



## A DEMOCRATIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: a situação do Rio de Janeiro

Elaine Antonio Antunes Passos<sup>1</sup>  
Adeildo Pereira dos Santos Filho<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente texto visa apresentar alguns elementos para o debate acerca da atual estruturação da Política de Segurança Pública no Brasil. Reitera-se a necessidade de que a referida política caminhe dentro da perspectiva do respeito aos direitos humanos, adotada a partir de 1995. Tratando-se de uma política pública que vem evocando sucessivos estudos em razão da complexidade que comporta, se faz necessário aprofundar o conhecimento acerca das possibilidades e desafios que as estratégias de controle social potencializam no atual contexto de redefinição de paradigmas.

**Palavras-chave:** Democracia, Segurança Pública, Cidadania.

<sup>1</sup> Especialista. Prefeitura Municipal de Macaé. E-mail: antuneselaine@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Especialista. Petrobrás. E-mail: adeildosantos@yahoo.co.uk



## 1. INTRODUÇÃO:

O redimensionamento relativamente recente das ações em Segurança Pública no Brasil representou um passo importante em direção à consolidação de um novo paradigma para a referida política. A atual conjuntura evidenciou a necessidade de novas estratégias de operacionalização da política de Segurança Pública na perspectiva da consolidação da democracia e da segurança cidadã. Apesar dos esforços empreendidos, ainda encontramos óbices significativos à efetiva democratização de algumas políticas públicas. Neste sentido, o caso mais emblemático é o da Segurança Pública, que só iniciou seu processo de abertura muito recentemente e, para ser mais precisa, durante os anos 2000. Este movimento serviu para abrir possibilidades de desvelamento do significativo papel dos interesses sobre a direção tomada pelas agendas políticas dos responsáveis pelo processo de tomada de decisão.

Frente à complexidade da questão, entender alguns aspectos que envolvem a guinada dos mecanismos de intervenção constitui-se em fator fundamental no sentido de assegurar que a busca pela segurança social permaneça no foco das intervenções. Assim sendo, a incorporação de parcerias, a demanda por negociação e o dimensionamento da pactuação evocam o desenvolvimento de um conjunto de competências por parte dos gestores e dos grupos da sociedade civil organizada comprometidos com a participação na condução da política. No cerne desse amadurecimento encontra-se o controle social como ferramenta fundamental, possibilitando a produção de consensos e obtenção de legitimidade nas ações ao longo do processo.

## 2. A DISCUSSÃO ACERCA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Pode-se afirmar que a Política de Segurança Pública vem se tornando um importante campo de produção de conhecimento para os diferentes profissionais ligados às áreas que compõem as Ciências Humanas e Sociais. Esta política pública permaneceu durante muito tempo como objeto de estudos e intervenções restritas ao universo policial. Estabelecia-se então uma clara segmentação entre aquilo que a sociedade poderia objetivar como “segurança pública” e aquilo que efetivamente estaria sendo implementado pelas ações desenvolvidas na esfera da referida política. Analisando-se as peculiaridades assimiladas



pela referida política, pode-se considerar que, a despeito de todos os esforços empreendidos até então, a herança autocrática continuou a desafiar a democracia, permanecendo como principal característica da Política de Segurança Pública brasileira. As mudanças recentes entretanto, possibilitaram a percepção de que

“as instituições da segurança pública preservaram seus obsoletos formatos – com o ciclo de trabalho policial dividido, entre Polícia Militar e Polícia Civil –, sua irracionalidade administrativa, sua formação incompatível com a complexidade crescente dos novos desafios, sua antiga rivalidade mútua, seu isolacionismo, sua permeabilidade à corrupção, seu despreço por seus próprios profissionais, seu desprezo por ciência e tecnologia, e seus orçamentos irrealistas, que empurravam os profissionais ao segundo emprego na segurança privada ilegal e em atividades nebulosas. Em uma palavra, a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente. (SOARES, 2007, p. 86)”

