

# Algumas Considerações sobre Controle Social da Segurança Pública na Perspectiva das Políticas Públicas em um Estado no Século XXI

**Rafael dos Santos**

*Doutor em Educação pela USP. Professor Adjunto da Faculdade de Educação da UERJ*

**Luiz Carlos Guimarães Serafim**

*Licenciando em História pela UERJ*

## **Resumo**

A gestão pública apresenta profundas transformações ao redor do mundo, e a segurança pública, de natureza exclusiva do Estado, não poderia ficar à margem desse debate. Merece destaque a reformulação do modelo de relação entre o aparato de segurança pública e a sociedade civil, como condição fundamental para uma melhor qualidade do serviço prestado: policiamento democrático, formação continuada do policial, polícia cidadã, direitos humanos, atendimento psicossocial ao policial e aos seus familiares, melhoria da gestão da segurança pública e o controle social da segurança pública.

## **Palavras-Chave**

Controle social, políticas públicas, segurança pública

No caso da polícia, entendê-la como serviço público, com estrutura organizada e uma forma de atuação definida parece-nos estar bastante adequado ao conceito em sua forma subjetiva. O fato de ser uma organização que poderá usar a força para fazer cumprir a lei a sujeita à ideia de negatividade, que, segundo alguns, se deve ao fato de ser uma atividade que nada cria, por limitar-se à repressão aos comportamentos inadequados à ordem estabelecida. O poder usar a força tornou-a conhecida como força pública, mesmo não fazendo uso dela durante a maior parte da sua atuação. Daí a nossa proposta de entendê-la como serviço público, dotada de determinados poderes para usar a força quando necessário, poderes esses regulados e limitados pela lei e pelo interesse público. Com a noção de serviço público tentamos resgatar a positividade da organização, subordinando a ideia da força ou da coerção à ideia do serviço. Servir e não combater; servidor e não combatente seriam os novos referenciais da polícia (CERQUEIRA, 1996, p. 202).

## **Introdução**

Desde os anos 80 do século XX a gestão pública vem sofrendo profundas transformações ao redor do mundo, e a segurança pública, posto que é um setor de natureza exclusiva do Estado, não poderia ficar à margem desse debate. Na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro existiu, naquela época, um comandante geral, Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1983-1987 e 1991-1994), que preconizava a importância da reformulação do modelo de relação entre o aparato de segurança pública e a sociedade civil, como parte integrante não apenas do processo de redemocratização daquela época, mas como condição fundamental para a melhoria da qualidade do serviço prestado à sociedade: policiamento democrático, formação continuada do policial, polícia cidadã, direitos humanos como fundamento da atividade policial, atendimento psicológico e social ao policial e aos seus familiares, melhoria da gestão da segurança pública e a questão que ora desenvolvemos: o controle social da segurança pública.

Na realidade, o controle e a participação social são temas das Reformas do Estado e integram a concepção de aprofundamento das instituições democráticas no mundo todo, com o alargamento dos mecanismos participativos com ampliação das possibilidades de intervenção popular e, por conseguinte, de apropriação das instituições públicas por parte daqueles que o legitimam: os cidadãos.

Com base nesses axiomas, serão expostos no presente trabalho um conjunto de considerações a respeito do controle social na área da segurança pública como parcela integrante da Reforma do Estado Brasileiro, nas esferas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, tanto no que for específico de cada um quanto nas relações transversais entre cada uma dessas esferas e seus respectivos poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Em síntese, defende-se a tese de que o controle social das instituições públicas, sejam elas quais forem, é condição intrínseca ao Estado Democrático e, no caso da segurança pública, assegurar que o seu monopólio do uso da violência seja feito em nome da legitimidade do Estado de direito

e da dignidade da pessoa humana; inclusive admitindo-se que ao ouvir a população pode-se aprimorar a qualidade do serviço prestado, posto que segurança pública é um tema de interesse de todos e não exclusividade dos policiais.

## **O Estado brasileiro**

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais trouxeram a reforma do Estado e de sua administração para o centro da agenda política de diversos países. Nesse contexto, mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio. Os pesquisadores continuam buscando diálogo entre a administração e a ciência política, mas enfrentam dificuldades, pois os dois campos do conhecimento tendem a se distanciar (PAULA, 2008, p 21).

