

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E
DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE: O caso de
MINAS GERAIS**

Alexandro Martins Moreira

Belo Horizonte
2008

Alexandro Martins Moreira

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E
DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE: O caso de
MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal do Estado de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientadora: Vera Alice Cardoso da Silva

**Belo Horizonte
2008**

Resumo

Esta monografia focaliza o desafio de tornar efetiva a participação social em políticas públicas de prevenção à criminalidade. Para debater o tema, toma como referência as ações da Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade – SPEC no estado de Minas Gerais, particularmente a oferta de cursos de gestores locais visando à capacitação de pessoas e agentes públicos locais em temáticas relacionadas à prevenção à criminalidade, bem como a construção de um plano local de prevenção.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 05 |
| 1 . PARTICIPAÇÃO SOCIAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 09 |
| 2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE..... | 16 |
| 3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS: A EXPERIÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE - SPEC..... | 23 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 35 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 38 |

INTRODUÇÃO:

A questão da segurança pública tem sido pauta da agenda dos governantes brasileiros, sobretudo a partir da Constituição de 88 que determina ser a segurança um dos direitos do cidadão que deve ser garantido pelo Estado. Verifica-se, entretanto, que medidas e mudanças mais significativas nesta área começam a ocorrer principalmente na década de 90, no contexto de aumento da violência em todo país.

No caso do Estado de Minas Gerais, a principal mudança ocorre em 2003 com a reestruturação do Sistema de Defesa Social, tendo como centro a Secretaria de Estado de Defesa Social que substitui a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Nesta nova óptica, o funcionamento de tal sistema depende da participação efetiva dos órgãos que o compõem, a saber: Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública, todos coordenados pela Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS.

A SEDS¹, no papel de centro coordenador do Sistema de Defesa Social, inclui a administração das medidas sócio-educativas de internação e semi-liberdade, a administração prisional e os programas de prevenção social à criminalidade, objetivando o controle e a prevenção do crime. Para isto, incorpora a ação cidadã no planejamento e realização da política pública. Suas diretrizes baseiam-se nos princípios abaixo expostos.

- O combate à criminalidade não deve se pautar apenas no fortalecimento do aparato policial e prisional, sendo necessário o combate às causas da violência. Torna-se evidente, portanto, a necessidade de projetos que possibilitem a prevenção da criminalidade e da violência. Tal prevenção deve contar com o apoio dos órgãos do sistema de desenvolvimento social, a fim de se ter uma rede de proteção social adequada.
- Para se atingir os fins propostos, é necessária a atuação conjunta e integrada dos órgãos que compõem o Sistema, evitando que disputas institucionais impossibilitem a realização do objetivo de uma segurança pública efetiva.

1 Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/>> Acesso em: 14 nov. 2008.

- A participação da sociedade civil, através de suas organizações, também se configura como um importante passo para o sucesso deste sistema, devendo ser sempre estimulada.
- O respeito aos direitos humanos deve servir de guia de conduta na realização de qualquer das atividades de combate e prevenção ao crime. A política pública de combate ao crime deve se pautar pelo respeito aos direitos básicos da cidadania.

Surge, assim, uma forma inovadora de se promover à segurança pública que propõe articular repressão e prevenção como forma de enfrentamento da violência e da criminalidade. Para isto, trabalha-se de forma articulada em um sistema de integração das políticas de segurança aprovadas pelo governo mineiro.

Para cuidar da prevenção social à criminalidade, criou-se na SEDS a Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade - SPEC (Lei Delegada 56 – Resolução 5.210 de 12 de dezembro de 2002). Para cumprir sua tarefa, a SPEC vem buscando pensar a segurança como um bem público não restrito às polícias e à esfera judicial.

Os programas desenvolvidos pela SPEC representam uma nova concepção sobre o controle da criminalidade e da violência, sendo pautados na idéia de “segurança cidadã”. Assim, visam a garantir o acesso da população aos direitos universais e a desenvolver ações em localidades com altos índices de criminalidade violenta, tendo como foco a territorialização do planejamento.

O desenho da política, atualmente, prevê ações em diferentes níveis, assim identificados:

- **Prevenção Primária:** atuação direta nas áreas de maior incidência criminal com agentes e vítimas da violência. Os programas implementados são o Mediação de Conflitos e o Programa Fica Vivo!
- **Prevenção Secundária:** atuação dirigida a indivíduos que cometeram delitos de baixo poder ofensivo. É desenvolvida pelo Programa Central de Apoio a Penas Alternativas - CEAPA.
- **Prevenção Terciária:** atuação com indivíduos que já cumpriram medida de privação de liberdade. As ações estão sob a responsabilidade do

Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional - PrESP.

As ações acontecem em equipamentos chamados de Núcleos de Prevenção Social à Criminalidade – NPC's. Existem núcleos de base local (programas Mediação de Conflitos e Fica Vivo) e núcleos de base municipal (programas CEAPA e PrESP). Atualmente, a política de prevenção conta com núcleos no município de Belo Horizonte², na Região Metropolitana de Belo Horizonte³ e no interior do Estado⁴.

A participação social na implementação da política de prevenção à criminalidade do Estado se dá, sobretudo, nos núcleos de base local. Acontece de forma institucionalizada a partir da realização de cursos de gestores locais, que desempenharão tarefas específicas em diferentes ações.

Este curso é composto, em média, por uma série de dez oficinas que visam a capacitar as pessoas e agentes públicos locais, previamente identificados e que possuem papel de liderança em questões locais, em temáticas relacionadas à prevenção à criminalidade.

Ao final do curso, são propostas ações que direta ou indiretamente podem contribuir para a diminuição da criminalidade e violência local. São também definidas estratégias de como interferir no contexto social, de modo a favorecer a construção de espaços de convivência e de circulação mais seguros. O conjunto de ações compõe o Plano Local de Prevenção - PLP.

O grupo de gestores, do qual igualmente participam os técnicos sociais e os gestores dos núcleos de prevenção, deve também promover Fóruns Comunitários nos quais as pessoas e associações terão espaço para participar da construção local da política de prevenção, a partir da discussão das ações previstas no Plano Local de Prevenção.

Como gestor social de dois núcleos em Belo Horizonte (Taquaril e Pedreira Prado Lopes), penso que a participação social na implementação da política de prevenção social à criminalidade envolve grandes desafios. A partir desta opinião,

2 BH – Centro; Alto Vera Cruz/Taquaril; Jardim Felicidade; Morro das Pedras; Pedreira Prado Lopes; Ribeiro de Abreu; Cabana; Barreiro; Serra; Santa Lúcia; Boré – Venda Nova.

3 Betim; Contagem; Santa Luzia; Sabará; Ribeirão das Neves; Vespasiano.

4 Montes Claros; Governador Valadares; Ipatinga; Juiz de Fora; Uberlândia; Uberaba.

nasce o interesse de estudar o processo de mobilização e de efetivação deste componente atual da política de prevenção à criminalidade em andamento em Minas Gerais. Parte-se da premissa de que a participação social é um desafio, mas é crucial para o sucesso das políticas de prevenção à criminalidade. Contudo, é preciso avaliar a forma como a mesma vem sendo desenvolvida, visando a determinar a efetivação desta enquanto uma política de segurança que fortalece valores positivos de cidadania.

Partindo desse interesse, pretende-se discutir, no primeiro capítulo da monografia, o que é a participação social na implementação de políticas públicas. Será ressaltado o contexto político em que esta passa a ser valorizada e os desafios implicados na sua implementação.

No segundo capítulo, discute-se a segurança pública na atualidade, seus principais desafios e as implicações dos problemas existentes para o conjunto dos cidadãos. Destacam-se as diferenças sociais que têm influência sobre as formas de participação em políticas de prevenção à criminalidade.

No terceiro capítulo, apresenta-se o curso de gestores locais como instrumento de participação da política de prevenção. Propõe-se avaliação do mesmo, sobretudo de sua efetividade nas ações de prevenção à criminalidade. A partir da análise feita, são apresentadas sugestões de aperfeiçoamento desta forma de qualificação da participação social.