Este conjunto de instituições, permeado por peculiaridades inerentes ao tipo de trabalho que desempenham, acabam por compor um mosaico pouco articulado em face das dificuldades recorrentes de se operacionalizar sua integração, gerando largamente a insatisfação da sociedade, que pouco conhece a respeito destes processos. Isso favorece a reprodução dos distanciamentos, favorecendo que a Segurança Pública permaneça sendo tratada pela sociedade como um assunto que cabe exclusivamente à polícia. Neste sentido, trata-se de questão de primeira ordem refletir a respeito dos personagens envolvidos no processo de gestão da política de segurança e conhecer de que forma sua ação se desenvolve, uma vez que

“São as organizações policiais que desempenham as funções de controle social e repressão à desordem pelas quais o Estado se responsabiliza perante a sociedade. Exercem a manutenção da ordem através de uma prática organizacional concreta e específica que define os limites de distribuição do poder social e permite a contenção dos desejos individuais e grupais geradores do conflito e da disputa. Colocam-se, portanto, como componentes e instrumentos do Estado, capazes de demarcar o espaço social no qual a cidadania pode realizar-se em determinado momento e situação.” (FISCHER, 1985: 21)

Todavia, esta concepção se dirige a uma perspectiva totalmente inversa à preconizada para o que se espera de uma sociedade que se proponha a ser efetivamente



democrática. Desta maneira, a discussão acerca da Política de Segurança Pública vem sendo cada vez mais canalizada para os espaços da mídia brasileira, principalmente através das críticas por suas falhas, suscitando diversos questionamentos por parte dos meios de comunicação e da sociedade civil. Trata-se de uma questão que levanta uma série de controvérsias, mas que tem despertado de alguma forma a opinião pública. Quando se trata da análise da problemática da chamada violência urbana (origem das maiores polêmicas nos grandes centros populacionais) e de seus rebatimentos sobre as vidas dos cidadãos, não existe uma verdade absoluta, tampouco poderia haver uma abordagem definitiva da questão. É interessante notar que

“...o advento da vida política origina-se da necessidade de conter a violência, o medo e o terror desencadeados pelos conflitos, que eclodem espontaneamente como manifestações de dominação próprias da natureza humana.” (FISCHER, 1985, p. 19)

Pensar a possibilidade de consolidar uma sociedade calcada no exercício pleno da cidadania requer pensar a respeito dos elementos que integram o processo democrático e suas determinações para os processos de elaboração e implementação das políticas públicas, o que inclui então a política de Segurança Pública.

### **3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para falar sobre a importância das políticas públicas e suas peculiaridades no caso brasileiro, se faz necessário situá-las claramente, ou seja, compreendê-las como um conjunto de ações que estão claramente situadas historicamente e socialmente. Dentro deste contexto, existe uma forte necessidade de definir os tipos de responsabilidades governamentais que buscamos para a política de segurança pública enquanto política de Estado. Isto se deve ao fato de que

“O trânsito das responsabilidades do campo individual para o público/social pode se dar pela via do incremento do paternalismo ou pela conquista de direitos. No caso brasileiro, essas vias não são pólos duros e politicamente antagônicos, mas, muitas vezes, imbricados e apresentando diferentes intensidades e mediações entre um e outro. (SPOSATI, 2004, p. 31)”





Neste sentido, pode-se afirmar que este Estado é, ao mesmo tempo, provedor dos serviços de segurança, mas em face de sua incapacidade de promovê-los de forma adequada, acaba agindo como gerenciador da insegurança, conforme afirma Silva (2006). Para melhor entendimento a respeito do que trata esta pesquisa e proporcionar ao leitor uma ideia de totalidade da coisa, cabe aqui definir brevemente o que são os órgãos de Segurança Pública, ou seja:

“...consistem em organizações que, por meio de seus agentes, seu mais importante capital, possuem como principal missão a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.” (COSTA, 2008, p. 1)

Um outro pilar articulador deste trabalho é a noção de Segurança Pública enquanto política, que aparece<sup>3</sup>, por vezes, entre a política pública e a política social e que deve ser garantida a toda a sociedade pelo Estado. A gestão de uma política tão controvertida requer entender que existem limitações em todo processo e que

“...as formas de controle sobre a qualidade e adequação das atividades exercidas pelos agentes policiais não escapam apenas às possibilidades de intervenção da sociedade civil, mas às do próprio Estado e, em algumas situações às das próprias autoridades formais e reais da instituição. (FISCHER, 1985, p. 30)

