

I SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

OUTUBRO

2017

CURITIBA

GT Políticas de Segurança Pública e Direitos Humanos

Participação popular: a alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança

Participação popular: a alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança

Vera Karam de Chueiri¹
Pedro Paulo Porto de Sampaio²

RESUMO

O presente artigo objetiva apresentar um panorama sobre práticas de participação popular, como pressuposto para um viés comunitário e orientado para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança, em contraposição ao modelo reativo e repressivo vigente. Serão estudados a política criminal, as eras do policiamento moderno e os antecedentes dos movimentos e programas expansionistas como o Lei e Ordem e o Tolerância Zero, os quais têm influenciado em larga escala o formato das respostas estatais ao fenômeno do crime. Será estudado de que maneira essa orientação tem repercutido no modelo policial, baseada numa cultura de controle e de combate ao crime, gerando efeitos deletérios, mediante sistemáticas violações de direitos e garantias fundamentais. Diante dessas premissas, serão discutidas alternativas alinhadas a um arranjo de polícia, cujo instrumento fundamental será a participação popular, por meio de práticas de democracia deliberativa e de redesenho institucional, tendo como arenas de aplicação os conselhos comunitários de segurança.

Palavras-chave: Lei e Ordem. Tolerância Zero. Política criminal. Polícia. Segurança pública. Direitos humanos.

¹ Professora do programa de pós-graduação em direito da UFPR, pesquisadora PQ do CNPq, diretora da Faculdade de Direito da UFPR. Brasil. E-mail: vkchueiri@gmail.com.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná. Oficial da Polícia Militar do Paraná. Brasil. E-mail: pppsampaio@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios da sociedade brasileira é a escalada da violência e da criminalidade. Os gestores públicos procuram respostas a essa realidade social, entretanto, de maneira sistemática, adotam medidas que reproduzem comportamentos conceitualmente não tolerados pelo próprio Estado, violando assim direitos humanos, e agindo como um sistema amparado em uma cultura de controle (GARLAND, 2008). Essa fragilidade, notadamente das instituições policiais, potencializa o que Miliband (1982, p. 102) denominou de papel decisivo de repressão estatal pelo “uso da violência crua” por meio da chamada “rotinização do conflito”.

Este estudo objetiva discutir a necessidade de um novo olhar sobre o papel e o desenho das instituições policiais. Busca-se analisar a perspectiva comunitária, orientada para a solução de problemas e resolução pacífica de conflitos, em oposição ao modelo ostensivo reativo-repressivo ainda dominante. São observados como antecedentes a política criminal, as eras do policiamento moderno e os atuais movimentos penais expansionistas; se investiga em que medida esses programas influenciaram a difusão de subculturas nas organizações policiais, ocupando a retórica discursiva dos governos, o que tem entrincheirado mudanças progressistas. Será analisado como o modelo comunitário foi incorporado tardiamente e possivelmente sem um suporte teórico adequado, o que fez afastar a participação social.

Como suporte teórico propõe-se modelos de participação popular (GODINHO, 2014), a partir de práticas de democracia deliberativa (DAHL, 2012; NINO, 1997), de redesenho institucional (SMITH, 2009) e de constitucionalismo democrático (POST; SIEGEL, 2013), sendo que a arena de aplicação será os Conselhos Comunitários de Segurança.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 POLÍTICA CRIMINAL

A compreensão dos modelos de atuação policial parte da observação quanto aos efeitos gerados pelos movimentos político-criminais e, de que maneira, políticas públicas no campo da segurança têm conduzido o padrão de resposta estatal ao fenômeno do crime.

Delmas-Marty (2008, p. 3) compreende a política criminal como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal, aparecendo, portanto, como teoria e prática das diferentes formas de controle social”.

Nilo Batista (2007, p. 34) sob outra perspectiva, aponta a política criminal como um conjunto de princípios e recomendações que derivam dos processos de mudança social, “dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia”, e que se destinam à “transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação.”

A partir desses autores, destacam-se como pontos comuns na política criminal a organização social e o desenho institucional dos órgãos do sistema de justiça criminal. Sobre esses órgãos, David Garland (2008) destaca que o sistema de justiça criminal sofre uma série de interferências externas, e que atualmente se estabeleceu uma nova relação entre os diversos atores dessa arena, em que os políticos têm mais autoridade e a “opinião pública constitui o ponto de referência para determinar as posições” (GARLAND, 2008, p. 372). Essa realidade leva o autor a considerar a política criminal como “uma postura ou tática política, adotada para a obtenção de dividendos políticos de curto prazo” (GARLAND, 2008, p. 372).

Essa postura se traduz no que Elbert (2011) denomina de “populismo penal”, consistente em ações de auto-legitimação dos governos e executado por meio de medidas improvisadas, as quais repercutem no modelo de política criminal, dando-se lugar ao senso comum, à irracionalidade e à busca pela derrota do mal absoluto.