Capítulo 1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para se pensar de modo sistemático nos desafios da participação social na implementação de políticas públicas no Brasil, faz-se necessário levar em conta o modo de construção da cidadania no país. Parte-se aqui da premissa de que a participação social é uma forma do exercício da cidadania.

José Murilo de Carvalho (2003), em seu ensaio - Cidadania no Brasil: o longo caminho – considera que, no Brasil, a cronologia e a lógica da cidadania ocorreram de forma invertida. Tomando-se como referência o modelo inglês, estudado por Marshall, verifica-se que, “... na Inglaterra primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX...” (pg.11)

CARVALHO ressalta que, para Marshall, não se trata apenas de uma seqüência cronológica, mas também lógica: “... foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país...” (pg.11)

Segundo o autor, no caso do Brasil,

“... primeiro vieram os direitos sociais, implantados em um período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois também vieram os direitos políticos, de maneira bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça pra baixo...” (Carvalho, pg.220)

Acompanhando a evolução da cidadania no Brasil desde a independência até o período da redemocratização, CARVALHO identifica as características que marcaram essa lógica invertida. Para ele, da independência em 1822, até 1930, não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado.

“... a participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia com reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em

negativo, se é possível dizer assim. O povo não tinha lugar político, seja no Império, seja na República...” (2003, pg.83)

Segundo CARVALHO, o ano de 1930 pode ser visto como um divisor de águas na história do país, pois, a partir desta data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, sendo que a história começou a andar mais rápido. Mudanças mais espetaculares ocorreram neste período, principalmente no campo dos direitos sociais.

Paralelamente, os direitos políticos tiveram, segundo CARVALHO, uma evolução mais complexa, pois, o país entrou em fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos. Ressalta que houve progresso na formação de uma identidade nacional, pois a participação popular tornou-se cada vez mais real (exemplo do próprio movimento de 1930). Assim, a primeira república termina com um ordenamento social e político muito diferente do que caracterizou o seu início. O período de 1930 a 1937 foi uma fase de grande agitação política, superando todas as anteriores tanto em amplitude, quanto pelo grau de organização dos movimentos políticos.

“... Quanto à amplitude, a mobilização atingiu vários estados da federação, além da capital da República; envolveu vários grupos sociais: operários, classe média, militares, oligarquias, industriais. Quanto à organização, multiplicaram-se os sindicatos e outras associações de classe; surgiram vários partidos políticos; e pela primeira vez foram criados movimentos políticos de massa no âmbito nacional...” (2003, pg.97/98)

Contudo, houve uma freada nesta agitação. De 1937 a 1945, o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime.

Com relação à legislação social, Carvalho ressalta que o período de 1930 a 1945 foi de grandes inovações, mas foi introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.

Ainda tomando como referência o modelo de Marshall, CARVALHO (2003, pg.124) comenta que “...O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos

descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente...”

Uma das conseqüências desta inversão que, sem dúvida, influencia a cidadania e a democracia no Brasil é a excessiva valorização que se dá ao Poder Executivo. Nota-se que os direitos sociais são incorporados, sobretudo, em períodos de regime ditatorial civil, ou seja, de baixa participação política.

Segundo CARVALHO (2003, pg. 227),

“... A inversão da seqüência dos direitos reforçou entre nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo e colonizado...”

Pode-se concluir que a melhor forma de democratizar o poder do Estado é justamente reforçar os mecanismos de participação social na implementação de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 veio consagrar a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Tal visão ecoa no que CARVALHO aponta como a necessidade de democratizar o poder.

No fim da década de 1970 e no início da década seguinte, uma série de associações políticas retomaram, mais enfaticamente, o desafio da democratização do Estado. Avaliava-se, sobretudo, o fato de que a democracia representativa, que inclui os partidos e o processo eleitoral, única forma de participação mais ampla da democracia representativa, não é suficiente para garantir a participação real dos cidadãos nos assuntos públicos relevantes em sociedades modernas. Assim, tornava-se necessário criar outros mecanismos de participação.

Segundo MORONI (2005),

“... O movimento social traz para o processo, além da democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social, em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (orçamento público). A Constituição de 1988 transformou essas questões em diretrizes de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais. Na regulamentação dessas diretrizes, incorporam-se os conselhos e as conferências como mecanismos de democratização e de controle social, no que chamamos de sistema descentralizado e participativo...” (pg. 1)

O período pós-constituinte foi marcado por modificações profundas no campo social e da cidadania. A Constituição de 88, também conhecida como Constituição Cidadã, traz inovações em aspectos essenciais. Um exemplo diz respeito especialmente à gestão das políticas públicas, que admite a descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (estados e Distrito Federal) e locais (municípios). Com a descentralização, também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais – sociedade civil organizada –, que passaram a poder exercer controle rotineiro sobre ações do Estado.

COELHO, ANDRADE e MONTOYA (2002) afirmam que,

“... a concepção participativa de cidadania procura promover a própria sociedade civil como ator capaz de gerir uma proporção maior dos recursos destinados às políticas sociais, não somente orientando-os para a produção de serviços pré-definidos, mas ainda definindo novos produtos e formas de produzi-los. A concepção participativa traz, portanto, para o centro da cena a questão da descentralização das políticas sociais e da participação da sociedade civil na sua formulação e gestão...” (pg.3)

Ainda para essas autoras,

“... na expectativa de viabilizar este preceito legal foram determinados percentuais mais elevados do orçamento federal a serem destinados ao gasto social, bem como a descentralização dessas políticas e a criação de mecanismos para a participação da sociedade civil na sua formulação, gestão e fiscalização. A regulamentação da Constituição ocorreu, sobretudo, no início da década de 1990, promovendo importantes mudanças no perfil dos gastos sociais e na distribuição dos recursos entre o governo federal, os estados e os municípios, tendo estes últimos sido fortalecidos...” (2002, pg.5)

Segundo CHAGNAZAROFF (2004),

“...a participação é uma forma de intervenção na vida pública e, ao mesmo tempo, um método de governo baseado em um certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade (acesso às informações e representatividade das formas existentes de democracia de base são vistos como pré-requisito para a participação)...” (pg.21)

CHAGNAZAROFF (2004), citando Borja (1988), identifica requisitos necessários para a realização de uma administração pública participativa, como, por exemplo, descentralização e racionalização do Estado; necessidade de o cidadão saber como, onde e para que participar; credibilidade do Estado perante o cidadão,

tendo o Estado que ser considerado democrático, honesto e eficaz pelo cidadão; a existência de perspectiva de progresso individual ou coletivo; a disponibilidade de um conjunto de mecanismos institucionais para facilitar a participação; e o reconhecimento de direitos realmente exercitáveis.

Neste sentido, a participação do cidadão na administração pública requer uma mudança de seu posicionamento em relação ao Estado. Isto é, cabe-lhe entender a importância de sua participação. A credibilidade do Estado é algo a ser construído continuamente, a partir do momento que o cidadão se percebe possuidor de direitos e deveres. Além disto, cabe ao Estado por em prática mecanismos institucionais que facilitem a participação e que não se limitem apenas ao voto e ao pagamento de impostos.

Para TEIXEIRA (2008),

“...o modelo paradigmático da participação institucionalizada foi a criação da Lei Orgânica de Saúde, em 1990, como parte do Sistema Único de Saúde. Previa ela a participação da comunidade por meio de conselhos nos níveis federal, estadual e municipal. Foi também instituída, em todos os níveis da federação, a prática de conferências, que deveriam fornecer os parâmetros para as políticas públicas de saúde. Esse modelo seria seguido por outras áreas como assistência social, criança e adolescente, cidades e constitui, ainda hoje o maior exemplo de participação institucional do Brasil...” (pg.6)

Além dos Conselhos e Conferências, popularizou-se o Orçamento Participativo como grande mecanismo de inclusão do governado nas rotinas do governo. Outros mecanismos, não menos importantes, como o plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular de lei, a tribuna popular e a audiência pública, passaram a demonstrar a eficácia da participação dos cidadãos na melhoria da qualidade dos governos.