Problematizar a questão da elaboração e gestão da política de segurança pública é um desafio significativo, principalmente no que se refere ao âmbito das instituições policiais. Sob tal perspectiva, se faz necessário considerar a importância dos mecanismos de controle social no que se refere à contribuição por eles oferecida. A criação dos diferentes Conselhos de Direitos faz parte do conjunto de inovações democráticas trazidas pela Constituição de 1988 e sua operacionalização traz à pauta uma questão importante, ou seja, pensar o que se está buscando para a política de segurança pública brasileira pois

“...uma boa política deve manter-se aberta, autorizando mudanças sucessivas de orientação, a partir, entretanto, de linhas gerais permanentes. Tal abertura corresponderia ao reconhecimento do caráter dinâmico do quadro sobre o qual pretende incidir – o dinamismo, aqui, espelha os

<sup>3</sup> Utilizo esta ideia porque embora a segurança pública esteja compreendida entre as políticas consideradas públicas, dentro da estrutura de gestão do Estado adotada pelo governo brasileiro, ela assume um caráter que mais se aproxima de uma política de corte social. Ou seja, se situa dentro do recorte mais voltado para o aspecto penal, adotado pelo Estado na atualidade. A política de segurança assume um caráter de política social, basta observarmos a Constituição Federal de 1988, encontramos a segurança pública inserida no rol dos direitos sociais em seu artigo 6º e que só é tratada de forma mais específica no artigo 144, na parte que trata da ordem social.



movimentos derivados dos próprios impactos precipitados pela política adotada. (SOARES, 2007, p. 80)”

Considerar o aspecto dinâmico que envolve o movimento da sociedade e as questões a ela inerentes se torna fundamental para compreender as peculiaridades envolvidas nos processos de definição e composição das políticas públicas.

#### 4. OS NOVOS DESAFIOS PARA A SOCIEDADE

A discussão sobre os rumos assumidos pela política de segurança pública no contexto atual é extremamente importante para se pensar nos rumos assumidos pelas políticas públicas no Brasil no contexto do atual estágio de desenvolvimento da crise capitalista. A dimensão da participação da sociedade na condução da coisa pública se inscreve na perspectiva da atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação impostas pelo Estado mediante as diferentes formas assumidas pela violência social por ele praticadas.

Segundo Pereira (2007), o poder coercitivo do Estado é delegado pela sociedade e controlado por ela, possibilitando a resolução do conflito, o que coloca o seu caráter contraditório não sendo apenas expressão do que é correto. É exatamente nesta luta que a cidadania se amplia e valoriza a dimensão social.

Dentro deste contexto, a participação social assume uma roupagem de estratégia de luta no que diz respeito ao enfrentamento da dominação imposta pela violência social e política exercidas pelo Estado e contribui para o enfrentamento das formas de humilhação ratificadas por elas a partir das novas metodologias incorporadas na operacionalização da política de segurança pública no Brasil a partir da criação e implementação do Plano Nacional de Direitos Humanos no ano de 1995. Neste sentido

Embora não seja ainda possível medir o grau de aumento do respeito aos direitos humanos no Brasil, podemos afirmar, avaliando o debate público no interior das instituições, na mídia e na opinião pública, que desde o lançamento do PNDH houve uma diminuição da tolerância em relação à impunidade e às violações de direitos humanos. Essa mudança de atitude e a médio prazo poderá contribuir para diminuir a aquiescência de largos setores da população, tanto nas elites como nas classes populares, em relação a atos arbitrários que venham a ser cometidos pelo Estado nessa fase do processo de consolidação democrática. (PINHEIRO & NETTO, 1998, p. 15)



Através do fortalecimento dos mecanismos que contribuem para ratificar o importante papel desempenhado pelo respeito aos direitos humanos, torna-se possível promover o fortalecimento da sociedade na consolidação da cidadania. Neste sentido, a incorporação de novos atores sociais ao contexto e de novas práticas se tornou estratégia fundamental para potencializar o êxito das novas ações.