Como decorrência do discurso de tratamento do mal, surge a cura, cujo remédio é o agravamento da resposta do aparato oficial, em que se adota o arquétipo de “combate” ao crime, em oposição à prestação de um serviço público, fazendo com que os órgãos policiais se distanciem das efetivas necessidades sociais, reproduzindo-se assim modelos conservadores, dentre os quais aqueles que incentivam a mera repressão estatal.

Essa opção ficou clara nos Estados Unidos da América, conforme relata Wacquant (2003), no período (1976 a 1989), em que foram aumentados em mais de 95% os investimentos no sistema carcerário, enquanto foi reduzida expressivamente a destinação de recursos públicos para educação, saúde e, em especial, para ajudas sociais, com um corte aproximado de 41%.

Na obra *Prisões da miséria*, Wacquant (2001, p. 7) resume a realidade nos Estados Unidos da América, em que “a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança”.

Fruto dessa orientação político-criminal, a concepção de Estado policial e penitenciário a que se refere Wacquant é descrita por Ferrajoli (2002, p. 84) como reflexo de um movimento penal expansionista, “incondicionado e ilimitado”, que se caracteriza, “além de

sua excessiva severidade, pela *incerteza e imprevisibilidade* das condenações e das penas”.

Diante disso, o que se percebe é uma relação direta entre o perfil da política criminal e o modelo de atuação estatal na resposta ao fenômeno do crime. Nesse contexto, para compreender em que momento se asseverou a tensão das relações estabelecidas entre polícia e sociedade, o estudo sobre evolução do policiamento moderno é fundamental.

2.2 AS ERAS DO POLICIAMENTO

Um dos trabalhos clássicos sobre as formas de atuação policial é de Keeling e Moore (1988), os quais apresentam a história do policiamento nos Estados Unidos. Os autores identificam três períodos distintos: a era da política, a era da reforma, também chamada de era do policiamento profissional e a era de solução de problemas com a comunidade, períodos os quais, de certa forma, influenciaram todo um modo de agir policial, inclusive no Brasil.

2.2.1 A era da política

A primeira decorre em razão da forte relação entre os grupos políticos de um determinado local e a polícia; se iniciou na década de 1840, a partir de uma maior participação nos assuntos das municipalidades, e se estendeu até o início do século XX. Esse período é marcado por uma forte influência de atores externos e de ingerências de diversas ordens, sendo que os únicos requisitos exigidos para integrar a polícia eram a força física e a indicação política (KEELING; MOORE, 1988). Segundo Dias Neto (2000, p. 22), apesar das críticas à era da política, “seria incorreto, contudo, afirmar que a polícia do século 19 era completamente cega à realidade social”, uma vez que inobstante às deficiências dessa instituição, havia “uma certa convergência entre as prioridades policiais e as necessidades cotidianas dos setores populares”.

2.2.2 A era da reforma

O período que se sucede é o da era da reforma, compreendida entre o início do século XX e a década de 1970. Também chamada de era do policiamento profissional, foi marcada por uma visão de que a polícia somente poderia fazer algo a respeito do crime se não fosse incumbida de “atendimentos sociais”. Esse período, totalmente desapegado das efetivas necessidades comunitárias, representou um momento em que os “[...] departamentos de polícia se tornaram uma das mais autônomas organizações públicas dos governos,” sendo que “o

policciamento de uma cidade se tornou uma questão legal e técnica, deixada sobre a discricionariedade dos executivos da polícia [...]” (KELLING; MOORE, 1988, p. 5).

As principais ações policiais se orientavam pelo uso da legislação penal e na prisão de infratores, sendo que todas as “atividades que chamavam a polícia para resolver outros tipos de problemas da comunidade e contavam com outros tipos de respostas foram identificadas como ‘trabalho social’” (KELLING; MOORE, 1988, p. 5), e, conseqüentemente, sofriam com a resistência da burocracia dos departamentos. Para essa corrente, o cidadão tinha por atribuição apenas notificar a polícia do acontecimento de crimes, sem nenhuma função mais proativa, acatando assim as decisões e as respostas das autoridades policiais (CERQUEIRA, 1988).

Um dos principais teóricos da era da reforma foi O. W. Wilson, da Universidade de Berkeley, cujos fundamentos foram originalmente aplicados no departamento de polícia da cidade de Chicago, nos Estados Unidos da América. Partindo do modelo organizacional de Taylor, a função policial baseava-se na unidade de comando e na divisão do trabalho (CERQUEIRA, 1998). O modelo proposto por Wilson era eminentemente reativo, sendo a prisão de criminosos a regra básica, passando os policiais a ser “combatentes do crime; para isto a polícia desenvolve uma série de táticas de combate ao crime para atender as demandas do público e estabelecer o controle interno dos policiais” (CERQUEIRA, 1998, p. 7).

Como táticas preponderantes do modelo proposto por Wilson (1992) destacam-se o investimento em tecnologia, especialmente de radiocomunicação, a utilização de um telefone de emergência, o 911 nos Estados Unidos da América, e uma pronta resposta a esses chamados, mediante um contingente altamente disciplinado e hierarquizado, com o objetivo de “criar a impressão de onipresença” da polícia (CERQUEIRA, 1998, p. 13).