Os dispositivos da Constituição de 88 favorecedores da democracia participativa difundiram a esperança de que a inclusão de atores da sociedade civil junto com os governantes levaria à maior equidade e à promoção da justiça social. Acreditava-se, assim, que as políticas públicas se tornariam universais, garantindo maior cobertura e qualidade dos serviços prestados, diminuindo as desigualdades sociais de modo contínuo e abrangente.

O que se percebe, nestes 20 anos de vigência da Constituição Federal de 88 é que muitos avanços foram alcançados com relação à participação social. Contudo, faz-se necessário refletir criticamente sobre os mecanismos da participação que se

tornaram comuns e sua efetividade. Quem participa das esferas deliberativas? A população mais vulnerável tem acesso a elas? Qual o papel do Estado na garantia de condições de participação efetiva e eficiente?

COELHO, ANDRADE e MONTOYA (2002), referindo-se aos conselhos gestores e ao orçamento participativo, apontam algumas limitações que seriam comuns a todos os procedimentos. Para as autoras, há problemas na efetivação desses mecanismos concernentes tanto ao exercício do controle social, quanto aos critérios a partir dos quais os indivíduos se associam para a participação política.

As autoras ressaltam a tradição autoritária e patrimonialista que marcou o Estado brasileiro e ainda hoje está presente nas práticas oligárquicas e clientelistas das estruturas do governo. Além disto, notam que há grande resistência da sociedade civil em participar de instâncias deliberativas, já que muitos movimentos organizados rejeitam a participação institucionalizada.

Outros problemas destacados se referem à dificuldade de acesso e difusão de informações, à negação da condição cidadã a certos grupos, e a debilidade de organização de grande parte da população.

Outras dificuldades relacionadas à participação são apresentadas por CHAGNAZAROFF (2004), citando Ribeiro (1995): a baixa representatividade dos movimentos sociais organizados; a heterogeneidade desses movimentos no que se refere à sua representatividade numérica; a predominância do corporativismo de bairro em detrimento dos interesses gerais da população; e a existência de forte segmentação sociopolítica, com fundamentos econômicos, o que propiciaria dois mercados políticos diferentes: um baseado na cidadania plena e outro no clientelismo.

Esses problemas indicam os desafios que devem ser enfrentados. Entre eles destaca-se a fragilidade que caracteriza estes espaços de participação. FERREIRA (2008) refere-se a dois desafios, um que diz respeito à atração de novos protagonistas e outro que obriga a pensar no sentido mais profundo da democracia participativa e da democracia representativa.

Para a autora, o que se observa é uma subordinação da democracia participativa à democracia representativa.

“... no Brasil, embora várias instâncias participativas, como os conselhos de políticas públicas, tenham sido definidas como peças-chave do processo de descentralização das políticas – principalmente das políticas sociais -, elas

não encontraram seu lugar na estrutura do Estado. Resultado disso, podem constituir-se, em muitos casos, como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. Além do que, a experiência brasileira nos revela uma outra dimensão do problema. Em um contexto no qual a agenda política se encontra constantemente monopolizada pelas disputas político-partidárias, as instâncias participativas – principalmente no nível local – ficam contaminadas pelo jogo político próprio à formação das maiorias eleitorais. Ao invés de complementaridade entre instituições participativas e representativas, parece muito mais adequada a afirmação de uma combinação subordinada...” (pg.7)

Assim, frente aos desafios e problemas apontados, resta pensar nestes mecanismos de participação e, acima de tudo, indagar se é possível aprofundar a democracia, podendo assegurar o que foi promulgado na Constituição de 88 como meio de emancipação política real.

No que se refere à implementação de políticas públicas, desde há algum tempo a participação social tem sido entendida como importante instrumento ou ferramenta que levaria a resultados mais eficazes e duradouros. Verifica-se, no entanto, que este procedimento é complexo. Há conflitos que decorrem do grande número e variedade das organizações e atores envolvidos, bem como de mudanças nas diretrizes do governo. Tal contexto torna o processo de tomada de decisão mais difícil, o que, conseqüentemente, gera incertezas em relação à viabilidade das políticas ou conflitos que podem decorrer de decisões tomadas em instâncias de democracia participativa.

Entende-se que, a partir da participação social, pode-se analisar e interpretar a realidade de forma mais assertiva, pois o envolvimento dos atores interessados permitiria uma leitura mais verdadeira da realidade e, portanto, ações mais eficazes. Haveria mais flexibilidade diante dos imprevistos, possibilitando uma articulação mais eficiente de recursos e uma resolução mais ágil frente aos problemas encontrados.

Este é o cenário otimista da política implementada com participação social. O próximo capítulo trata desta inovação política e de seus resultados no campo das políticas públicas de prevenção à criminalidade.

Capítulo 2 . A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE.

Nas últimas décadas, a segurança pública tornou-se objeto de preocupação de diversos agentes governamentais e da própria sociedade. Para ZACCHI (2002),

“...Chamar a atenção para o crescimento da violência – e do medo dela – nos grandes centros urbanos brasileiros ao longo das últimas décadas é hoje um lugar comum. Durante esse período, o assunto mereceu sempre um espaço crescente no rol das principais preocupações da opinião pública, espaço este refletido e reforçado pela também cada vez mais intensa exploração do mesmo pela grande mídia. As estatísticas criminais e a sensação de insegurança da população cristalizam-se como o grande calcanhar de Aquiles de sucessivos governantes...” (pg.41)

A violência tem aqui sentido bem preciso: “...quando em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais...”⁵

A gravidade do problema fica evidente por meio de estatísticas, entre as quais se destaca a de homicídios no Brasil, vejam-se os dados de 1996 a 2006⁶. Entretanto, ressalta-se que a violência assume muitas outras formas, conforme deixa claro a conceituação acima reproduzida.

Gráfico 2.1 – Número de Homicídios. Brasil. 1996/2006



5 Ver MICHAUD, Y. *A violência*, São Paulo, Ática, 1989.

6 Disponível em: <www.ritla.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=240 – [Páginas](#)>

Para entender o fenômeno da criminalidade como expressão de violência social, é importante ressaltar a variedade de fatores que o influencia. Os crimes se diferenciam muito, dependendo do contexto em que ocorrem. Para SOARES,

“...o Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes. Em todo país, mesmo havendo uma combinação de matrizes criminais, articulando e alimentando dinâmicas diversas, tem se destacado o tráfico de armas e drogas, que cada vez mais se sobrepõe às outras modalidades criminosas, subordina-as ou a elas se associa, fortalecendo-as e delas se beneficiando. Essa matriz da criminalidade tem assumido uma característica peculiar, ao infiltrar-se e disseminar-se como estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio e lamentavelmente promissor...” (2006, pg.91)

Entende-se que as explicações para a violência e o crime não são fáceis, pois não existe a lógica do crime no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferenciadas, o que faz pensar em cenários complexos da criminalidade e da violência.

Pensar na participação social como forma de prevenção e meio efetivo de combate à criminalidade e à violência requer reflexão mais refinada por parte dos governantes e também dos governados.

Primeiramente, deve reconhecer-se que estimular a participação social neste cenário é algo inovador, pois o paradigma ainda hegemônico parte da premissa de que a segurança pública requer atuação apenas repressiva por parte dos agentes estatais. O crime seria um problema apenas das polícias e do sistema judiciário.

Deste modo, incluir a participação dos cidadãos no enfrentamento dos problemas da criminalidade e da violência representa, no Brasil, grande avanço nas concepções da agenda pública segundo valores democráticos.

Historicamente, os Estados implementaram suas políticas de segurança baseados na interpretação da violência como inadaptabilidade do indivíduo às normas sociais. As explicações multicausais da violência e da criminalidade eram desconsideradas e a responsabilidade pelas infrações e crimes era atribuída exclusivamente ao indivíduo. Assim, as políticas de combate à violência e ao crime partiam da noção da culpabilidade individual, reproduzindo uma visão maniqueísta que contrapõe o bem e o mal (cidadãos de bem x bandidos). Em tal contexto, as respostas são ou foram os processos de criminalização, repressão e aprisionamento. Tais ações reforçam a opção pela exclusão social do indivíduo como tal.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em análise feita sobre a América Latina e Caribe (2005) – Segurança Cidadã, desenvolvimento humano e governabilidade democrática – conclui que “...existem razões institucionais que impediram que, por meio das instituições da democracia, fosse dada uma resposta mais adequada ao problema, de modo a reduzir seu impacto no desenvolvimento humano dos países e regiões...” (pg. 8)⁷.