O Estado brasileiro teve suas raízes formadas nas estruturas do patrimonialismo ibérico. Assim, o trato da coisa pública se confundia com os interesses privados do monarca da Metrópole e as vicissitudes dos fidalgos que ocupavam as posições de mando na colônia. Os bens públicos são tratados como posse de seus mandatários. Daí o termo “Estado Patrimonialista”. A dimensão política se confundia com o patrimônio dos estamentos ocupantes das principais funções públicas, que se valiam do Estado para ampliar substancialmente a sua riqueza. O país que se forma com a independência e que assistimos ao longo das primeiras décadas da República tem como modelo estatal o patrimonialismo, no qual a ideologia do patriarcado era o que vigia para as relações sociais e para contato da sociedade com as instituições públicas. A polícia não seria, portanto uma instituição apartada desse modelo, e era orientada muito mais para a defesa do patrimônio do que para a defesa da cidadania e dos direitos e liberdades individuais. Para Raymundo Faoro (2008), em seu clássico e quinquenário livro “Os Donos do Poder”, é a partir da ocupação das funções de mando do Estado que a elite brasileira perpetua o seu poder e renova o seu controle sobre a sociedade, muitas vezes sendo indispensável a ocupação de posições públicas para a acumulação de capital e, portanto, o Estado estaria muito mais voltado para os interesses corporativos e patrimoniais das famílias que se eternizam no seu controle do que para a edificação de uma genuína esfera pública, mesmo após a instauração do regime republicano. Para o historiador José Murilo de Carvalho (2001), a necessidade de se ter algum vínculo com o Estado para se valer daquilo que deveriam ser direitos universais à cidadania geraria o conceito de “estadania” no lugar da edificação de uma cidadania verdadeira, e a estadania não seria rompida com a República, mas redefinida a partir de um outro contexto político. Portanto, o Estado ou a posse de alguma posição dentro dele é de capital importância para ser “alguém” nesta sociedade, não bastando o princípio universal dos direitos civis, políticos e sociais para a consubstanciação da existência e razão de ser da coisa pública.

Segundo Roberto DaMatta (2002), em “A Casa e a Rua”, tal seria a origem da privatização do Estado Brasileiro por dentro, da forma como se utiliza o termo “Você sabe com quem está falando?” e de algumas pessoas se acharem “mais iguais” do que o conjunto da cidadania, justificando-se assim um tratamento diferenciado a elas por partes dos agentes do estado, os policiais inclusive e sobretudo.

A transição para um modelo de gestão burocrática consagrada pela modernidade só se fez no Brasil a partir da Revolução de 1930 com Getúlio Vargas à frente desse processo e pela via do autoritarismo, podendo-se portanto afirmar que a modernização se deu a partir de condições absolutamente conservadoras e que não representou uma ruptura profunda com o patrimonialismo, apesar dos avanços na profissionalização dos funcionários públicos, na ampliação dos serviços oferecidos e na consolidação do Estado Nacional, influenciando as máquinas dos principais Estados e municípios. Assim, o modelo de gestão burocrática no sentido empregado por Max Weber (2002) é algo muito recente na cultura da gestão pública brasileira e ainda assim de forma imperfeita e contraditória. Segundo Ana Paula Paes de Paula (2008), o termo “neopatrimonialismo” seria até mais adequado do que classificar como “burocrático” o Estado engendrado a partir de 1930, uma vez que este seria não apenas uma forma dos modelos tradicionais subsistirem, mas também uma maneira de atualizá-lo frente às necessidades impostas pelo desenvolvimento do capitalismo, não apenas como sistema econômico, mas também como forma de organização da sociedade e de se relacionar com os atores sociais.

Outra onda de aprimoramento do Estado burocrático também viria acompanhada de redefinições do patriarcado durante a ditadura militar. Assim:

A combinação entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação burocrática deu origem a um patrimonialismo burocrático, onde as posições de poder são predominantemente ocupadas por grupos funcionais e especializados que controlam a economia através do saber técnico. Mas, uma vez que no contexto do regime autoritário o sistema político de participação era débil, dependente e controlado hierarquicamente de cima para baixo, emergiu também um patrimonialismo político: os tecnocratas se vinculam com as lideranças políticas emergentes, cooptando-as por meio da concessão de cargos públicos (PAULA, 2008, p. 107).

Não seria, portanto, exagero afirmar que os movimentos de modernização da máquina pública no Brasil ao longo do século XX vieram acompanhados de estratégias de readaptação e subsunção por partes dos que se beneficiam do patrimonialismo, mesmo com o advento de setores tecnocráticos que logo foram absorvidos e incorporados por essa lógica. O discurso da competência técnica esvaziava qualquer argumento da sociedade civil no sentido de opinar sobre a tomada de decisões e fiscalização da execução das atividades estatais. O saber tecnocrático amparava-se ainda pelas relações autoritárias impostas pelo regime militar a partir de 1964.