Dias Neto (2000, p. 27) retrata que o policiamento profissional implementou um estilo de gestão baseado na disciplina e na ordem, e, para se “evitar ambigüidades na aplicação das regras, introduziu-se um modelo de administração altamente hierarquizado, conhecido como ‘sistema de comando e controle’ (*command and control system*)”, em que se adotou um mecanismo rigoroso de supervisão sobre a atividade de policiamento. Entretanto, “no rastro dessas inovações, unidades locais foram desativadas e os processos decisórios concentrados em centrais de operações” (DIAS NETO, 2000, p. 28).

Dessa relação direta, de um “sistema de comando e controle”, os cidadãos passaram a ser desencorajados a manter relações próximas com o policial do bairro, vinculando-se exclusivamente às centrais de emergência. Assim, em linhas gerais, o modelo proposto por Wilson se baseava no policiamento preventivo e na sistemática diminuição do tempo de resposta aos chamados, o que a polícia comumente denomina de “tempo de angústia”.

Nesse cenário, a avaliação do trabalho policial era verificada a partir da velocidade de resposta aos chamados da população e à quantidade de infratores da lei presos, ficando afastadas avaliações qualitativas ou de satisfação popular (CERQUEIRA, 1998).

Cerqueira (1998) aponta que a era da reforma sofreu várias críticas por romper com princípios erigidos por Robert Peel, o criador da polícia de Londres, os quais impunham ao órgão uma estreita relação com o público, que deveria ser o norteador das ações policiais. A partir do modelo profissional houve um significativo afastamento entre a polícia e lideranças comunitárias, na medida em que a polícia deveria ter uma atuação neutra e distante dos cidadãos. Ainda de acordo com o autor, a eficácia do modelo passou a ser contestada diante dessa natureza reativa, uma vez que “o policiamento só é acionado depois que alguém observa um crime e decide chamar a polícia; com isso os crimes que não são vistos pela população, ou que não produzem vítimas ou testemunhas que estejam dispostas a acionar a polícia, não serão cobertos pelo policiamento ostensivo” (CERQUEIRA, 1998, p. 13). Outra crítica apontada foi de Moore e Trojanowicz (1988), os quais destacam que a tese de O. W. Wilson não foi comprovada diante da sucessão de outros modelos baseados em premissas distintas, os quais foram aplicados em vários departamentos de polícia estadunidenses, além do que, dependia do acontecimento prévio do crime, afastando assim o viés preventivo.

Esses pontos da era da reforma, aliado à resistência do modelo para novas perspectivas, fizeram surgir estudos com o foco voltado à primeira era do policiamento descrita por Kelling e Moore (1988). Esse resgate da era da política não reavivou características como a interferência política ou mesmo os critérios de seleção dos membros dessas organizações, mas, principalmente, o papel dos cidadãos no destino das cidades.

2.2.3 A era da solução dos problemas com a comunidade

Kelling e Moore (1988) relatam que aliado às críticas ao modelo da reforma, experiências da época envolvendo o policiamento a pé fizeram surgir movimentos que exigiam a expansão da estratégia, diante da proximidade que os policiais em ronda tinham com os cidadãos. A população, em contato direto com os policiais da patrulha a pé do bairro, indicava seus principais anseios e preocupações, sem seguir a rotina burocratizada e impessoal da central de operações do telefone 911. De acordo com os autores, “as descobertas dos experimentos do policiamento a pé e redução da sensação de insegurança, quando associados com pesquisas relacionadas ao medo e desordem, criaram novas oportunidades para compreender as preocupações dos cidadãos” (KELLING; MOORE, 1988, p. 10), inclusive, para juntamente

com esses cidadãos, trabalhar em temas como gangues e violência.

Kelling e Moore (1988) destacam que, aliado às estratégias do policiamento a pé, estudos desenvolvidos por Herman Goldstein, da Universidade de Wisconsin, fizeram surgir nos Estados Unidos a chamada era do policiamento com a comunidade. Rolim (2006) aponta que os trabalhos sobre o tema mais relevantes de Goldstein foram “Improving Policing: a problem-oriented approach” (1979) e “Problem-oriented policing” (1990).

Essa era do policiamento, surgida assim no final da década de 1970 e início da década de 1980, teve como um dos principais teóricos Herman Goldstein (1979), o qual, por meio de seus estudos, apontou que todos os anos, em Boston, aproximadamente 60% dos chamados para a polícia eram provenientes de 10% dos domicílios da região. Com essa avaliação, denotou que a maior parte dos problemas tendia a se repetir e nos mesmos lugares, provocando a necessidade de revisão da proposta de policiamento reativo de Wilson, em prol de uma atuação orientada para os problemas identificados e que tendiam a se repetir. Assim, o modelo desenvolvido por Goldstein foi traduzido no método por ele desenvolvido como “SARA”, cuja sigla em inglês indica ações, consistentes nas seguintes etapas: *scanning*, *analysis*, *response* e *assessment* (para o português pátrio traduzido como IARA: identificação, análise, resposta e avaliação).