Segundo esta análise,

“...Os governos delegaram à polícia sua responsabilidade como autoridade no âmbito das políticas públicas, o que provocou que as forças policiais definissem a intervenção das forças de segurança conforme seus próprios interesses corporativos. Além disso, a despeito das importantes reformas institucionais, realizadas na região em várias de suas instâncias (administração pública, justiça), são poucas as experiências de reforma das forças policiais. As forças de segurança mantêm, em sua grande maioria, uma organização antiga e inapropriada para fazer frente ao fenômeno criminal nos tempos atuais...” (PNUD, 2005. pg. 9)

Reconhece-se, então, que era incomum pensar em políticas de segurança pública que tivessem um caráter mais democratizante e participativo. A sociedade civil não era vista como capaz de contribuir para o aprimoramento do enfrentamento à criminalidade e à violência. A lógica da lei, exercida pelas polícias, prevalecia no enfrentamento à insegurança social, ficando os cidadãos à margem das deliberações e da própria discussão pública sobre o assunto.

Mas, sobretudo a partir da última década, há mudanças nesse cenário. Os governantes dão-se conta da impossibilidade de resolverem, sozinhos, o desafio da segurança pública. Passa a prevalecer a preocupação com análises mais complexas sobre as razões da criminalidade e da violência. Expande-se, igualmente, a abertura para a participação dos cidadãos em esferas deliberativas e em ações dirigidas à prevenção.

Em tal contexto, passou a haver a preocupação com o perigo de se separar duas esferas de atuação, isto é, a dos órgãos do sistema penal, que não devem ser vistos como meros agentes de repressão, e a das políticas sociais dirigidas à prevenção.

Na verdade, o que se abre como possibilidade de criação de um novo paradigma é a ampliação da esfera de abrangência da segurança pública: esta

7 Disponível em: <http://www.pnud.org.br/seguranca/index.php?lay=jse>

deixaria de limitar-se aos modelos de gestão de estruturas policiais e penais e passaria a incluir todas as demais políticas sociais que interferem diretamente nos fatores e contextos sociais identificados como causadores da criminalidade. Haveria participação de cidadãos em todos os níveis de atuação do sistema de defesa social.

Para ZACCHI (2002),

“...esta perspectiva expande imensamente os limites das políticas públicas de segurança. Nela, o controle da violência passa a constituir uma agenda transversal, multidisciplinar e multisetorial, no qual a integração entre o sistema penal e os órgãos de implementação de políticas sociais surge como um elemento fundamental. Pela própria natureza da resposta, o fortalecimento dos vínculos de associativismo e convívio na comunidade visada e a participação direta desta na formulação e execução de soluções representam outro traço decisivo, na medida em que permite multiplicar o impacto e assegurar a sustentabilidade das medidas adotadas...” (pg. 48)

Levando em conta este cenário possível de mudanças, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, referenciando-se a experiências em andamento em cidades de diferentes países, aponta alguns elementos comuns que devem ser destacados⁸:

“...Em primeiro lugar, em todas as cidades, houve uma condução política do processo, ou seja: um governo político do processo, uma autoridade que formulou, implementou, avaliou as mudanças, rompendo com a tradição de desgoverno do setor. Em segundo lugar, os resultados estão ligados a políticas integrais de prevenção e controle, isto é, logra-se conter o avanço da violência e do delito graças a políticas de prevenção social (atacando as causas do delito), de prevenção institucional ou situacional (desarticulando as ocasiões ou multiplicando os obstáculos para que se cometa um delito), mas também tornando mais eficiente a resposta à violência e ao delito quando este já foi cometido (melhor investigação criminal e identificação dos responsáveis, redução da impunidade). Em terceiro lugar, as políticas voltadas a prevenir e controlar o delito vêm sendo acompanhadas de ações de reforma institucional do setor, sendo esta imprescindível para que as instituições possam enfrentar adequadamente suas tarefas preventivas e as necessidades de luta contra a criminalidade complexa. Por último tais políticas são sustentáveis e sustentadas no tempo, uma vez que a redução efetiva de certos índices requer ações de vários anos consecutivos, sem interrupção, acompanhadas por mecanismos de prestação de contas...” (pg.12)

Todas estas mudanças, observadas a partir da última década, que se referem à criação de um novo paradigma da segurança pública, têm sido experiências

8 São citadas experiências das cidades de Bogotá (Colômbia), Belo Horizonte (Minas Gerais), Diadema (São Paulo), Morón (Buenos Aires), Quito (Equador) etc.

inovadoras para governantes e para a própria sociedade. A participação social nesta área, que historicamente caracterizou-se pela rigidez do sistema penal e de justiça é ainda incipiente e não está plenamente sistematizada no que tange ao desenho e, sobretudo à capacidade de a sociedade civil entender plenamente este processo e dele participar de modo ativo e eficaz.

A experiência de Minas Gerais:

Como já foi mencionado, no caso de Minas Gerais, a principal mudança no que se refere à construção de um novo paradigma da segurança pública teve início em 2003 com a reestruturação do Sistema de Defesa Social. Esta começou com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social, que substituiu a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Nesta nova óptica, o funcionamento do sistema depende da participação efetiva dos órgãos que o compõem, a saber: Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública, e Secretaria de Estado de Defesa Social que é responsável pela coordenação deste sistema.

A mudança foi sistematizada no Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais. Os princípios que o norteiam estão abaixo detalhados.

Combinação de políticas repressivas com políticas preventivas: segundo este princípio, é equivocado pensar que o combate à criminalidade deva ser realizado apenas pelo fortalecimento do aparato policial ou mesmo prisional. A redução dos níveis de impunidade é, certamente, uma meta a ser constantemente perseguida. Para tanto, deve-se contemplar o incremento do poder repressivo das organizações do sistema de segurança pública, o que não deve excluir, de modo nenhum, o investimento em projetos que possibilitem a prevenção da criminalidade e da violência no contexto social;

Integração das organizações do Sistema de Defesa Social: de acordo com este princípio, os conflitos e disputas institucionais entre as diversas organizações do sistema devem ser solucionados, de modo a garantir que o objetivo maior, que é a paz social, seja rotineiramente assegurado;

Integração e racionalização do trabalho policial: segundo este princípio, deve ser promovida a integração do planejamento operacional e da formação dos bancos de dados das Polícias Civil e Militar. Esta medida, além de levar a menor dispêndio de recursos, procura evitar a superposição de trabalho, tão comum atualmente, e a diversidade de procedimentos, que influencia diretamente no planejamento e execução das ações policiais em geral;

Participação da comunidade: de acordo com este princípio, entende-se que, a execução da segurança pública não é uma tarefa apenas de instituições estatais. Cabe também à sociedade civil uma participação decisiva na busca das soluções para o controle e redução da criminalidade. Refere-se aqui não apenas a um dever de cada cidadão para com a coletividade, mas, também, a um direito constitucionalmente garantido que deve ser defendido e implementado. Nota-se que a participação comunitária na segurança pública revelou-se uma das experiências mais inovadoras, em diferentes países, contribuindo para superar o indesejado distanciamento entre as organizações do Sistema de Defesa Social e a comunidade;

Respeito aos direitos humanos: segundo este princípio a política de combate ao crime deve se pautar pelo respeito aos direitos básicos da cidadania;

Articulação entre o executivo estadual e as esferas de governo municipal e federal: segundo este princípio, torna-se fundamental que se contemplem iniciativas que incorporem a administração municipal ao sistema de defesa social. A articulação com os governos estadual e federal deve ser sempre estimulada. A viabilização de ações específicas depende, assim, de diálogo constante e profícuo entre as autoridades das diversas esferas do governo;

Valorização profissional: de acordo com este princípio, a formação, o treinamento e a capacitação de pessoal para a efetivação das ações planejadas devem ser programas continuados, de modo a se poder encaminhar a reformulação de planos, sempre que for necessário, sem rupturas ou choques institucionais.