Da década de 1990 para cá, inspirando-se no ocorrido no ocidente na

década anterior, o Estado brasileiro esboça reformar-se, sobretudo dentro dos conceitos de Estado Gerencial. Ainda segundo PAULA (2008, p. 21-27), o problema é pensar modelos de gestão que levem em consideração as especificidades da administração pública, que possuem alguns pressupostos diferentes da administração de empresas, tais como:

- Dimensão econômico-financeira: como definir o ponto ótimo de intervenção do Estado na economia, a gestão das finanças públicas, os investimentos a serem feitos e a prestação de contas em relação ao gasto público. A fiscalização e o controle devem possuir dimensões internas e externas.
- Dimensão institucional-administrativa: preocupa-se com a organização e a articulação entre os órgãos públicos, enfrentando os desafios do planejamento integrado, a direção e o controle das ações estatais, além da questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções.
- Dimensão sociopolítica: compreende os problemas inerentes à relação Estado/sociedade, contemplando os direitos inerentes à cidadania, abrindo-se, assim, canais para a participação social na gestão pública, diretamente ou por intermédio das organizações da sociedade civil, oferecendo mecanismos de publicização e ampla divulgação de dados e informações sobre as atividades do poder público. Esta é a dimensão que mais carece de aprofundamento, inclusive no tocante à segurança pública.

A dimensão sociopolítica é aquela que justifica e legitima o controle social das ações do poder público em todas as áreas. Mesmo antes da fiscalização das ações, seja no âmbito financeiro ou nas suas consequências, a participação social deve se dar já no processo de planejamento, sendo o controle durante e após a sua execução uma resultante dessa forma de se compreender um Estado democrático e em conformidade com o mundo contemporâneo.

Deve-se pensar ainda formas de se ter uma relação harmoniosa entre as três dimensões acima mencionadas, para a consolidação de uma gestão pública democrática. Assim, é preciso superar a tendência em se relegar a dimensão sociopolítica ao segundo plano, em detrimento do discurso da competência e da suposta eficiência administrativa. Ao contrário, a eficiência dar-se-á exatamente ou serão levados em consideração as ponderações e anseios sociais, evoluindo-se e superando as estruturas remanescentes do modelo patrimonialista que perdurar.

Logo, propõe-se, com base em Paula (2008), o modelo societal de gestão pública, fundamentado na implementação de uma administração pública não autoritária, valorizando-se a dimensão sociopolítica em suas experiências de gestão e possibilitando, com isso, a renovação do modelo de gestão pública com propostas baseadas na concepção de Nova Administração Pública (New Public Management) europeia.

## **Ampliação dos mecanismos participativos**

Não parece restar dúvida, portanto, de que o Estado Brasileiro e a sociedade civil terão que questionar o seu próprio papel, não bastando o questionamento do Estado, como recorrentemente se tem observado em muitas análises. No contexto da violência carioca, talvez fosse essencial que os atores com mais voz, representantes de setores importantes, verificassem o papel que tem sido desempenhado pela sociedade brasileira, fazendo mea-culpa ou algo assim. Se as análises da violência da cidade continuarem a descartar ou minimizar essa vertente, como é comum até mesmo em estudos cuidadosos, é preciso reconhecer que se está caminhando na contramão, legitimando o Estado Leviatã hobbesiano. “Salve-se quem puder!” (SILVA, 1998, p. 65).

O próprio conceito de “accountability”, prestação de contas, que está presente tanto na gestão empresarial como sobretudo na Nova Administração Pública, nos oferece elementos para entendermos a importância de um controle social efetivo como parte integrante das políticas públicas. Deve-se entender accountability como uma plêiade de mecanismos e procedimentos de prestação de contas por parte dos dirigentes públicos, eleitos ou de carreira. Todas as ações e resultantes destas devem ser esclarecidas à sociedade, oferecendo o maior nível possível de transparência e expondo publicamente os resultados quantitativos e qualitativos das políticas públicas. Quanto maiores os mecanismos de participação dos cidadãos no controle social das políticas públicas, mais “accountable” será um governo ou órgão público. As modernas tecnologias da comunicação e informação, bem como o “e-government”, são importantes aliados neste processo, pois anulam as distâncias e quebram as dificuldades espaço-temporais para o controle. A transparência e publicidade são conceitos que regem a administração pública em todos os seus níveis e setores, inclusive segurança pública.