Como marco de vanguarda importante que exemplifica bem este aspecto, podemos destacar a criação do chamado Disque Denúncia que é uma parceria da ONG MOV RIO e da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Esse projeto tem a finalidade de estimular as pessoas a prestar informações que ajudem os órgãos governamentais a elucidar as demandas não resolvidas. Essa parceria teve início na década de 1990, quando o Estado do Rio de Janeiro liderava os índices de Sequestro do país. Foi a partir do movimento liderado pela sociedade civil e por alguns empresários que se tornou possível alavancar a criação do projeto. Finalmente, no mês de agosto do ano de 1995, foi criada uma central de captação de informações, mais conhecida como DISQUE DENÚNCIA, que objetivava desde então, receber denúncia acerca da ocorrência de atividades criminosas no Estado. Como forma de incentivar a participação e colaboração da sociedade, desde sua estruturação, o mecanismo prescinde da identificação do denunciante. Há a possibilidade de se denunciar os fatos sem que o cidadão se identifique. Tal medida visa a manutenção da integridade física do demandante. A instituição, com a finalidade de motivar a população a denunciar os crimes, em alguns casos, oferece recompensa, no caso da comprovação cabal da denúncia e, da elucidação do caso pelo órgão competente. Esse canal está acolhido na Subsecretaria de Inteligência da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e seu funcionamento é de 24 horas por dia. O resultado alcançado é entregue aos canais de imprensa que cuidam de dar-lhes ampla divulgação com vistas a conferir maior transparência ao trabalho que desenvolve. Considera-se que, ao alcançar sua maioridade, o êxito do projeto foi responsável por sua utilização como modelo de implementação da estratégia em outras Unidades da Federação. Conforme informações coletadas junto ao próprio Disque Denúncia, o primeiro a seguir o exemplo foi o estado do Maranhão, o qual se destaca pelo quantitativo de informações de que dispõe, em seguida vieram Pernambuco, Espírito Santo, São Paulo, Bahia, Pará e Goiás. Atualmente todos os estados da federação contam com a atividade, embora não exatamente com os moldes originais, demonstrando o



avanço da efetividade da proposta para promover maior participação da sociedade na política de segurança pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destaque acerca desta breve reflexão, importa registrar que existem outras ações que ratificam e reiteram a importância do Programa Nacional de Direitos Humanos para reforçar a luta contra a exploração e a humilhação. A adoção do referido programa foi fundamental para iniciar a redefinição do paradigma norteador da política de Segurança Pública no Brasil, com a superação da perspectiva da doutrina da segurança nacional. A partir da criação do PNDH, foi aberto caminho para que ações como o Disque Denúncia pudessem se consolidar como instrumentos efetivos de participação da sociedade na condução da política. Para os profissionais que se inserem no contexto da elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas, é de fundamental importância entender os caminhos percorridos pelas estratégias que se voltam para a resolução dos antagonismos pela via da mediação de conflitos. Sob tal perspectiva se evidencia a renovação das práticas estatais e políticas mediante as quais se reforçam os compromissos espaço-temporais historicamente determinados e a reafirmação da luta pelos direitos humanos para todos se revela como uma necessidade e um desafio a ser enfrentado tanto pelo poder público, quanto pela sociedade civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- COSTA, Isângelo Senna. A mediação no universo organizacional dos segmentos do sistema de segurança. Brasília (DF). 2008.
- DISQUE DENÚNCIA: Quem somos. Disponível em <[http://www.disquedenuncia-ma.org.br/xps/modules/mastop\\_publish/?tac=Quem\\_Somos](http://www.disquedenuncia-ma.org.br/xps/modules/mastop_publish/?tac=Quem_Somos)> Acessado em: 16 fevereiro 2013.
- FISCHER, Rosa Maria. O direito da população à segurança. Petrópolis. Vozes. CEDEC. 1985.
- PEREIRA, Potyara A. P. . Estado, Sociedade E Esfera Pública. Brasília: ABEPSS/CEFESS, 2007 (Texto de Educação à distância).
- PINHEIRO, Paulo Sérgio & NETTO, Paulo de Mesquita. Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século. In: Cinquenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, Revista Pesquisa, No.11. 1998.
- SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estud. Av., São Paulo, V. 21, n. 61, Dec. 2007.





SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da Política de Assistência Social. In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, N. 77, P. 30-53, Mar. 2004.