Esse modelo, baseado em ampla participação comunitária, retira estruturas conservadoras, altamente hierarquizadas e burocratizadas da polícia, fazendo com que o ator da base da organização policial, o burocrata do nível de rua (LIPSKY, 1980), tenha contato direto com o cidadão, seja na atividade rotineira de policiamento, seja em reuniões organizadas por comunidades locais, possibilitando assim que políticas de segurança sejam conjuntamente formuladas e implementadas, em oposição ao modelo *top-down* (SABATIER, 1986) e meramente incremental (LINDBLOM, 1959), típicos da era da reforma.

Apesar de o período da reforma ter sido superado – pelo menos doutrinariamente – nos Estados Unidos já na década de 1970, percebe-se que essa transição ainda não foi alcançada no Brasil. Há em nosso país um evidente crescimento “nominal” de programas de policiamento comunitário e de atuação orientada para a solução de problemas, mas, a rigor, o que se percebe são práticas assistemáticas e, em alguns casos, meras tentativas de legitimação simbólica das ações policiais. Tal realidade talvez possa ser compreendida como uma decorrência da importação superficial do modelo estadunidense, desacompanhado de um consistente referencial, somado às barreiras originadas durante o período de exceção (1964 a 1985), que impuseram um afastamento popular nas decisões no campo da segurança pública.

2.3 O MOVIMENTO LEI E ORDEM E O PROGRAMA TOLERÂNCIA ZERO

A aplicação superficial do modelo de Goldstein ou mesmo o desvirtuamento do papel clássico de polícia descrito por Foucault (2008) permitiu, por outro viés, o surgimento, seja nos Estados Unidos da América e em outros países, de movimentos penais e policiais expansionistas. De acordo com Wacquant (2001) a partir da obra de James Q. Wilson, *Thinking about crime* (1975), Charles Murray lançou, em 1984, *Losing ground – American social policy (1950-1980)*, que, juntamente com a obra *Law and order* (1985), de Ralf Dahrendorf, ofereceu as primeiras bases teóricas daqueles que seriam os mais conhecidos, influentes e difundidos modelos de intervenção estatal-policial: o movimento lei e ordem e o programa tolerância zero. Esses modelos, que reproduzem elementos da era da reforma, acabaram por se espalhar por diversas cidades dos Estados Unidos e pelo mundo.

Segundo Wacquant (2001, p. 22), a obra de Murray, visando a “aplicar os princípios da economia de mercado aos problemas sociais”, logo se tornou um clássico, servindo como uma “‘bíblia’ para a cruzada contra o Estado Providência”. Relata o autor que o presidente estadunidense era o republicano Ronald Reagan, o qual, apesar de deter minoria no Congresso, composto amplamente por democratas, ainda assim unificou as correntes ideológicas e empreendeu uma forte crítica sobre as políticas públicas de ajuda social nos Estados Unidos. De acordo com Reagan, essa política seria responsável pelo aumento da violência urbana, pois recompensaria a inatividade, além de induzir “à degenerescência moral das classes populares”, principalmente em face das uniões ditas “ilegítimas”, compreendidas como o último dos males das sociedades modernas (WACQUANT, 2001, p. 22).

O filósofo e professor Michael J. Sandel (2012, p. 12), da Universidade de Harvard, retrata esse período como a “era do triunfalismo do mercado”, que “começou no início da década de 1980, quando Ronald Reagan e Margaret Thatcher proclamaram sua convicção de que os mercados, e não o governo, é que detinham a chave da prosperidade e da verdade”.

Desse período destaca-se a obra *Law and Order*, em que Ralf Dahrendorf (1985) trata do que definiu como a “estrada para a anomia”. Para o autor, a ausência de uma resposta estatal quanto à violação de uma norma produziria uma anomia no sistema, a qual somente poderia ser superada a partir da adesão a mecanismos de punição efetiva e exemplar.

Partindo desses antecedentes, o prefeito eleito de Nova York em 1993, Rudolph Giuliani, resgatou a chamada Teoria das Janelas Quebradas (*Broken Windows Theory*), de James Q. Wilson e George L. Kelling, originalmente publicada em 1982 na Revista *Atlantic Monthly*. Entretanto, em 1996 o mesmo Kelling, em coautoria com Catherine Coles, escreveria

a obra que se tornaria a sustentação para a mudança da política pública de segurança na cidade de Nova York – “*Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities* [‘Consertando as vidraças quebradas: como restaurar a ordem e reduzir o crime em nossas comunidades’]” (WACQUANT, 2001, p. 26).

A administração de Giuliani, com o auxílio do chefe de polícia William Bratton, concebeu então o programa chamado “Tolerância Zero”, o qual, conforme Shecaira (2009, p. 166), tinha como ideia central “que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar ao cometimento de crimes mais graves, em função de uma sensação de anomia que viceja em certas áreas da cidade”.