É importante considerar que a esfera pública não pode ser constituída apenas pelas instituições estatais, por mais que existam atividades de natureza exclusiva do Estado, como é a segurança pública. As organizações da sociedade civil contribuem para formar a parte não-estatal do Estado e o auxiliam na formulação de políticas e na sua fiscalização, para se evitar abusos, corrupção, maus gastos e potencializar os seus efeitos a partir do diálogo. Evidentemente que não se faz aqui a defesa da abertura de prerrogativas por parte dos agentes públicos, mas sim de oferecer maior transparência de suas ações para aqueles que são a origem da razão de ser dos entes públicos. Afinal, no Estado de Direito Democrático, o poder emana do povo e o contrato social existe em função do bem comum.

Outro conceito da gestão pública que pode e deve ser cada vez mais incorporado pela segurança pública é o de “governança”, entendido como a capacidade dos gestores elaborarem e desenvolverem políticas que se legitimam junto à sociedade. A governança é o ato governativo em si, que não

é exercido diretamente pelos cidadãos ou pela cidadania organizada, mas cujas ações demandam da legitimidade conferida pelos indivíduos, organizados ou não, implementando-se políticas públicas representativas da vontade emanada da sociedade civil e do mercado, que podem ser ouvidos e que devem auxiliar na prestação das contas.

A “governança” se complementa com um outro conceito, que é o de “governabilidade”, o qual pode ser entendido como as condições objetivas e materiais em que o exercício do poder ocorre e a legitimidade é auferida pelo Estado junto à população. É a autoridade política do Estado em si, em seu poder de envolver múltiplos interesses difusos na sociedade e lograr apontar para um projeto comum, com planejamento de curto, médio e longo prazos (Matias-Pereira, 2008).

No conceito de governabilidade, a legitimidade é originária da competência do setor público em representar os interesses de suas próprias instituições ao buscar executar as suas prerrogativas anulando quaisquer laivos de corporativismo ou de patrimonialismo em suas ações. Já no conceito da governança, a sua legitimação ocorre em um processo de entendimento com os grupos organizados da população e que reivindicam os seus interesses através da sociedade organizada, através de fóruns participativos para a elaboração, execução e prestação de contas das políticas públicas, como, por exemplo, a Conferência Nacional de Segurança Pública, seus congêneres pelas unidades federativas ou nos mecanismos de diálogo implementados pelas autoridades de segurança pública.

### **Ouvidorias, controle externo e interno**

Segundo Breus (2007), o controle social é a pedra fundamental para a concretização dos direitos fundamentais pela administração pública contemporânea, e é, inclusive, um elemento implícito no conjunto dos artigos que compõem a carta constitucional de 1988.

Mecanismos internos de controle, como controladorias, corregedorias, comissões internas e ações do Ministério público podem ser ampliadas com mecanismos externos de controle, estimulados por ouvidorias, mecanismos diversos de participação social e pelo papel da mídia (chamada propriamente como o “quarto poder”), entre outras formas. Observe-se que o controle externo existe também na iniciativa privada, com empresas de auditoria independente, através da prestação de contas e da obediência às normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), normas das entidades de classe, certificações de qualidade, avaliação de órgãos de regulação do mercado e assim por diante. Assim, controlar e prestar contas tanto interna como externamente são ações que fazem parte do jogo democrático e do proceder daquelas instituições que, embora privadas, queiram interagir e prestar serviços à sociedade civil através dos mecanismos de mercado.

Empoderar as ouvidorias pode ser um importante instrumento de melhoria do controle social através de iniciativa das próprias instituições policiais, um exemplo da importância que há no relacionamento com os usuários dos serviços para o seu aprimoramento, elemento que estimula os funcionários a buscar a melhor eficiência possível, inclusive no respeito

ao cidadão. Ao dar um canal de voz à cidadania pode-se descobrir falhas e eventuais novas modalidades de corrupção e desvios de conduta ainda não detectados pelos gestores. Isso faz com que o público se sinta atuante e real proprietário-beneficiário dos serviços públicos. A ouvidoria deve ser encarada como um elemento para a formulação de sugestões e críticas construtivas, não apenas para a realização de denúncias.