Além desses princípios, o Plano Estadual de Segurança Pública define eixos essenciais para a articulação da política de segurança do Estado: **Integração**

Policial, Prevenção Social e Situacional da Criminalidade e Modernização das Instituições e das Práticas de Gestão.

Tanto os princípios, como os eixos da política de segurança pública do Estado favorecem a possibilidade de se institucionalizar uma nova forma de se lidar com os problemas de segurança pública em Minas Gerais. Estas mudanças estão em processo de implementação, mas já instauram um novo momento na história da política de segurança pública em Minas.

Verifica-se que há avanços em duas frentes, a saber, no âmbito das concepções, isto é, pensa-se na segurança pública não só pela ótica da atuação das polícias ou do sistema de justiça, e no âmbito das ações, isto é, valoriza-se cada vez mais a participação de entidades civis em ações de segurança. O resultado é a maior valorização da prevenção e a ampliação das esferas públicas de debate sobre os desafios da segurança pública.

Dentro do eixo de Prevenção Social e Situacional da Criminalidade, em 12 de dezembro de 2002, pela lei Delegada 56 e da Resolução 5.210, foi criada a Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade – SPEC, com o propósito de coordenar e promover ações no âmbito da prevenção à violência e à criminalidade.

A experiência em andamento mostra, contudo, que a participação da sociedade civil neste espaço requer ainda muito aprimoramento, pois o que certamente está muito bem desenhado nas fórmulas da lei não necessariamente se realiza de modo pleno nas rotinas da estrutura de órgãos criados e nos procedimentos previstos.

O próximo capítulo aborda a dinâmica da SPEC justamente com o objetivo de avaliar como vem ocorrendo a participação social na implementação desta política de prevenção social à criminalidade.

3 . A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS: A EXPERIÊNCIA DA SUPERINTENDENCIA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE - SPEC

Como já se viu no primeiro capítulo, muitas são as questões que exigem reflexão no que se refere à participação de cidadãos e organizações civis na implementação de políticas públicas. Esta reflexão certamente aplica-se à análise das políticas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais, levando em conta programas e equipamentos locais, os Núcleos de Prevenção à Criminalidade, que já funcionam desde 2003.

Mesmo sendo a participação da comunidade um dos princípios do Plano Estadual de Segurança Pública do Estado, e mesmo reconhecendo-se que a participação social neste cenário é algo inovador para a sociedade civil e também para os governantes, muitas das dificuldades se relacionam também com características históricas do processo de participação social no Brasil.

Como se tem dado a participação de cidadãos e de organizações civis na implementação da política de prevenção à criminalidade do Estado de Minas Gerais? O lugar deste tipo de participação se dá essencialmente nos núcleos de base local (Programas Fica Vivo e Mediação de Conflitos)⁹. A participação ocorre de forma particularizada e dirigida para a política de prevenção, a partir da realização de cursos de gestores locais.

O curso padrão é composto, em média, por uma série de dez oficinas que visam a capacitar as lideranças e agentes públicos locais. Trata-se de pessoas previamente identificadas, que possuem papel de liderança na comunidade onde vivem. As temáticas das oficinas são relacionadas à prevenção à criminalidade. Entre elas destacam-se: Rede de Proteção Social e Parcerias, Direitos Humanos, Estatuto da Criança e do Adolescente, Planejamento Participativo e Participação Comunitária, Polícia e Comunidade, entre outros.

9 É importante dizer que estes Núcleos de Prevenção Social à Criminalidade estão instalados em áreas onde se identifica, a partir de diagnósticos, a presença de um alto índice de criminalidade violenta, e que os programas atuam com um recorte territorial nestas áreas. A referência desses diagnósticos são estudos preliminares sobre condições sócio-econômicas e padrões de ocorrência de criminalidade desenvolvidos pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, da Universidade Federal de Minas Gerais.

Ao final do curso, os participantes são chamados a identificar ações que direta ou indiretamente podem contribuir para a diminuição da criminalidade e violência local. São definidas estratégias conjuntas de como interferir no contexto social, de modo a favorecer condições mais seguras de convivência coletiva. Estas ações compõem o Plano Local de Prevenção - PLP. Portanto, dois importantes resultados são esperados do Curso de Gestores:

“...o primeiro é a elaboração do PLP, instrumento norteador das ações do NPC naquela comunidade, ou seja, de acordo com a metodologia de cada programa de prevenção, os técnicos sociais conduzem suas atividades de modo a contemplar as ações e estratégias estabelecidas no PLP; o segundo é a consolidação de um grupo de gestores locais parceiro do NPC, que contribuirá para o envolvimento de outros grupos presentes na comunidade em torno da proposta de prevenção à criminalidade e de construção de um espaço mais seguro e propício ao exercício pleno de cidadania...” (Gomes, pg.2)

Além desses dois resultados, é importante ressaltar também que espera-se que o curso possa potencializar uma rede parceira do NPC e também fomentar a mobilização e participação comunitária na realização das ações constantes do plano. Para atingir este objetivo, o grupo de gestores, do qual também participam os técnicos sociais dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade, deve promover Fóruns Comunitários, nos quais os moradores da região terão espaço para participação na construção local da política de prevenção, a partir da discussão das ações elencadas no Plano Local de Prevenção.

O desenho desta metodologia estimula os avanços na forma de pensar políticas de prevenção social à criminalidade que são pautadas na idéia de segurança cidadã. Contudo, as experiências já realizadas apontam que a tarefa é um desafio, cabendo, assim refletir sobre eventuais limitações desse processo. Partindo do pressuposto de que a definição dos procedimentos é tarefa dos governantes, e que a metodologia da participação na política de prevenção esbarra nas condições concretas dos governados no que tange ao seu entendimento desse processo, à sua disponibilidade para participar, à dinâmica vivenciada, à realidade local, por exemplo, faz-se necessário pensar nesta assimetria, quando se deseja obter a efetividade da participação prevista pela política.

Primeiramente, deve-se ressaltar que não há tradição participativa forte no Brasil, o que é característica secular do país. Em relação à segurança pública, esta participação se torna ainda mais complicada, pois sempre se associa o problema da

ordem pública apenas à aplicação da força policial e do poder do Estado. Ressalte-se que esta visão, que durante muito tempo orientou a atuação do Estado, também é dominante no imaginário social.

Se o Estado busca a construção de um novo paradigma, a sociedade também precisa abrir-se para novas formas de entender a segurança pública. Propiciar espaços institucionalizados que favoreçam a participação é, sem dúvida, uma função do Estado que se pretende democrático e participativo. Contudo, não basta apenas a indução do Estado. Não se pode ignorar as dificuldades que resultam da fraqueza de cultura participativa.

Na maioria das vezes, o que se observa nessas arenas participativas são expectativas de que os equipamentos públicos instalados e seu quadro de pessoal sejam suficientes para resolver os problemas. Os encarregados dos programas que realizam políticas públicas dariam “conta do recado” através do trabalho cotidiano. Esta visão fica bem evidenciada no modo como os agentes treinados interpretam sua participação nos núcleos locais.

Além disso, estes equipamentos tornam-se, para as comunidades onde estão instalados, uma referência no que tange à efetivação da segurança pública. Muitas vezes, as pessoas concebem os programas como meios de resolver todos os problemas da criminalidade local. Trata-se, evidentemente, de compreensão equivocada, quando se entende que o crime e a violência são determinados por muitas causas e quando se entende que respostas resolutivas dependem de aparato estatal complexo (justiça e polícias), bem como de um aparato local repressivo e preventivo. Certamente, os programas sociais de prevenção ao crime e à violência são importantes, mas, sozinhos, não conseguem transformar a realidade social.

Provavelmente em função da persistência de relações clientelistas com o Poder Executivo, muitos moradores têm dificuldade em reconhecer a importância de sua participação autônoma em processos decisórios nos momentos em que a oportunidade lhes é oferecida.

