

SOUZA, Robson S. R. **Quem comanda a segurança pública no Brasil: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. 1. ed. Editora Letramento. Belo Horizonte. 2015. v. 1000. 338p.

COALIZÕES E DISPUTAS NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

COALITIONS AND DISPUTES IN THE CONSTRUCTION OF THE FIELD OF PUBLIC SECURITY IN BRAZIL

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos¹

O livro de Robson Sávio Reis Souza é uma importante contribuição tanto aos estudiosos como aos atores do campo da segurança pública no Brasil que enxergam na democratização deste campo um fator fundamental para a redução de nossos elevados índices de criminalidade violenta. Nas palavras do autor, os dilemas da segurança pública brasileira refletem o legado de “uma engenharia político-institucional que conecta os dilemas da violência urbana atual ao passado da violência rural” (p. 19). A desconfiança em relação às instituições responsáveis pela segurança se soma ao medo da criminalidade violenta, o que colaboraria para a corrosão dos laços de solidariedade e reciprocidade social, expressa na diminuição do acesso ao espaço público e na criminalização da pobreza.

Apesar do caráter fundamental da questão para a realização dos direitos humanos e para o pleno exercício da cidadania em sociedades democráticas, a política de segurança entra tardiamente na agenda pública do país. Diferentemente de outras áreas como educação, saúde e assistência social nas quais, com a promulgação da Constituição de 1988, a pressão da sociedade civil resultou na priorização de agendas de reforma, a segurança pública teria dado continuidade ao modelo político-institucional da ditadura, baseado nos conceitos de defesa interna e defesa nacional, que supõem a repressão ao crime como combate ao inimigo.

¹¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Redenção-CE. Graduado em Ciências Sociais e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: fvasconcelos@unilab.edu.br

O autor destaca algumas das principais críticas a este modelo, tais como: a proteção ao patrimônio das elites; o controle e a criminalização dos movimentos sociais e das “classes perigosas”; uma burocracia altamente insulada, pouco transparente e sem controle social; a baixa eficiência devido à fragmentação e competição entre suas agências; a dispersão e fragmentação de programas; a transferência de responsabilidades para a segurança privada; e a improvisação e o reforço à repressão como respostas ao incremento da criminalidade. O conjunto destas características resultaria na pouca efetividade das políticas, não reduzindo, mas auxiliando a produção do medo e o adensamento do Estado penal.

Mesmo que amplamente destacadas pela militância em direitos humanos, por pesquisadores e por policiais reformadores desde os anos 1970, estas críticas somente suscitaram maiores movimentos de proposição e reforma em 1995, quando se iniciaram alterações na política nacional de segurança pública. O objetivo do livro foi analisar estas mudanças, que compreendem os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, nos quais identifica duas diferentes coalizões de defesa que atuaram na política nacional de segurança pública. Dessa forma, o autor toma como objeto as crenças, as ideias e os valores das coalizões dos atores que disputaram as agendas pública e governamental na segurança pública na última década e sua tradução em novas institucionalidades e práticas.

Sua hipótese é de que a mudança na política ou num dado subsistema de política pública é fruto da competição entre coalizões (redes políticas e fóruns profissionais). O autor se baseia no Referencial de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework), modelo teórico que “permite a identificação de coalizões que se agrupam a partir de determinadas ideias, organizados em subsistemas políticos, com o objetivo de alterar determinada política setorial” (p. 114). Segundo este modelo, para avaliar as alterações mais significativas na política de segurança pública, faz-se necessário a verificação e a análise de: (1) os empreendedores de políticas, indivíduos que procuram agir de forma que o governo faça ou deixe de fazer algo numa determinada política, e (2) os sistemas de crenças que subsidiaram a formação de coalizões. Com isto ocorre a criação e manutenção de um monopólio de política, para que o sistema político se mantenha estável em torno de algumas questões.

Antes de se deter na análise das coalizões nos governos FHC e Lula, o autor oferece um panorama da trajetória da segurança pública no Brasil, de “coisa de polícia” à sua inscrição tardia no contexto das políticas sociais. Fazendo uso das principais referências teóricas nos estudos sobre segurança pública nas ciências sociais, o autor desvela uma série de análises críticas a respeito do senso comum que relaciona crime e pobreza, do confinamento da indignação pública à violência cometida contra as classes médias e da incapacidade estatal de promover o controle do crime e a universalização da cidadania, o que conduziria a uma crise de legitimidade do Estado. A esta crise, atendendo às demandas por ordem nas falas dos cidadãos comuns e autoridades, haveria uma tendência do endurecimento das medidas de controle social estatal através do rigor penal e do aprisionamento, uma tendência internacional, em grande medida, mas relacionada ao mesmo tempo com as especificidades sociopolíticas e culturais do autoritarismo no Brasil.