Segundo Wacquant (2001, p. 26), o programa Tolerância Zero se caracterizou como uma abrupta intervenção da força policial, “desembocando em uma aplicação inflexível da lei sobre delitos menores tais como a embriaguez, a jogatina, a mendicância, os atentados aos costumes, simples ameaças e outros comportamentos anti-sociais”.

Ao lado da repressão às pequenas infrações, o programa também se notabilizou por um expressivo incremento no aparato policial, com uma ampliação de 40% no orçamento público em cinco anos, atingindo a marca de US\$ 2,6 bilhões. Entre as medidas tomadas, podem-se citar o crescimento do efetivo policial, a demissão de servidores mais antigos, tidos como não tão eficientes, e o aumento exponencial no número de prisões (WACQUANT, 2001).

Wacquant (2001) faz severa crítica à Teoria das Janelas Quebradas, afirmando que o movimento foi proposto a partir do início da década de 1990, quando o Manhattan Institute financiou campanha agressiva de reocupação e recuperação dos espaços públicos, como uma forma de afastar a desordem e a marginalização, expondo que o combate diário à pequena delinquência faria recuar as chamadas “grandes patologias criminais”, que afetavam o centro do mercado financeiro do mundo.

Para Wacquant (2001, p. 26), “essa teoria, jamais comprovada empiricamente, serve de álibi criminológico para a reorganização do trabalho policial empreendida por William Bratton”. Essa reorganização teria como fim “refrear o medo das classes médias e superiores – as que votam – por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos (ruas, parques, estações ferroviárias, ônibus e metrô etc.)” (WACQUANT, 2001, p. 26).

Apesar dos investimentos e das marcas obtidas, cidades como San Diego, Boston e Chicago também conseguiram apresentar redução dos índices de criminalidade, mantendo, por outro lado, uma metodologia da polícia de proximidade, comunitária, sem grandes aumentos de efetivo policial e de recursos públicos. Já Nova York, ao aumentar em cinco vezes o orçamento para a segurança, teve reduzidos em um terço os investimentos na área social, com

a supressão de aproximados oito mil postos de trabalho (WACQUANT, 2001).

Essa doutrina imposta por Giuliani teve ampla aceitação na cultura estadunidense e, diante dos resultados obtidos, principalmente com o formidável retorno midiático, vários países arvoraram-se em adotar o modelo. Podem-se citar a Argentina, em Buenos Aires; México, em várias cidades; Escócia; Itália; África do Sul; Nova Zelândia; Canadá; e até no Brasil foi copiado o modelo (WACQUANT, 2001). No Brasil, talvez seja esse um dos principais motivos que impedem a expansão do modelo comunitário e orientado para a solução de problemas.

Em janeiro de 1999, depois da visita de dois altos funcionários da polícia de Nova York, o novo governador de Brasília, Joaquim Roriz, anuncia a aplicação da "tolerância zero" mediante a contratação imediata de 800 policiais civis e militares suplementares, em resposta a uma onda de crimes de sangue do tipo que a capital brasileira conhece periodicamente. (WACQUANT, 2001, p. 31).

A ação da polícia de Nova York teve seus efeitos colaterais, que, a rigor, mitigaram o “sucesso” auferido na redução dos índices de criminalidade. Dados da National Urban League apontam que em dois anos foram detidas e revistadas mais de 45.000 pessoas, sob o pretexto de mera suspeita baseada na aparência, vestuário ou comportamento. Esse relatório aponta ainda dessas ações mais de 37.000 se revelaram gratuitas e arbitrárias, restando justificadas apenas 4.000 detenções. De acordo com Wacquant (2001, p. 35), “uma investigação levada a cabo pelo jornal *New York Daily News* sugere que perto de 80% dos jovens homens negros e latinos da cidade foram detidos e revistados pelo menos uma vez pelas forças da ordem.”

Entretanto, conforme Shecaira (2009), apesar dos reiterados casos de violação de direitos, o programa Tolerância Zero contou com apoio quase que incondicional da mídia, o que permitiu a consolidação desse modelo e a sua contínua expansão, principalmente pelos adeptos do discurso de lei e ordem.

2.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO FORTALECIMENTO DO MODELO COMUNITÁRIO E ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

2.4.1 Há efetivamente participação?

Conforme se observou, os modelos de policiamento comunitário e orientado para a solução de problemas foram incorporados tardiamente no país e possivelmente sem um suporte teórico adequado. Esse vazio, também provocado pelo período de exceção (1964-1985), afastou a participação social no ciclo de formação de políticas públicas de segurança, inclinando assim

a definição da agenda do setor para um dirigismo estatal/policial.

De acordo com Lozardo (2016), a participação da sociedade civil ganhou destaque na formulação de políticas públicas a partir do final da década de 1980.

Aponta Godinho (2014, p. 451) que “uma forma relativamente nova de participação na segurança pública vem ocorrendo por meio de um amplo conjunto de estratégias e instituições”. Segundo a autora, a partir de uma tendência já consolidada em outros campos da política pública, novos formatos de participação vêm se tornando relevantes a partir dos anos 2000. “A participação torna-se elemento central do novo paradigma que se consolida desde então no campo da segurança, da ‘segurança cidadã’” (GODINHO, 2014, p. 451), ganhando espaço os conselhos de segurança, o policiamento comunitário e as redes de vigilância.

Apesar das tendências descritas por Godinho (2014), Lozardo (2016) questiona a validade e o alcance desses avanços diante dos arranjos institucionais e modelos de participação nos órgãos de segurança, sendo que, inobstante a existência de programas e ações impulsionados por instituições policiais, principalmente sob a roupagem de “policiamento comunitário”, tais mudanças ainda exigem “reformulações e adaptações organizacionais no sistema de segurança pública, no sistema de Justiça criminal ou, mais especificamente, na própria polícia e no modelo de policiamento” (LOZARDO, 2016, p. 7).

Lima (2016, p. 10) aponta que o tema ainda não está totalmente conformado, diante do prevíu a Constituição Federal de 1988, que deslocou “o papel das polícias de defensoras dos interesses do Estado para o de garantidoras dos interesses da sociedade”, não havendo em “nossa legislação e na jurisprudência, balizas claras sobre o significado de segurança pública”. Essa realidade faz com que a doutrina jurídica estruture esse conceito, de forma tautológica, a partir de práticas postas “no dia a dia dos operadores de segurança e da justiça”.

Assim, a participação, na perspectiva de Lima (2016, p. 10), “como parâmetro democrático, é um ideal discursivo que, na prática, serve para reforçar posições. Por conseguinte, ela é operada de modo a compor acordos tácitos sobre quem deve ou não ser ouvido pelas polícias”, criando nessas organizações subculturas próprias a partir de taxonomias por elas conduzidas, sobre a quem deve prestar contas.

Ainda de acordo com Lima (2016, p. 10-11), estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), sobre modelos de participação em segurança pública nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal demonstrou que

são as polícias que definem não só o escopo da participação social, mas também suas próprias finalidades e seus mandatos, recolocando questões de governança que vêm sendo tratadas pela literatura especializada. As instituições participativas, sejam os Conselhos Comunitários de Segurança, sejam outros espaços, parecem funcionar para que as polícias explicitem suas práticas e valores e, com isso, reponham continuamente a legitimidade de suas ações.

De acordo com o autor “não há brechas para grandes questionamentos e não há uma preocupação efetiva em estreitar laços entre a comunidade e a polícia” (LIMA, 2016, p. 11). Nesse contexto, o que se apresenta são severos problemas, oriundos de um déficit democrático, que conduz as ações a servir como instrumentos de legitimação das práticas correntes, na medida em que as polícias “capturaram as instituições e os modelos participativos para a retroalimentação da posição que vê a segurança pública como estratégia de defesa dos interesses do Estado” (LIMA, 2016, p. 11). Assim, tais organizações mantêm-se tutelando e guiando a sociedade, por meio do microgerenciamento da ordem, em vez de incorporarem o papel que a Constituição Federal de 1988 lhes atribuiu.

2.4.2 Alternativas democráticas para as instituições policiais

Um ponto relevante destacado por Godinho (2014) é que não há, em nosso país, literatura específica que trate de maneira sistematizada dos processos de participação no campo da segurança pública. Assim, essa deficiência há de ser suprida com a aproximação aos estudos de “instituições participativas ou das teorias da participação e da deliberação, próprios da ciência política e dos estudos de políticas públicas” (GODINHO, 2014, p. 451).

A partir disso, de acordo com Ellen Wood (2003), não existe democracia sem participação da sociedade e não existe legitimidade de políticas públicas sem o debate coletivo. No limite, não permitir essa participação se aproxima de um esvaziamento do conteúdo social do que se entende por democracia.

Avritzer (2011, p. 15-16) relata a franca “explosão dos estudos sobre participação e deliberação no Brasil” sob duas vertentes: com o “objetivo de examinar a ampliação das formas de deliberação pública”, principalmente nas “áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas” e, numa segunda vertente, aquelas que tentaram “tratar dos problemas ou déficits deliberativos destas instituições”.

Entretanto, independente da perspectiva a ser adotada, Pateman (1992) destaca que a condição necessária para o estabelecimento de um governo democrático é uma sociedade participativa. Para a autora (1992, p. 61) “[...] quanto mais indivíduos participam, melhor

capacitados eles se tornam para fazê-lo.”

Evidente que a orientação de democracia participativa deve se afastar da corrente liberal, que Wood (2003) retrata como atualmente dominante e fruto da ascensão de classes proprietárias diante dos agrupamentos mais populares. Da mesma forma, nos estudos de Foucault (1999), deve se afastar da ideia de poder, a partir de uma concepção de dominação.

Nesse sentido, uma contribuição relevante vem de Dahl, que, na obra *Poliarquia* (2015, p. 25), indica o “[...] pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. De acordo com o autor, para que o regime democrático seja efetivo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas, podendo “formular suas preferências”, “expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva” e “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência” (DAHL, 2015, p. 26).

Um dos trabalhos que aborda inovações democráticas em instituições é de Graham Smith (2009). Nesse estudo, o professor da Universidade de Southampton propõe um modelo analítico, com o escopo de potencializar a participação popular a partir da reformulação de desenhos institucionais. Para esse fim, o autor estabelece quatro bens democráticos explícitos: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência, sendo que “esses quatro bens são particularmente adequados para avaliar as qualidades democráticas de inovações porque, indiscutivelmente, são fundamentais para qualquer consideração da legitimidade democrática das instituições” (SMITH, 2009, p. 12).

A inclusão é estudada na perspectiva de como a igualdade política se efetiva, principalmente sob os aspectos da presença e do direito à voz. Um dos principais questionamentos apontados é quem tem o direito de participar, ou seja, “quem conta como um cidadão”, sendo que “somente estar presente não significa necessariamente que os cidadãos estarão dispostos ou capazes de tornar suas percepções conhecidas” (SMITH, 2009, p. 21).

Sobre o controle popular, Smith (2009, p. 22) aponta que “o que frequentemente falta no design da maior parte das instituições democráticas é o senso de que cidadãos têm controle efetivo sobre elementos da tomada de decisão”.

O julgamento ponderado implica em questionar cidadãos sobre a sua compreensão acerca de detalhes técnicos sobre os problemas em discussão, bem como as perspectivas de outros cidadãos sobre esse problema, ao passo que a transparência aponta a “reflexão sobre a abertura do processo aos participantes e ao público em geral” (SMITH, 2009, p. 12).

Smith (2009) destaca que esses quatro bens democráticos serão completados por dois

bens institucionais: eficiência e transferibilidade. Por eficiência, Smith (2009, p. 13) aponta que a participação pode ter lugar perante cidadãos e autoridades públicas, enquanto transferibilidade “fornece uma ocasião para avaliar se os projetos podem operar em diferentes contextos políticos, entendidos em relação à escala, sistema político ou tipo de problema”.

O fato é que a democracia, e quaisquer de suas formas de manifestação, deve ser observada como um espaço de tensão. Desconsiderar isso é fechar-se para a realidade. Godoy (2011), a partir dos estudos de Carlos Santiago Nino, destaca que

A democracia deve ser adotada como procedimento e experimentação em uma ação comunicativa e argumentativa a fim de serem tomadas as decisões moralmente mais corretas. No entanto, não podem usurpar determinadas conquistas, direitos e garantias estabelecidas pela Constituição. O que diferencia Nino (e, aqui, também deve-se incluir Roberto Gargarella) dos demais teóricos é que não pretende ele uma teoria que ignore esta tensão. Ao contrário, é a partir dela que se deve teorizar e com ela conviver (GODOY, 2011, p. 70-71).

Esse espaço de tensão se revela muito presente nos processos decisórios concernentes às políticas públicas de segurança. Apesar dos avanços em termos de participação, principalmente com a criação de foros de discussão popular, a exemplo dos conselhos comunitários de segurança, esses órgãos em algum momento ainda servem para legitimar decisões das próprias estruturas do Estado.

Uma alternativa possivelmente eficaz vem da literatura de Nino (1997), no sentido de desenvolver o tema de democracia deliberativa nos conselhos comunitários de segurança. O autor não busca a obtenção do consenso como resultado prático mais justo. Para Nino (1997), a democracia deliberativa é a alternativa mais eficaz e confiável para conciliar interesses e preferências de pessoas, gerando assim maior grau de legitimidade às decisões majoritárias.

Por fim, a perspectiva do constitucionalismo democrático, de Post e Siegel (2013), oferece elementos adicionais dentro do que se espera da atuação do Estado a partir de garantidor de direitos. O texto aborda a visão progressista de Constituição, entendida como um “direito vivente” ou como uma “carta vivente” que “é capaz de crescer”, e como os direitos constitucionais foram estabelecidos no transcurso da história e das controvérsias culturais, observado o desacordo interpretativo como condição para seu desenvolvimento.

A proposta dos autores é conceber o modelo de constitucionalismo democrático “como uma lente através da qual compreende as implicações estruturais deste conflito” (POST; SIEGEL, 2013, p. 47), perspectiva compatível à problemática apresentada, da “rotinização do conflito”, e do papel do Estado na reprodução de comportamentos que distanciam comunidade e polícia.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar as eras do policiamento moderno e os antecedentes dos movimentos expansionistas impulsionados pelo próprio Estado, notadamente o percurso histórico que motivou a implantação dos movimentos de lei e ordem e do programa tolerância zero. Originalmente dos Estados Unidos da América, esses movimentos acabaram por se difundir para diversos países e em especial para o Brasil, cujas premissas têm influenciado o modelo de atuação policial, entrincheirando um efetivo policiamento comunitário, orientado para a solução de problemas e resolução pacífica de conflitos.

Segundo Hassemer (1999, p. 49), “atualmente estamos vivendo uma dramatização de violência e ameaça. Ante esta situação, se está elaborando uma política criminal que tende a fazer do direito penal, endurecido e reestruturado, um instrumento de dirigismo estatal”.

Esse alinhamento expansionista, oriundo de discursos populistas e de ordem, tem favorecido o afastamento da comunidade na definição das políticas públicas de segurança, ao mesmo tempo em que tem permitido a violação sistemática de direitos e garantias fundamentais.

Dessa forma, para que se rompa essa realidade, a alternativa que se apresenta é a construção e fortalecimento de ideais democráticos dentro dos organismos policiais, mediante a implantação de um policiamento orientado para a solução de problemas e resolução pacífica de conflitos. Essas mudanças devem compreender a sociedade e os processos econômicos, para que então se supere o entendimento de que as comunidades são teatros de operação, como se estivéssemos em uma “guerra” contra o crime e a violência (SILVA, 2008).

Por meio da participação social no ciclo de formação das políticas públicas de segurança, “o que se pretende, em definitivo, frente ao Estado absoluto do antigo regime e frente a todo Estado totalitário, é a proteção, garantia e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais que deles derivam” (ANSUÁTEGUI, 2000, p. 102).

Desse modo, a partir de um novo olhar sobre a polícia, principalmente mediante o fortalecimento de instrumentos de participação popular, não se terá mais um órgão alicerçado na cultura de “combate” e de “controle” social, o que tem provocado verdadeiros obstáculos para a construção de políticas públicas de segurança. Esse novo viés favorecerá mudanças estruturais, tornando a polícia prestadora de um serviço público essencial, guardiã e emancipadora de direitos humanos.

Referências Bibliográficas

ANSUÁTEGUI, Francisco Javier. Las definiciones del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. *Sistema*, Madrid, n. 158, set. 2000.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BRASIL. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da violência 2016*. Brasília, mar. 2016.

_____. Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária/Grupo de Trabalho, Portaria SENASP n.º 002/2007. 3. ed. Brasília: SENASP, 2008.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

DAHL, Robert. A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2015.

DAHRENDORF, Ralf. *Law and order*. Londres: Stevens and Sons, 1985.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. Barueri: Manole, 2008.

DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: Ibccrim, 2000.

ELBERT, Carlos Alberto. O populismo penal: realidade transitória ou definitiva? In: CONGRESSO INTERNACIONAL EM DIREITO PENAL, 8 – Congresso Transdisciplinar de Estudos Criminais, 2009, Porto Alegre. D’AVILA, Fabio Roberto (Org.). *Direito penal e política criminal no terceiro milênio: perspectivas e tendências*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 58-67. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/direitopenal.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Helder Rogério Sant’Ana. *Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo* / Helder Rogério Sant’Ana Ferreira, Elaine Coutinho Marcial – Rio de Janeiro: Ipea, 2015

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GODINHO, Letícia. Participação e segurança pública. In: *Crime, polícia e justiça no Brasil*. Renato Sérgio de Lima, José Luiz Ratton e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (org.). São Paulo: Contexto, 2014.

GODOY, Miguel Gualano de. A democracia deliberativa como guia para a tomada de decisões legítima. In: *Co-herencia*, v. 8, n. 14, Medellín, Colombia, jan.-jun./2011, p. 63-91. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v8n14/v8n14a03.pdf>>. Acesso em: 22 abril. 2017.

GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: a problem-oriented approach. In: *Crime and Delinquency*, 25, 1979, p. 236-258.

HASSEMER, Winfried. *Persona, mundo y responsabilidad*. Santa Fé de Bogotá: Temis, 1999.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELLING, Georg L.; MOORE, Mark H. The evolving strategy of policing. *Perspectives on policing*. Washington, DC: National Institute of Justice, 1988. Disponível em: <<https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/114213.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

LIMA, Renato Sérgio de. A participação tutelada. In: *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Almir de Oliveira Junior (org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 9-12.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public administration review*. V. XIX, n. 2. p. 79-88, 1959.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova Iork: Russel Sage Foundation, 1980.

LOZARDO, Ernesto. Apresentação. In: *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Almir de Oliveira Junior (org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 7-8.

MILIBAND, Ralph. *O estado na sociedade capitalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MOORE, Mark H.; TROJANOWICZ, Robert C. Corporate strategies for policing. *Perspectives on policing*. Washington, DC: National Institute of Justice, 1988. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/114215.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.

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

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SABATIER, Paul. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Jorge da. *Criminologia crítica: segurança pública e polícia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SMITH, Graham. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press. Cambridge. 2009.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WILSON, O. W. *Administración de la policia*. México: Editorial Limusa, 1992.

WOOD, Ellen Meiksins. O *demus* versus “nós o povo”, das antigas às modernas concepções de cidadania”. In: _____. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.