Fica evidente um impasse: de um lado, aqueles que esperam a resolução cuja eficácia depende dos que dela se beneficiarão. Para que projetos pensados na perspectiva da participação sejam bem sucedidos e contribuam para a afirmação de autonomia, cidadania e efetiva participação dos cidadãos, precisam ser apropriados pelo seu público de referência. Pressupõe-se que isto ocorrerá somente se o público reconhecer algo próprio e muito particular que os identifique na construção,

execução e resultados a serem alcançados. A capacitação dos gestores locais tem por objetivo levar os integrantes e a comunidade local a este tipo de apropriação.

Observa-se, no entanto, que, na maioria das vezes, ainda que os espaços de participação sejam assegurados, as políticas também apontam suas diretrizes e objetivos a serem alcançados. Assim sendo, muitas propostas são formuladas pelos governantes, e os projetos e ações são criados **para** as comunidades e não **pelas** comunidades.

No caso da política de prevenção, entende-se que, em alguns momentos, os interesses institucionais sobrepõem-se aos comunitários. Tal condição justifica-se em função de nível de informação e de responsabilidade que caracteriza os governantes.

Não se pode dizer que haja poucos processos participativos ou mesmo que não se consiga mobilizar comunidades em torno de propostas que lhe são levadas por agentes estatais. Ocorre que essas ações ainda são muito novas, se comparadas com outras políticas já consolidadas. Há muitas ações de mobilização e esferas de participação dos moradores nas diversas áreas onde estão implantados Núcleos de Prevenção à Criminalidade.

Mas, observa-se que, entre os agentes estatais, a expectativa de desenvolver ações e de trabalho cooperativo com as comunidades ainda baseia-se na premissa da mobilização e da participação de grande número de pessoas. Quando temos a pouca resposta à indução à participação, os agentes estatais tendem a se sentir frustrados.

Ora, a quantidade de participantes não pode ser sempre o parâmetro para se avaliar a qualidade da mobilização e da participação.

Neste sentido, o importante é avaliar e considerar o modo de participação de uma minoria que comparece e encontra-se disposta a iniciar ações que levem a produzir outros efeitos nos espaços sociais afetados pelos programas que são postos em prática.

Para um melhor entendimento destas questões, oferece-se abaixo análise mais detalhada do curso de gestores locais, ressaltando-se o seu formato, as ações do Plano Local de Prevenção e o modo como pode ser entendida a participação de comunidades locais, incluindo os Fóruns Comunitários¹⁰.

10 Ressalte-se que os elementos destacados refletem uma experiência pessoal, quando atuava na Superintendência de Prevenção à Criminalidade como Supervisor dos Gestores, o que me permitiu

Concepção do curso de gestores locais

Desde a implementação da política de prevenção social à criminalidade, em 2003, já foram realizadas quatro rodadas de cursos de gestores nos núcleos de prevenção.¹¹ Foram executadas por diferentes entidades e cada uma delas contemplou núcleos específicos.

Cada rodada seguiu diretrizes próprias no que se refere ao número de oficinas, temas debatidos, formato da construção do Plano Local de Prevenção - PLP, entre outros aspectos. Mas, todas mantiveram a orientação metodológica da Superintendência de Prevenção - SPEC, ou seja, tiveram como objetivo a capacitação de gestores locais e a construção de um plano local de prevenção.

Ponto importante de ser destacado é que, ao se ofertar o curso por meio de entidades civis contratadas para este fim, e sendo este oferecido a núcleos de diferentes áreas e municípios, a diferença de formato não se devia a esses fatores. Assim, por exemplo, um curso ofertado na região do Turmalina, em Governador Valadares, era o mesmo curso ofertado na região do Veneza, em Ribeirão das Neves. A oferta do curso dependia de decisão da SPEC, à qual tem cabido avaliar qual é o melhor momento para sua realização. Portanto, duas questões tornam-se relevantes: quando realizar o curso? Como garantir sua eficiência, se não se têm levado em consideração a realidade de cada local ao se deliberar sobre seu conteúdo e formato¹²?

Levando-se em conta estes aspectos, verifica-se ser necessário melhor amadurecimento na implementação da política no que se refere ao momento adequado para a realização do curso de gestores locais, bem como seu formato e conteúdo. Tal reflexão impõe-se em função da avaliação de que a política desenvolvida localmente pelos núcleos de prevenção confronta-se com situações

acompanhar o desenvolvimento de curso de gestores em alguns Núcleos de Prevenção à Criminalidade. Uso também como referência a experiência vivenciada em 2007, quando pude, como gestor social dos núcleos Serra, Santa Lúcia e Barreiro, participar e desenvolver esse processo e em 2008, como gestor do NPC Taquaril.

11 Em 2005 o curso foi ofertado pelo CRISP

Em 2006 por um consultor externo parceiro da SPEC - F & F CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA

Em 2007 por uma OSCIP – Pacto Desenvolvimento Social e Pesquisa

Em 2008 pelo CRISP novamente.

12 É importante ressaltar que os cursos oferecidos em 2008 então tendo uma abertura maior para as peculiaridades locais. Um exemplo seria a possibilidade de os grupos poderem escolher alguns temas que gostariam de discutir durante o curso.

muito diferenciadas, principalmente no que se refere à sua legitimação por parte da comunidade, e da própria rede de proteção social. Entende-se que o curso de gestores poderá contribuir para esta legitimação. Contudo, sua realização deveria levar em consideração as condições e etapas da implementação da política em cada local, as dificuldades encontradas, o que já foi possível alcançar e, principalmente, quais as prioridades dos programas e da política localmente e em cada momento.

Esta reflexão deveria envolver as diretorias dos programas, mas, também, fundamentalmente, as equipes técnicas dos mesmos, pois são os técnicos os que detêm maior conhecimento da realidade local. Assim, seria crucial para o sucesso da iniciativa que, na realização do curso de gestores locais, houvesse tempo para o conhecimento do diagnóstico da realidade a ser enfrentada, tanto para as equipes técnicas, quanto para as diretorias. É importante que todos os atores envolvidos tenham amplo conhecimento sobre a realidade das comunidades, do que resultaria as adequações necessárias no formato do curso, não engessando-o em um formato pré-determinado. O principal desafio seria a construção do seu conteúdo e formato com o próprio grupo, a partir da realidade local e a partir do que as pessoas convidadas percebem ser mais prioritário para suas comunidades.

Outras discussões devem também ser fomentadas, visando a contribuir para a maior efetividade da ação. Entre elas destacam-se os seguintes pontos:

- Quem convidar e por que convidar?
- O que, estrategicamente, a instituição ou pessoa convidada poderá trazer de contribuição para os objetivos esperados com a realização do curso?
- Dado que o objetivo maior é a formação de um grupo de gestores locais, as pessoas convidadas têm clareza de que não estão apenas participando de um curso, mas que, ao concluí-lo, assumem uma responsabilidade continuada para com a comunidade?
- Qual a disponibilidade das pessoas convidadas para cumprir este dever cívico, após a conclusão do curso?

Verifica-se que há grande evasão de pessoas que iniciam o curso. O número de concluintes é bem menor do que o número de recrutados. Também é pequeno o número dos que participam da realização das ações elencadas no Plano Local de Prevenção. É possível identificar razões para este tipo de insucesso:

- As pessoas/instituições convidadas não estarem inteiramente sensibilizadas para os objetivos do curso e, fundamentalmente, para o compromisso da participação que é requerida;
- Não há consenso dos participantes sobre a política e suas propostas.

Além disso, as pessoas convidadas não têm tempo suficiente para se integrar e debater conjuntamente a proposta do governo. Se o planejamento do curso incluísse esse tempo, a participação poderia ter melhor qualidade e levar os participantes a ter maior compromisso com sua realização. Seria útil a realização de oficinas, antes do curso em si, durante as quais o grupo se preparasse melhor para aproveitá-lo integralmente. As oficinas versariam sobre a política de segurança pública, formas de controle social sobre políticas públicas e sobre a própria gestão de políticas públicas.

Note-se que pessoas envolvidas com outras políticas públicas também participam do curso. Mas, nem sempre há sensibilização dos responsáveis por tais políticas para novas formas de cooperação. Em tal contexto, impõe-se a tarefa de promover maior integração entre setores e agentes estatais e municipais, visando a otimizar os resultados de diferentes tipos de políticas sociais.