No que diz respeito à segurança pública, até meados dos anos 1990, afirma o autor, não seria possível referir-se a uma política pública de segurança, mas a um “sistema de segurança estatal não público, a serviço de determinadas classes e interesses (políticos e econômicos), montado para a proteção patrimonial dos segmentos abastados e cuja burocracia, essencialmente militarizada, respondia às demandas das elites nacionais” (p. 62). As reformas incrementais, focadas na eficácia operacional das agências, não teriam força suficiente para modificar o cenário, que exigiria um esforço político complexo tendo em vista a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem e à vigência de uma ordem social cooperativa, com a redução da quantidade de práticas violentas, do medo e da sensação de insegurança.

Tal esforço se daria em duas frentes principais, interligadas: na redefinição do conceito de segurança pública e na articulação do sistema de segurança pública com outros sistemas e atores institucionais. A primeira, voltada a uma crítica à ênfase na defesa do Estado e não nas garantias dos direitos dos cidadãos. A segunda incide na crítica ao caráter “frouxamente articulado” do sistema de justiça criminal e suas ligações com o sistema de segurança pública, assim como o conjunto de atores institucionais do legislativo, do judiciário, do executivo e da sociedade civil que participam direta ou indiretamente dos sistemas de justiça criminal e de segurança pública no Brasil.

Nesta “colcha de retalhos”, o autor destaca os desafios e dilemas da governança policial e da articulação federativa e os limites do controle do crime por meio da prisão bem como outros pontos centrais de discussão e pressão política, tendo em vista o “controle democrático da violência”.

As disputas entre os grupos de pressão interessados no comando da política nacional de segurança pública são, então, descritas a partir do governo FHC, com a emergência gradual do “paradigma da segurança cidadã”. Novas noções e fenômenos começam a ganhar forma, como as políticas de prevenção à criminalidade, o policiamento comunitário, a ênfase na especialização técnica dos operadores da segurança, a entrada de novos atores (pesquisadores e movimentos sociais) como interlocutores políticos, o uso de medidas alternativas à prisão e a participação dos municípios na segurança pública. Esse conjunto de inovações ocorreu de modo gradual, na passagem de um núcleo de crenças baseadas no binômio “lei e ordem” para um núcleo centrado na promoção, garantia e efetividade dos direitos humanos como princípio da segurança pública. Esta passagem tem como marcos antecipatórios o Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997, mas é expressa especialmente no Plano Nacional de Segurança Pública de 2000.

No governo Lula, por sua vez, estas crenças se consolidam em torno dos esforços de empreendedores da política através da criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e, posteriormente, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), pautados nos princípios da integração interinstitucional, interagencial, intersetorial e modelos de atuação territorial, preventivo e participativo. Embora não haja uma ruptura entre os dois períodos, as coalizões do governo Lula enfatizaram especialmente a importância da gestão federal da segurança pública e na capacitação, na formação e controle das atividades policiais, assim como em produção de diagnósticos e avaliação de políticas.

Em grande parte, o trabalho se dedica a mapear as redes e coalizões que interligam empreendedores políticos e atores da segurança pública. Ganham destaque as instâncias profissionais internas às polícias (Associações, Federações, Conselhos, Ligas) grupos de pesquisa, movimentos sociais, agências governamentais, como a SENASP, e

fóruns conectores entre estes universos, a exemplo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, interligados em processos políticos nas Conferências Nacionais de Segurança Pública e Projetos de Emenda Constitucional. As alianças e rivalidades entre tais instâncias correspondem ao jogo definidor das mudanças. Como exemplo, o autor aponta as diferentes nuances de concepções, entre uma mudança discursiva de um modelo de segurança pública militarizado para um modelo civil, no governo FHC, às tentativas de mudança de um modelo de segurança pública civil para o modelo de segurança pública cidadã. Embora tais noções merecessem maior discussão, o trabalho é meritório no mapeamento do peso relativo dos setores em questão, em especial da interseção entre “Academia”, movimentos sociais e atores da segurança pública, com destaque para a influência de centros, núcleos e laboratórios de pesquisa cujas principais lideranças se constituem como apoiadores e empreendedores no âmbito político².

Em síntese, o autor nos oferece uma competente recuperação de um longo debate e também ferramentas para nos posicionarmos frente aos próximos movimentos das disputas entre coalizões reformistas e coalizões conservadoras no tabuleiro da segurança pública brasileira. No momento atual, de desestabilização da democracia, como garantir uma coalizão técnica e politicamente qualificada de atores e crenças que façam frente à ressurgência explícita do autoritarismo?

² Para um olhar do mesmo processo do ângulo das intersecções entre as agendas políticas e as agendas de estudo de associações, centros, núcleos e laboratórios de pesquisa nas ciências sociais, cf. VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Esboço de uma sociologia política das ciências sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil. Tese de Doutorado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 2014.