A prestação de contas e o controle podem se dar também a partir de uma relação aprimorada com a comunidade da localidade na qual a unidade policial (delegacia, batalhão, posto policial, etc.) se situa. Questões simples e de fácil e ágil resolução poderiam ser resolvidas na esfera local e, por não serem prontamente sanadas, podem transformar-se em questões de escopo mais sério, piorando a cada tempo de não-resolução, gerando descrédito e perda de legitimidade das autoridades policiais frente à opinião pública.

## Conclusão

Eis alguns dos aspectos: atores envolvidos; modo de atuação; níveis de aceitação e reação social; dados estatísticos sobre índices, tendências e impacto social agências preventivas e repressivas; dados geográficos e outros. Estes e outros aspectos ajudarão a construir programas operacionais com a filosofia prevencionista da polícia comunitária. Com eles poder-se-ão articular as ações preventivas e repressivas das agências formais e informais do controle social; dos órgãos governamentais e não-governamentais; das agências nacionais, estaduais e municipais, articulando e integrando ações, sendo proativo e não reativo. Tais planejamentos evitam pensar em resolver o problema com polícia dura. O que é polícia dura? Assim intentamos reformular e organizar o planejamento de prevenção do crime, entendendo que não há polícia ou combate duro; há planos inteligentes, racionais e eficazes; há polícia eficaz, há eficácia segundo os ditames de uma política de segurança pública, para um Brasil pluralista, democrático e respeitador da dignidade da pessoa humana (CERQUEIRA, 1996,p. 210).

A intenção deste texto foi de demonstrar que o controle social não é exclusividade dos aparelhos de segurança pública, mas uma necessidade imperativa da Nova Administração Pública. Como de resto, parece ser um elemento presente em vários exemplos bem-sucedidos de segurança pública, conforme registra o estudo efetuado por Marcos Rolim (2009). A redução das taxas de criminalidade, com destaque para os que atentam para a vida, na cidade de Nova York na década de 1990 e início de Século XXI, apontam na mesma direção (Gladwell, 2009).

A relação com a comunidade parece ser produtiva, como demonstram o projeto “Fica Vivo!” da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e a parceria com o Grupo Cultural Afro-Reggae. O Afro-Reggae, por sua vez, também desenvolveu iniciativas com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, tendo esta última apresentado resultados ultrapositivos em suas Unidades Pacificadoras, implementadas em comunidades como o Morro Dona Marta e favela do Batam, entre outros lugares. A PMERJ

ainda apresenta um saldo bem positivo nos cafés da manhã comunitários realizados pelos comandos dos batalhões com os representantes das comunidades do seu entorno. A parceria da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro com o Disque-Denúncia é outro ponto a destacar. O envolvimento comunitário pode ser um aliado também para se pressionar as autoridades na obtenção de mais e melhores equipamentos, formação continuada, plano de carreira, aumentos de salários e assistência social aos policiais.

A segurança pública deve ser pensada dentro de um contexto mais amplo de reformulação das relações do Estado com a sociedade, e da forma pela qual se concebe a administração pública. A abertura para o controle social e a conscientização de sua importância deve constar dos cursos de formação, iniciais e continuados ao longo da carreira, com a valorização da cidadania, dos direitos humanos e da participação.

A formação de gestores públicos de segurança em sintonia com as modernas concepções da administração pública, inclusive com o conceito de prestação de contas, “accountability”, deverá ser uma preocupação constante.

Assim, o controle social deve ser entendido como um elemento que permite o aprimoramento do serviço, e não como algo que oprime a atividade policial. O controle pode gerar sugestões e não apenas denúncias, que são igualmente importantes, mas não resumem seu papel. O controle social, afinal de contas, deveria ser entendido como natural, posto que presta um serviço público a esta sociedade, que o mantém com seus impostos e

que é a razão de nossa existência.

### **Referências Bibliográficas**

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Políticas de segurança pública para um Estado de Direito democrático chamado Brasil. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, ano I, número 2. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1996 (p. 191-212).

DAMATTA, Roberto. **A Casa e a Rua**. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Globo, 2008.

GLADWELL, Malcolm. **O Ponto de Virada: como pequenas coisas podem fazer uma grande diferença**. São Paulo: Sextante, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2009.

SILVA, Jorge da. **Violência e Racismo no Rio de Janeiro**. Niterói: EDUFF, 1998.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David. **Policiamento Comunitário: questões e práticas através do Mundo**. São Paulo: EDUSP, 2002.

WEBER, Max. **Conceitos Sociológicos Fundamentais**. Lisboa: Edições 70, 2002.