Condições de elaboração do Plano Local de Prevenção - PLP

A construção do PLP ocorre nos últimos encontros do curso de gestores locais. Neste momento, normalmente, são apresentadas todas as áreas de intervenção identificadas como necessárias pelo grupo durante o curso. A tarefa final é estabelecer sua ordem de prioridade. Discutem-se cronogramas e estratégias de implementação.

Na construção desse plano, pode-se avaliar em que medida representa uma construção coletiva. O problema do grau de amadurecimento fica evidenciado quando se analisa planos construídos que recomendam ações vagas ou mesmo durante sua realização, quando pessoas do próprio grupo de gestores começam a criticá-las.

Muitos planos recomendam um número muito alto de ações. Os planos elaborados até 2007 apresentam um número muito grande de ações (de 10 a 30

ações), o que tem tornado mais difícil sua execução. Tal situação propõe algumas questões para maior reflexão:

- Como realizar as ações propostas se as pessoas que participaram do curso, de forma geral, não se vêem como um grupo responsável pela implementação das mesmas?
- Os grupos são concluídos com uma média muito pequena de participantes¹³ levando-se em consideração seu tamanho inicial (normalmente entre 25 e 30 pessoas). Nesse contexto, qual é a representatividade deste plano frente à dinâmica da unidade de referência, ou seja, vila, aglomerado ou região?
- O número de ações prioritizadas favorece a efetividade do plano e sua realização? Não seria mais interessante elaborar um plano com um número reduzido de ações (três, por exemplo), efetivamente realizável?
- O curso deveria ser mais curto, com um número menor de ações e revisão periódica de conteúdos.

Participação de cidadãos e comunidade de referência

Ponto importante refere-se ao perfil das pessoas escolhidas para a participação nos cursos de gestores locais.

Como já foi dito, são escolhidas pessoas entre os que têm alguma relevância como líderes e representantes dos equipamentos públicos e associações civis locais. Devido ao número máximo de participantes em cada curso, normalmente 30 pessoas, é impossível incorporar todos os que têm os atributos desejados. Normalmente são convidados líderes comunitários, representantes de órgãos públicos da saúde, da educação, da polícia¹⁴, pessoas que exercem papel de liderança nas comunidades, mesmo não estando envolvidas com associações comunitárias, bem como representantes de Projetos e Programas diversos que são desenvolvidos nos locais de referência. Assim, o que se forma é um grupo do qual

¹³ Os cursos realizados em 2007 foram concluídos com uma média de 12 participantes

¹⁴ Em geral são policiais do GEPAR, que é um Grupamento Especializado de Policiamento em Áreas de Risco com uma atuação específica nos territórios onde está implantado o programa Fica Vivo. A repressão, nesse caso, é mais qualificada e é exercida de modo mais próximo à comunidade.

participam pessoas de diversas esferas de atuação, sendo a heterogeneidade uma marca fundamental no mesmo.

Na formação do grupo, freqüentemente se esbarra com a dificuldade das pessoas no que tange à disponibilidade de tempo para participar do curso. Normalmente, essas pessoas já possuem muitos afazeres na comunidade, o que prejudica a sua participação. Ressalta-se que, até agora, as aulas têm ocorrido semanalmente com um período médio de 4 horas de duração.

Além desse tipo de limitação, observa-se também, em alguma medida, para alguns, uma atitude de resistência às propostas de participação comunitária. Muitos criticam os processos participativos, argumentando que os mesmos não trazem resultados para a comunidade. Em alguma medida, tal atitude decorre da descrença sobre a eficiência do Estado. Tal descrença estende-se à rejeição a qualquer tipo de participação institucionalizada. Assim, participar de algo que surge na comunidade e que seja da comunidade diferencia-se da participação de projetos que são “trazidos” pelo Estado. Muitos julgam que o que o Estado propõe e valoriza deveria ser de sua exclusiva responsabilidade.

Em tal contexto, impõe-se a necessidade de se motivar as pessoas que participam do curso a aceitar um novo paradigma, ou seja, a aderir à filosofia segundo a qual a prevenção à criminalidade se torna efetiva com a participação da sociedade civil e a incorporação de outras esferas sociais nesta discussão. Deve-se motivar as pessoas a pensar em segurança pública a partir dessa outra lógica, ressaltando a importância das ações de prevenção, ao lado da tradicional ação repressiva do Estado.

Outro aspecto que também influencia nesta participação decorre da heterogeneidade do grupo. Esta é vista como necessária por se entender que é importante a contribuição de diversas esferas e atores sociais. Mas, também cria tensões, algumas das quais são detalhadas em seguida.

- Há graus diferenciados de amadurecimento das pessoas no que se relaciona às discussões propostas. Há pessoas de diferentes níveis de escolaridade e informação, pessoas mais resistentes ao diálogo, entre outros pontos que dificultam a criação do consenso;

- A presença de pessoas que estão vinculadas a orientações partidárias muito fortes ou a representantes políticos tende a criar focos de conflitos nas discussões, que são de difícil resolução;
- Verifica-se a apropriação da participação para o atendimento de interesses difusos, o que significa que nem sempre a identificação de problemas e soluções resulta de apropriação da coletividade como tal;
- Há conflitos que decorrem da convivência dos participantes na comunidade. Neste sentido, muitas vezes, esbarra-se com animosidades entre os mesmos, que têm como efeito paralisar o processo decisório.

Além desses tipos de problemas, um outro ponto que merece maior atenção é o fato de que o curso de gestores é ofertado nas comunidades como mais uma ação de articulação comunitária e participação social. Assim sendo, é conveniente que se atente para o que já está ali organizado, afim de se verificar se é conveniente incorporar mais uma ação. Assim, seria importante para a efetividade do curso que fosse avaliado a partir da perspectiva de outras ações já existentes na comunidade, como por exemplo, Conselhos de Segurança Pública - CONSEP's, Fórum da Criança e da Adolescência, Conselhos da Saúde e outros. Essa avaliação se impõe, já que, normalmente, são esferas participativas que atraem ou vinculam os mesmos tipos de pessoas e de agentes públicos.

Fóruns Comunitários

O Fórum Comunitário é instância participativa na qual os membros da comunidade e representantes de órgãos de governo, ai incluídos gestores locais e agentes dos núcleos de prevenção, se reunirão periodicamente para traçar diretivas de ação relacionadas à prevenção à violência e à criminalidade, segundo prioridades definidas no Plano Local de Prevenção.

De acordo com documento interno da Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade, são objetivos do Fórum Comunitário:

- ser um espaço de legitimação das ações dos programas, e também de

avaliação das mesmas;

- construir possibilidade de estabelecimento de novas parcerias e idéias;
- apresentar o Plano Local de Prevenção e desenvolver as ações articuladas aos objetivos estratégicos elencados no mesmo;
- legitimar a proposta de ação junto à comunidade e criar uma esfera de monitoramento das ações;
- promover a articulação dos programas de prevenção;
- empoderar a comunidade local, bem como representantes de entidades locais e municipais como gestores do Fórum, além de permitir e fomentar que os mesmos desenvolvam seu potencial de “problematizadores”, propositores e executores das ações de prevenção à criminalidade.

Segundo tal perspectiva, os Fóruns Comunitários são vistos como incentivadores da participação das comunidades, de uma forma mais ampla, no que se refere às concepções de segurança pública e ações do plano local de prevenção. Porém, quando se verifica que a participação já é desafio para os que diretamente participam do curso, fomentar tal participação, de forma ampliada, nas comunidades é tarefa que se apresenta como um desafio maior ainda.

Este desafio inclui o mesmo tipo de problemas que afeta a dinâmica dos cursos de gestores, ou seja, a falta de tempo, a falta de cultura participativa nestas comunidades, desconfiança em relação ao Estado...

O que se percebe é que mobilizar a comunidade para tal processo e ainda acreditar que os cidadãos queiram dele participar exige do grupo de gestores locais muito envolvimento. Mas, este tem limites, aí incluídos os que decorrem das responsabilidades rotineiras dos agentes públicos.

