma Teoria dos Direitos Humanos como Objeto e Limite da Lei Penal. Florianópolis: Mimeo, 2003.

BATISTA, Nilo. Fragmentos de um discurso sedicioso. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 1, 1996.

_____. Um oportuno estudo para tempos sombrios. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 2, 1996.

_____. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: **Discursos Sediciosos**: Crime, Direito e Sociedade, Ano 7, n.12, p. 271-288, 2º sem. 2002.

BATISTA, Vera Malaguti. Cuidado: os higienistas estão voltando! In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, 1996.

_____. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. Medo, genocídio e o lugar da ciência. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 4, n. 7-8, p. 135, 1996.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOHMAN, J. **La democracia deliberativa y sus críticos**. México: Metapolítica, v. 4, p. 48-57.abr.-jun. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: 34/EDUSP, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CASTRO, Lola Aniyar de Castro. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005.

CHALHOUB, Sidney. Medo branco de almas negras: escravos libertos e republicanos na cidade do Rio. In: **Discursos Seduciosos**, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 1, 1996.

COHEN, J. Democracy and liberty. In: ELSTER, J. (org.). **Deliberative Democracy**. United Kingdom: Cambridge Press, 1998. p. 185-231.

_____.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: Massachusetts and London: The MIT Press, 1999.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, n. 7, p. 18-49, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006.

CUNHA, Eduardo Pazinato. **Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS)**. Porto Alegre: PUC, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

_____. **Conselho Municipal de Justiça e Segurança: panorama do processo de construção de um sistema de proteção social participativo no município de Porto Alegre**. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: UFPB, 2008.

_____. Muito além do constrangimento. **Zero Hora**, Porto Alegre, Opinião, p. 25, 4 abr. 2008.

_____.; MIOLA, Iagê Zendron. **Interdisciplinariedade e assessoria jurídica popular universitária: limites e possibilidades para a construção de uma agenda de extensão popular em direito**. Captura Críptica. Disponível em: <<http://www.ccj.ufsc.br/capturacriptica/n.1.v.2.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

- DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- DAWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. Edusp: São Paulo, 1999.
- DAMATTA, Roberto da. **Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DEPEN. **Dados Consolidados**. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>> Acesso em: 18 jun. 2009.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: RT, 2005.
- DOUGLAS, Mary. **Pureza e perigo**. Lisboa: Edições 70, s.d.
- DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FAGUNDES, Andréa Lucas. **A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso de São Leopoldo – RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.
- FARIA, C. F. **El Concepto de Democracia Deliberativa**. Un dialogo entre Habermas, Cohen y Bohman. México: Metapolítica, p. 58-75. v. 4.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- FUNG, Archon. **Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Conseqüências**. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- GARLAND, David. **La Cultura del Control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.
- GOFFMAN, Erving. **Estigma**. Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Rio de Janeiro: LTC, 1988.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da Cidadania dos Brasileiros**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONG's e Redes Solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.

GOVERNO Federal. **Portal do Governo Federal.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2006.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-121.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 5, out.-dez., 1997.

HELD, David. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HULSMAN, Louk. Alternativas à Justiça Criminal. In: **Curso Livre de Abolicionismo Penal.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

_____. **Pensar em clave abolicionista.** Traduzido por Alejandra Vallespir. Buenos Aires: Cinap, 1997.

_____.; CELIS, Bernat J de. **Penas perdidas: o sistema penal em questão.** Traduzido por Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

INTERNATIONAL Centre for The Prevention of Crime; Urban crime prevention and youth at risk - **Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World.** Prepared for the 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, 2005. Disponível em: <http://www.crime-preventionintl.org/filebin/tools/Compendium_of_best_practices.pdf>. Acesso em: 30 out. 2005.

JUNIOR, Sérgio Czajkowski. **Violência Urbana e Governança Comunitária.** Um Estudo dos Conselhos Comunitários de Segurança e do Policiamento Comunitário na Cidade de Curitiba-PR. Curitiba: PUCPR, 2006. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública.** Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2005.

LARRAURI. Nuevas Tendencias en las penas alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 53, v. 1, p. 66-85, 2005.

LIMA, Roberto Kant de. **A Antropologia da Academia: quando os índios somos nós.** Niterói: EDUFF, 1997.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do Desenho Institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 38, n. 161, p. 43-79, ju.-dez. 2002.

_____.; BORBA, Julian. Inclusão e Participação: uma análise a partir das experiências participativas de Santa Catarina. Paper. Recife: **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**. GT Democracia e Desigualdades Sociais. 29 de maio a 1º de junho de 2007.

_____.; BORBA, Julian. Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, Julian (orgs.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. 1.ed. Florianópolis: Insular, 2007. 224 p. v. 1.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **O Discurso do Telejornalismo de Referência: Criminalidade Violenta e Controle Punitivo**. 1. ed. São Paulo: Método, 2007.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40;

NOVAES, Adauto. Políticas do Esquecimento. In: NOVAES, Adauto (org.). **O Esquecimento da Política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

NÚCLEO de Referência em Segurança Urbana. **Municípios e Segurança Pública**. Acesso em: <<http://www.nusur.org.br>>. Acesso em: 28 set. 2006.

OLMO, Rosa del. **A América Latina e sua Criminologia**. Revan/Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. **Ruptura Criminológica. Caracas (Venezuela)**: Universidad Central de Venezuela. Venezuela: Ediciones de la Biblioteca, 1979.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZINATO, Eduardo Pazinato; KOPITCKE, Alberto. Participação e Integração na Segurança. **Diário de Canoas**, Canoas, Opinião, p. 4, 17 abr. 2009.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. **Relatório**. Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana: uma forma alternativa de construir soluções para a segurança, 2003.

RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e Violência. Novas Tendências de Cobertura de Criminalidade e Segurança no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura Política e Teoria Democrática: Implicações Empíricas de um Debate Teórico. **Revista Mediações (UEL)**, Londrina-PR, v. 7, n. 1, p. 113-39, 2002.

ROCHÉ, Sebastian in DIRK, Renato Coelho; PINTO, Andréia Soares; AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de. Avaliando o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro. Pesquisa apresentada no **XXVIII Encontro Anual da ANPOCS 2004**, GT: Conflitualidade Social, Acesso à Justiça e Reformas do Poder Judiciário. 2004.

RODRIGUES, José Augusto de Souza. Economia Política do Medo. In: **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 2, 1996.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha.** Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia.** Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003c.

_____. **A crítica da razão indolente.** Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **A Gramática do Tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Introdução a uma Ciência Pós-moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. **Pela Mão de Alice.** O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003a.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006c.

_____. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006d.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006b.

_____. Direitos Fundamentais Sociais e Proibição de Retrocesso: Algumas Notas sobre o Desafio de Sobrevivência dos Direitos Sociais num Contexto de Crise. In: **(Neo) Constitucionalismo - Ontem, os códigos. Hoje, as constituições.** Porto Alegre: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2004.

SCHEERER, Hulsman; STEINERT, Christie; DE FOLTER, Mathiesen. **Abolicionismo penal**. Traducción del inglés por Mariano Alberto Ciafardini y Mrita Lilián Bondanza. Buenos Aires: EDIAR, 1989.

SENASP. **Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp/prevenção/GUIA%20PREVENÇÃO%20JULHO-2005.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005a.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005b.

_____. **Sistema Único de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Publicação Oficial, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (org.). **Os Desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desconstitucionalização das polícias: de complicado, só mesmo o nome**. Acesso em: <<http://www.luizeduardosoares.com.br>>. Acesso em: 15 set. 2006.

_____. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – Gênese, Implantação e Desdobramentos. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro 17 jan. 2009.

_____. **Violência e Política no Rio de Janeiro**. O Inominável, Nosso Medo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Fobópole**. O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. **Criminologia Crítica**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VERBA, Sidney. **Voice and Equality: civic voluntarism in American politics**. United States: Library of Congress, 2002.

VITA, Álvaro de. **Democracia Deliberativa ou Igualdade de Oportunidades Políticas**. São Paulo: Revista Novos Estudos (CEBRAP), jul. 2003.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995;

_____, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 2001

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Traduzido por Vânia Romano Pedrosa e Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

_____. et al. **Direito Penal Brasileiro: Teoria Geral do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. v. 1.

_____. **Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana**. Discursos sediciosos. Rio de Janeiro: Cortesia, 1997. p. 25-36

_____. **O inimigo do Directo Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____.; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro – parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

ANEXOS

**ANEXO A – Lei que institui o programa nacional de segurança pública com
cidadania (PRONASCI)**

ANEXO B – Lei que altere o PRONASCI

**ANEXO C – Lei que cria a Secretaria Municipal de Segurança Pública de
Canoas.**

**ANEXO D – Lei que cria a Secretaria Municipal de Segurança Pública e
Cidadania de Canoas**

**ANEXO E – Consolidação dos Fios Lógicos e Planos de Ação do Gabinete de
Gestão Integrada Municipal de Canoas**

ANEXO F – Pesquisa de Vitimização de Canoas

**ANEXO G – Entrevistas Sobre Conselho Municipal de Justiça e Segurança de
Porto Alegre**