Verifica-se que o Fórum, que deveria se legitimar como instância participativa para a comunidade no que se relaciona às questões de segurança pública, acaba por adquirir, para a maioria dos seus participantes, um caráter apenas informativo, pois os mesmos, na maioria das vezes, não se apropriam desse processo como esfera de deliberação política que leve a resultados positivos.

Nesse sentido, não há como ignorar que existem os que desejam abrir/construir um espaço de participação na comunidade, gestores locais e os responsáveis pela política de prevenção, dentre outros, e existem as comunidades

que, em alguma medida descrentes de mudanças possíveis ou mesmo desinformadas ou não sensibilizadas para os processos de participação social, preferem não se envolver com este tipo de experiência.

Dito de outra forma, há uma lógica diferenciada para os governantes e para os governados. O cálculo não se refere apenas à garantia de participação mais ampla (Fóruns Comunitários), mas ao processo de participação na política de prevenção, seja na formação e desenvolvimento do curso de gestores locais em cada comunidade, seja na construção do plano local de prevenção. Verifica-se que o que é prioritário para os governantes ou para um conjunto de gestores de políticas públicas não é necessariamente prioritário para outros segmentos do Estado ou dos Municípios e até mesmo para as comunidades.

Sob tal perspectiva, coloca-se a questão de como a política de prevenção se articula com outros processos locais de participação social (CONSEP's, Fóruns Locais da Saúde ou da Criança e Adolescência). Em que medida os que cuidam da prevenção à criminalidade participam desses espaços? Em que medida esses espaços constituem prioridade para os que estão no campo de atuação referida a programas de prevenção?

Se para esses agentes estatais alguns espaços de participação não são prioritários, como exigir do grupo de gestores locais, no que se refere à sua formação, implantação e desenvolvimento das ações e até mesmo das comunidades, que organizem suas ações e distribuam seu tempo e recursos segundo tal prioridade, ou seja, a participação efetiva em todos os fóruns e esferas deliberativas que tenham alguma conexão com a política de prevenção à criminalidade?

4 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que a grande novidade que os anos 90 nos trouxeram com relação à democratização do Estado é uma aposta generalizada na atuação conjunta deste e da sociedade civil visando à solução de diferentes problemas coletivos, aí incluídos os referidos à segurança pública.

Diferenciando-se em cenários de “encontros” variados, de acordo com DAGNINO (2002), pode-se identificar de duas formas as dimensões nas quais estes cenários se constroem: relações formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, que lhes conferem um caráter permanente ou estável e as relações menos formalizadas, pontuais, cuja iniciativa, do Estado ou da sociedade civil, pode variar.

Pensando no caso da participação social na implementação da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais, verifica-se que a mesma pode ser caracterizada como do tipo de relações menos formalizadas, pois, apresenta-se como iniciativa do Estado na esfera da política de prevenção, visando à incorporação da sociedade civil em sua implementação.

Por ser uma relação menos formalizada, verifica-se que é influenciada por um conjunto de variáveis, algumas que facilitam, outras que dificultam este processo. No que se refere ao curso de gestores locais como instrumento de aperfeiçoamento da participação, cabe às autoridades do setor refletir sobre seu sentido e utilidade.

A avaliação das formas de participação e seu impacto para a sociedade civil pressupõe entender aquilo que articula e separa os atores que neste processo se implicam, isto é, as estruturas estatais e as agremiações civis, inclusive aquilo que as une ou as coloca em posição de conflito. Como já foi dito, impõe-se pensar em que medida, neste processo, os interesses da política de prevenção não se sobrepõem aos interesses da comunidade ou em que medida a participação da comunidade na implementação desta política não está significando apenas a busca da legitimação para políticas do Estado, concebidas sem participação dos cidadãos.

A este propósito, DAGNINO observa que:

“o que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuna em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público...” (2002, pg.286)

Neste sentido, definir o interesse que é público é a grande tarefa de qualquer espaço de participação social. Contudo, sem a pretensão de criar uma dicotomia, Estado x Sociedade Civil, entende-se que o Estado, que se quer construir democrático, deve representar os interesses públicos.

DAGNINO conclui, a partir de relatos de algumas experiências de participação registradas no livro *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, que há uma significativa unanimidade em relação ao reconhecimento do impacto positivo da participação social para o fortalecimento de uma cultura política mais democrática na sociedade brasileira. Este reconhecimento decorre inclusive de análise dos casos em que o impacto mais geral é predominantemente negativo. Assim resume sua interpretação:

“Em primeiro lugar, a própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil confronta, como vimos, tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado... Em segundo lugar, a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania... Em terceiro lugar, esses espaços têm servido de canais de expressão e defesa de reivindicações de direitos aos excluídos da cidadania no Brasil e, nessa medida, contribuído para o reconhecimento deles por parte da sociedade como um todo, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas...” (2002, pg. 295 e 296)

Um outro ponto que DAGNINO destaca como fundamental ao avaliar a questão da participação da sociedade civil e seus “encontros” com o Estado refere-se às expectativas geradas com a constituição dessas oportunidades de cooperação. Isto significa, segundo a autora, que:

“...atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimulam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação de seu fracasso...” (2002, pg.296)

Neste sentido, entende-se que há um peso e uma medida muito particular ao se pensar nos espaços de participação social na implementação de políticas

públicas. O fato de os avanços ainda não se constituírem plenamente em sua efetividade, não descarta os avanços dos mesmos no que tange à ampliação da democracia no país.

Pensando na Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, esse avanço já se observa, como já foi apontado, no fato de se olhar para as questões de segurança pública sob uma nova ótica, ou seja, aquela referida à noção de segurança cidadã.

No que se refere, por exemplo, ao curso de gestores locais para a política de prevenção, o simples fato de ser oferecido e de estar tendo continuidade já se instaura como um diferencial e um avanço em campo tão complexo de atuação do Estado. Poder unir o Estado e a sociedade civil para discutir problemas públicos e propor ações que direta ou indiretamente são pensadas para contribuir para a diminuição da criminalidade e da violência é uma tarefa muito desafiadora, porque pressupõe construção de um novo paradigma de interpretação das relações entre governantes e governados. Mas, é um bom desafio, pois contribui para a consolidação da democracia num país de longa tradição autoritária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. "Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *RBCS* Nº. 31. Ano 11. Junho de 1996.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho. Civilização Brasileira*, 2003.

CACCIA-BAVA, Silvio, **PAULICS**, Verônica, **SPINK**, Peter (org). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.

CHAGNAZAROFF, Ivan Beck. *Ferramentas de Gestão Social: Uma visão introdutória*. In: Carneiro, C. B. L. & Costa, B. L. D (org). *Gestão Social: O que há de novo?* Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, 2004.

COELHO, Vera Schattan P, **ANDRADE**, Ilza Araújo L. de & **MONTOYA**, Mariana Cienfuentes (2002). *Política Social: o que podemos esperar da participação?* Paper apresentado na ABCP 2002.

DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOMES, Filipe Galgani. *Os planos locais de prevenção e o conceito de Capital Social*. Documento interno da SPEC.

MORONI, Jose Antônio. *Participamos e daí?* Observatório da Cidadania, IBASE, 2005. Disponível em: <www.ibase.br> Acesso em: 12 nov. 2008.

NETO, Paulo Mesquita. *Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil*. Eixo Temático da pesquisa Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública, elaborada em abril de 2004 pelo Ministério da Justiça/ Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Material não publicado.

LEITE, Fabiana de Lima. *Prevenção à Criminalidade e Criminalização no Brasil*. Documento interno da SPEC.

SOARES. Luiz Eduardo. **Segurança Pública: Presente e futuro**. Dossiê Brasil. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2008.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Até onde vai a participação cidadã? Matéria de capa / Os limites da democracia II. *Lê Monde Diplomatique Brasil*. 2008.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *O Desafio da gestão das redes de políticas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção à Violência: avanços e desafios na ordem do dia. Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. ILANUD. 2002.

Plano Estadual de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

Guia para a prevenção do crime e da violência. Ministério da Justiça Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP