

_____. Um recorrido pelas estatísticas da violência. In: *Violência, Gênero e Crime no Distrito Federal*. Brasília: Paralelo 15; Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 173-237.

WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Observatório Ippur/OFRJ-Fase/Revan, 2001.

WIEVIORKA, Michel. Para compreender a violência: a hipótese do sujeito. In: *Em que mundo viveremos?* Trad. Eva Landa e Fabio Landa. São Paulo: Perspectiva, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Tradução: Vania Romano Pedrosa, Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. *Direito Penal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. v.1 Teoria Geral do Direito Penal.

Democracia na gestão da segurança pública

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília; Doutor em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha). Professor da Fundação Escola Superior do MPDFT.

Promotor de Justiça do MPDFT.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Repensando a gestão democrática. 2.1 A necessária superação do isolamento jurídico e da democracia como status. 2.2 A democracia como projeto político. 3 O resgate da ação política. 3.1 A busca de um critério e a idéia de desenvolvimento humano. 3.2 A participação cidadã. 4 Os conselhos de segurança e os desafios da integração. 4.1 Como verificar a consistência democrática e cidadã das propostas? 4.2 Conselhos comunitários e a integração local e regional. 4.3 A integração entre os âmbitos local e regional. 5 Conclusões. Referências.

Introdução

Os temas de segurança pública no Brasil gozam de um sofisticado arcabouço normativo nos planos constitucional e infraconstitucional. O princípio federativo impõe a repartição e concorrência de atuações entre União, Estados e Municípios na gestão da segurança pública e não raramente se vê a ausência de um diálogo interestatal das agências de segurança pública com as instituições e estruturas incumbidas da realização do sistema de justiça criminal. O enfrentamento de tais temas, em regra, acabam por resumir-se à sua feição jurídica, cuja relevância não se nega, mas igualmente não se superestima a ponto de imaginá-la como suficiente e hábil a abarcar toda a complexidade das questões ventiladas.

Faz-se necessário, então, uma abordagem de cunho crítico¹, isto é, ao se

¹ A expressão “crítica”, aqui veiculada repetidamente, é compreendida como referência ao instrumental pedagógico operante, nas esferas teórica e prática, hábil a permitir uma tomada histórica de consciência e, com isso, desencadear processos que conduzem à formação de agentes sociais possuidores de uma concepção de mundo racionalizada, antidogmática, participativa e transformadora, num marco histórico-concreto, de prática cotidiana insurgente, dos conflitos, das interações sociais e das necessidades humanas essenciais (WOLKMER, 2002, p. 5).

considerar o compromisso de apresentação de propostas que estimulem a participação qualificada da sociedade civil e do diálogo interestatal das agências incumbidas da gestão da segurança pública e do funcionamento do sistema de justiça criminal, impõe-se a adoção de um marco teórico comprometido com mudanças sociais e com a justificação de práticas sociais emancipatórias já existentes ou a serem criadas. As categorias operacionais desenvolvidas, nesse particular, pela teoria crítica dos direitos humanos, tal como desenvolvida por Joaquín Herrera Flores (2008, *passim*), respondem afirmativamente a essas demandas.

Salientando a necessidade de visibilização dos contextos subjacentes à realidade normativa e a natureza dos direitos como produtos culturais, Herrera apresenta uma proposta metodológica comprometida com a realização da dignidade da pessoa num sentido concreto, material, efetivo. Por meio da repulsa a soluções que reduzam os problemas sociais ao âmbito jurídico – não se nega o jurídico; mas cumpre reconhecer a necessidade de construir soluções que não sejam só jurídicas para assegurar a efetividade das prescrições normativas –, Herrera reivindica a formulação de propostas hábeis a fomentar o exercício das potencialidades humanas, bem assim diminuir o abismo existente entre as prescrições normativas postas como garantias dos direitos humanos e a realidade que insiste em negá-los.

O compromisso de uma teoria crítica é o de tomada de consciência, de modificação da realidade. Nesse sentido, inserir-se num marco teórico crítico exige do investigador a assunção desse compromisso de mudança – e daquele que trava contato com os frutos desse esforço intelectual a ciência desse compromisso e dessa orientação finalisticamente dirigida à construção de propostas, meios, instrumentos destinados a uma maior participação em práticas insurgentes, voltadas às necessidades humanas essenciais e às interações sociais das pessoas envolvidas.

Na primeira parte da investigação, apresenta-se a necessidade de superação do vazio de isolamento da abordagem jurídico-dogmática a respeito do funcionamento do sistema de justiça criminal e dos temas manuseados na construção de um modelo de gestão da segurança pública. Parte-se de concepção que não rechaça a abordagem jurídica, mas que a situa de modo agregado a outras leituras

destinadas à construção de um marco de pensamento interdisciplinar, que respeite a complexidade dos problemas que envolvem a gestão de segurança pública e o funcionamento do sistema de justiça criminal. Ver-se-á que os reclamos de visualização do contexto subjacente ao funcionamento das agências estatais envolvidas atendem à preocupação de democratização no acesso a tais temas. A própria idéia de democracia, usualmente apresentada como status nas abordagens que a resumem ao seu viés representativo, deve ser repensada, para que seja ela assumida como projeto político.

Na segunda parte da investigação, a partir da contribuição do pensamento crítico na abordagem dos direitos humanos, procurar-se-á apresentar um critério de avaliação das propostas destinadas ao resgate da ação política num modelo de gestão democrática da segurança pública e de visualização do contexto subjacente ao funcionamento do sistema de justiça criminal. Para tanto, firmar-se-á a necessidade de compromisso ético com o desenvolvimento das potencialidades humanas e de abordagem da idéia de desenvolvimento integral, isto é, não restrito a categorias quantificáveis ou de viés puramente econômico.

A terceira parte da investigação, aproveitando-se da categoria operacional “participação cidadã” construída ao logo do trabalho, pretende abordar a consistência democrática das propostas de um modelo de gestão de segurança pública de caráter relacional e compartilhado, além de apontar características de incidência necessária à verificação de consistência dessas novas propostas. Nesse particular, toma-se o Distrito Federal como hipótese de trabalho, para se construir a idéia do que sejam âmbitos local e regional de participação cidadã e diálogo interinstitucional, bem assim apontar o funcionamento de conselhos comunitários como exemplo prático das propostas de gestão democrática.

Longe da pretensão de completude ou mesmo de esgotamento do tema, os aportes e colocações lançados ao longo do presente trabalho têm por objetivo apenas contribuir à construção de práticas de segurança pública e de funcionamento do sistema de justiça criminal comprometidas com a idéia de cidadania, bem assim prestar-se como justificação teórica ao fomento de práticas de caráter emancipatório e de resgate da ação política.

2 Repensando a gestão democrática

2.1 A necessária superação do isolamento jurídico e da democracia como status

A leitura isolada dos diplomas normativos brasileiros, especificamente aqueles que tocam de algum modo os agentes e as estruturas estatais voltadas à realização do poder punitivo do Estado, permitiria a fácil conclusão de que o Brasil encontra-se seguramente entre os países do mundo que melhor asseguram o bem segurança a sua população. Porém, é essa a realidade do contexto brasileiro hoje?

A política social brasileira, o diálogo democrático para a solução de conflitos e a preocupação com os verdadeiros problemas sociais seguem sendo substituídos cada vez mais por um discurso alarmista sobre as ameaças advindas da criminalidade. Preocupações democráticas e os avanços duramente conquistados que permitem afirmar o modelo de Estado social cedem lugar ao discurso fácil e tentador de um Estado penal.²

O resultado disso, além do alijamento do componente político nas discussões a respeito do campo jurídico-penal, é uma dualidade das manifestações que ocupam hoje um espaço que seria de incumbência da política criminal. De um lado, os partidários da ampliação da repressão penal tentam justificar esse crescimento por meio de uma afirmada necessidade de combater a criminalidade e de estabelecer

uma reação oficial a manifestações de desvios “causados”³ por fatores biológicos, psicológicos ou mesmo sociais. De outro lado, há quem reconheça a preponderância dos fatores sociais da criminalidade e, a partir disso, propõe estratégias que se dirigem à melhoria da situação social das classes mais pobres e não centradas no combate aos próprios criminosos⁴.

A par disso, a temática dos direitos humanos frequentemente é associada a posições utópicas, sonhadoras ou descompromissadas com um ideal de segurança coletiva. O discurso identificado com os direitos humanos, em geral, é encarado como um discurso de abolição ou laxismo penal, porque centrado na defesa intransigente de liberdades e garantias individuais. Quando se cuida das discussões que tocam a intervenção penal do Estado, tal percepção é ainda mais agravada, como se a luta pela concretização dos direitos humanos fosse conflitante com as razões que justificam a intervenção do Estado por meio da repressão penal.

É em razão dessa abissal distância entre esses dois eixos temáticos – direitos humanos, de um lado, e sistema de justiça criminal e segurança pública, de outro lado – que se faz necessária uma abordagem diferenciada das questões que tocam a intervenção penal do Estado, máxime nos temas que envolvem a gestão da segurança pública. Mais que a proposta de modificação legislativa ou mesmo a redução do tema ao âmbito jurídico, o que sói ocorrer nos debates acerca da ineficácia das previsões atinentes às garantias dos direitos humanos, o tema reclama contribuição que respeite a complexidade das questões envolvidas e, principalmente, assuma um compromisso de realização material da dignidade humana.

Para a consecução dessa tarefa, parece evidente que, em lugar das vazias construções estritamente jurídicas e dogmáticas – as quais, diga-se desde logo,

² A expressão “Estado penal” é aqui tomada de Wacquant, quando descreve o que chama de “febre neoliberal” nos Estados Unidos e em diversos países europeus, bem como a difusão de uma política pública característica do “Estado mínimo”: o programa “Tolerância Zero” da cidade de Nova Iorque. A propósito da redução do Estado Social e conseqüente aumento do Estado Penal, diz: “Pois à atrofia deliberada do Estado Social corresponde a hipertrofia distópica do Estado Penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro” (2001, p. 80). Ainda que se refira a países centrais – Estados Unidos e países europeus – a assertiva de Wacquant é perfeitamente aplicável ao Brasil; aliás, no Brasil, as conseqüências de tal constatação são ainda mais duras, porque a situação do sistema prisional – superlotação, falta de vagas, instalações antigas, ausência de programas de reintegração social etc. – dá tratamento a seres humanos que os assemelha a animais. Em outras palavras, mesmo o Brasil, que nunca passou por uma experiência de Estado de bem-estar social, vê agigantar-se essa figura fixada por Wacquant como “Estado penal”.

³ É nítido o viés etiológico da assertiva, reproduzida aqui justamente para salientar o perigoso vício de insistir na reprodução de um modelo teórico de criminologia há muito superado.

⁴ Ainda que por um discurso de sofisticado cariz social, aqui também há a reprodução desavisada de um modelo etiológico de abordagem criminológica, na medida em que veicula a idéia de que a criminalidade se centra nos pobres. Logo, se superada a pobreza, superado estaria o fenômeno criminoso.

possuem sua importância e valor, mas não têm aptidão de modificar por si só a realidade, se consideradas isoladamente – , faz-se necessária uma abordagem com vocação mundana, impura, contaminada pelo contexto e pela dura realidade do sistema de justiça criminal.⁵

Todo fenômeno jurídico – e assim o é também para o fenômeno criminoso – está perpetrado de interesses ideológicos e não pode ser entendido a margem de seu fundo cultural. Essa realidade é muito mais presente quando se trata de temas próprios das ciências criminais. É essa tendência “descontextualizante” que permite ao direito ser objeto exclusivamente de análises lógico-formais e submetido a um fechamento epistemológico, autopoietico, como se suas normas estivessem separadas e isoladas dos contextos e interesses que necessariamente são subjacentes a toda produção normativa.

O que deve orientar as propostas de um sistema de justiça criminal e de um modelo de gestão de segurança pública destinados a se aproximarem da implementação dos direitos humanos? As propostas não devem comprometer com a ideia de abalar as características de centralização e hierarquização do sistema de justiça criminal e da organização estatal do pensamento sobre segurança pública no Brasil. A supremacia quase totalitária do jurídico nas respostas estatais acaba por alijar a contribuição de outros campos de conhecimento – sociologia, antropologia, serviço social, ciência política etc. – e restringir toda sorte de construções de respostas ao pensamento jurídico-dogmático.

Os agentes públicos envolvidos na prestação jurisdicional no campo jurídico-penal não conseguem sequer enxergar-se como agentes públicos igualmente comprometidos com a atuação do Estado na concretização do direito social de segurança pública. As estruturas hierarquizadas de Tribunais, carreiras do Ministério Público, órgãos policiais, repartição de competências, serviços de defesa

⁵ A utilização dessa abordagem guarda referência ao pensamento de Joaquín Herrera Flores (2000, p. 21 et seq.; 2008, p. 42 et seq.), para quem, ao se pôr em crise um objeto de estudo, especialmente um produto cultural, é preciso afastar todo tipo de metafísica e ontologia transcendentais, isto é, é preciso mundanizar o objeto de estudo.

civil e programas de inclusão social por vezes dificulta, ou mesmo impedem, o necessário diálogo interinstitucional que permitiria a identificação de problemas e ineficiências mútuas.

Essa hercúlea sorte de compromissos a serem assumidos por meio de propostas de resgate da ação política, acredita-se, pode ser resolvida com a assunção de um componente democrático, a ser observado em todos os esforços de realização de uma política criminal e de um modelo de gestão de segurança pública comprometidos com os direitos humanos. Convém, então, delinear algumas ideias sobre o que seja democracia para os marcos de possíveis propostas de resgate da ação política.

A democracia, como conceito operacional, pode ser visto por dois vieses. O primeiro refere-se à democracia como status sem Estado e diz respeito à democracia representativa, a respeito do qual convém tecer algumas considerações. Usualmente, entende-se a democracia representativa, desenvolvida durante o século XIX e firmada durante o século XX, como a forma de democracia liberal em que “representantes” do povo, eleitos livremente, se agrupam em instituições como Parlamento, Congresso ou qualquer outra em que se faça necessário falar, decidir e atuar em nome de todos. O conceito de democracia sob o viés representativo isola-se da prática para justificar-se apenas como projeção teórica e abstrata da participação popular no processo político. Isso porque a democracia representativa não permite a visualização de sujeitos políticos.

A valer, a democracia representativa, por si só, evidencia uma situação quase esquizofrênica, pois permite a identificação de pessoas com qualidades negativas, ainda que se mantenha em alto conceito as instituições que representam essas pessoas. Ainda, vê-se que a análise da democracia representativa é usualmente auto-referencial. Seu conceito perde-se em sua localização histórica e passa a observar uma referência pretensamente universal, abstrata e, por isso mesmo, vazia de sentido. O conceito se universaliza e perde a noção de tempo. Nessa perspectiva, a democracia representativa tem definição ao mesmo tempo neutra e avaliativa. Não traz em si elementos políticos, econômicos, culturais. Sua definição é objetiva, carece de sujeitos. Cuida-se de definição externa, afastada de qualquer experiência empírica.

A democracia representativa apenas reduz a participação popular a uma regra procedimental (regra do jogo). Sem adjetivos, a democracia representativa mostra-se objetiva, universal, auto-referencial. Existe notadamente como técnica, que se converte ao mesmo tempo num fator possível de composição, vez que toda técnica tem sua tecnologia (ROITMAN, 2007, p. 13-14).

Em verdade, a própria compreensão do componente democrático e sua estrita compreensão como exercício de voto nada mais faz que repetir a ilusão do natural, a ilusão do “sempre foi assim”, de sorte a provocar o que Pierre Bourdieu chamou de “amnésia da gênese” (2005, p. 71), para criar obstáculos aos questionamentos a respeito da “ordem natural” das coisas. Em verdade, ao reduzir a participação popular ao exercício do voto, a democracia representativa oculta a distinção entre o modo de produção e elaboração da opinião e o modo de expressão dessa opinião. Convém mencionar literalmente o que diz Bourdieu (2005, p. 73):

A visão liberal identifica o ato elementar da democracia tal como é geralmente concebido com a ação solitária, ou melhor, silenciosa e secreta de indivíduos “reunidos somente para essa circunstância excepcional, que não se conhecem, que não contribuíram mutuamente para a formação das suas opiniões”. Esse ato, a um só tempo público e secreto, é artificialmente instituído pela cabine de votação cuja cortina protetora, que o oculta aos olhares, e, portanto, ao controle de terceiros, a escolha efetuada, cria, com a urna onde se coloca o voto escolhido, as condições materiais de expressão invisível, incontrolável, inverificável (essa é toda a diferença em relação ao voto aberto) de uma opinião dita pessoal que, por motivos diferentes, pode-se querer manter secreta. Além do mais, ao fazer existir num dia determinado, a sucessão dos indivíduos “que vão uns depois dos outros desfilar diante da urna”, e ao suspender, “durante um momento”, o tempo de uma escolha, todas as ligações sociais, entre marido e mulher, patrão e empregado, paroquiano e cura, mestre a aluno e, ao mesmo tempo, as dependências e promessas (como verificar, mesmo no seio do grupo de conhecidos, ou de um conjunto, se tal ou qual manteve os compromissos?), ele reduz os grupos a uma série desagregada de indivíduos cuja “opinião” não passará de uma agregação estatística de opiniões individuais individualmente expressas.

A contribuição de Bourdieu ao debate revela-se na utilidade da investigação sobre as condições sociais de possibilidade das práticas democráticas. Isso implica tanto um rechaço às idéias abstratas aos grandes ideais quanto a consideração dos comportamentos políticos, significados e organizações realmente existentes. Daí a necessidade de localizar não apenas as capacidades políticas inscritas nas estruturas formais, mas também as variadas predisposições e esperanças dos agentes concretos e como essas disposições passam a ser dotadas, ou não, de categorias, habilidades e desejos necessários à dinâmica do jogo democrático (WACQUANT, 2005, p. 11).

Assim, além do viés da democracia como status, cumpre compreender a democracia como prática política. Há de se compreendê-la não como uma imposição, mas como autonomia de cidadania, como vivência. O resgate da ação política num marco crítico exige a democracia como opção radical de articulação entre o particular e o universal. A democracia considerada como prática política implica um projeto de construção ética do bem comum a partir da participação cidadã. Mais que regras procedimentais, cuida-se de uma forma de vivência, pois não se restringe a âmbitos ou esferas específicas. Implica uma cidadania plena que não deriva do Estado, mas decorre de uma prática plural de controle e de exercício do poder a partir do “dever ser” do poder.

2.2 A democracia como projeto político

A democracia assumida como prática política veicula um valor ético. Pressupõe que a cidadania conduz a uma relação que tem como objetivo unir a diferença e a alteridade (unir o uno e o diferente, aceitando as diferenças), que implica a construção do “político” como aqui desenvolvido, a construção da autonomia do ser. A democracia, assim, assume-se como uma prática plural de exercício de poder. Pressupõe a autonomia do sujeito e sua responsabilidade de atuar, pois fixa sua responsabilidade a partir justamente da diferença. A democracia como prática plural de controle de exercício do poder se relaciona com o político e com a autoridade e suas formas (ou com as formas da autoridade e do poder).

O marco da democracia como prática política significa o exercício radical da democracia, isto é, compreende-se a democracia não como um meio, mas como

um projeto político. Esta é a diferença em relação à democracia como status (democracia representativa), que aparece muito mais como uma concessão ou favor do Estado ao exercício de suas instituições (regras para acesso das instituições por elites). A democracia relaciona-se com a construção e o exercício do poder. Não é um meio, tampouco um fim: é um projeto político dinâmico e sempre inacabado. É um processo político essencialmente conflitivo; em outras palavras, não atua no consenso, mas no conflito e nas lutas (dissenso). É um fato a ser pensado de modo qualitativo, não quantitativo. Desse modo, não é um problema de maioria e minoria, mas um fato dialógico, de hábito e de palavra. A democracia implica a construção permanente de um pacto num espaço de conflito.

É possível visualizar, a partir de tais considerações, algumas características para a definição desse marco de democracia como prática política. Em primeiro lugar, a democracia é um espaço constituinte, não constituído. É poder aberto, que se define e se redefine continuamente. É preciso refletir sobre sujeitos e não atores. Justamente por ser aberto, envolve a construção de tempo em termos de alternativas, pois são estas que abrem o tempo ao futuro. Em segundo lugar, a democracia é contingente, existe como forma capaz de construir um processo alternativo. Em terceiro lugar, a democracia é igualmente absoluta (o que não significa que seja totalitária) em relação ao espaço que ocupa. Em quarto lugar, a democracia é coativa, nos sentido de que em seu marco não se permite fazer o que bem se quer. Cuida-se de valorizar a responsabilidade social e o valor ético do compromisso coletivo.

A enumeração da democracia, assim, implica admitir o risco de que ela possa sofrer involuções ao longo do tempo. A democracia, como projeto político, tem que expressar a liberdade de realização do ser, que é a capacidade de realização das expectativas na sociedade em que se insere o sujeito. Ao guardar relação com suas consequências, vê-se o valor ético da consecução da democracia. Ao contrário de uma abordagem instrumental, que apenas considera uma causa eficiente, a democracia como prática política substancia um projeto de realização do ser humano e, assim, há de ser fomentada em todos os graus e medidas de atuação estatal e popular. A liberdade de potencialidades é que constrói a democracia. Não há dualidade entre a ideologia do ser e a ética do ser (não pode haver guerra para evitar guerra, por exemplo).

O esforço teórico, para criar e justificar práticas sociais de caráter emancipatório, reside, assim, na recuperação da dimensão estrutural e estratégica da democracia, para implicar a rearticulação e a reafirmação de seus conteúdos materiais. A democracia é válida quando política, social, econômica e culturalmente dá respostas e soluciona os problemas que, no campo jurídico-penal e na gestão da segurança pública, dizem respeito à inefetividade das decisões judiciais, à ineficácia do sistema carcerário, à ineficácia de práticas preventivas de crimes, por conta da sua absoluta inaptidão para concretizar um ideal preventivo de pena, à utilização da resposta penal como *prima ou solo ratio* para questões sociais de considerável complexidade etc.

A análise, portanto, da democracia inclui, como pressuposto básico para seu estudo, a realização do bem comum, isto é, a satisfação de direitos sociais e individuais, o que impõe refletir sobre a democracia não como modelo teórico baseado em princípios metafísicos, mas como realmente se apresenta (desigual ou mesmo morta) (ROITMAN, 2005, p. 148-149). Trata-se de reconhecer a democracia como parte da luta pelo poder político, não apenas a luta representativa, mas articulada com objetivos sociais, econômicos, culturais e políticos em sua ampla acepção.

Ao relacionar o conceito de desenvolvimento com o conceito de democracia como instrumento de resgate da ação política, parece claro que essas categorias operacionais atuam numa concepção de sociedade e de política fundada em valores constitutivos do ser humano. A idéia de desenvolvimento não se resume a um conceito econômico quantitativo⁶, mas substancia uma qualidade inerente

⁶ Alijado de uma unidade integradora, o conceito de desenvolvimento em geral é utilizado apenas como critério de interpretação quantitativa em relação a avaliações de economia, investimento e tecnologia, isto é, dados a respeito de progresso técnico, crescimento econômico, renda per capita, índices de consumo e bem-estar social. Nesse marco quantitativo, de marcado viés etnocêntrico e formalista, a idéia de desenvolvimento constitui-se basicamente de três pontos. O primeiro refere-se a uma elevação sustentável dos níveis e taxas de economia e investimento mediante a transferência básica de recursos de economia e tecnologia de países centrais para países em desenvolvimento (pobres). O segundo diz respeito à elevação das taxas de economia e investimento e o efeito necessário de incremento do produto nacional (Produto Interno Bruto – PIB) por habitante até o patamar dos países desenvolvidos, por meio de um processo de racionalização dos métodos de uso dos recursos disponíveis (humanos, físicos, culturais, tecnológicos, financeiros). O terceiro cuida do processo de trânsito do subdesenvolvido ao desenvolvido que assume feição linear e ascendente, com a observância de três etapas ou fases históricas: ciclo de acumulação, ciclo de desenvolvimento e ciclo de desenvolvimento auto-sustentado. Essa foi a ótica orientadora do usual conceito de desenvolvimento – inoperante, frise-se – na América Latina,

da condição humana, pois incorpora os distintos âmbitos de atuação da pessoa em sua vida social. A idéia de “desenvolvimento”, assim, apresenta-se como uma categoria integral. O desenvolvimento e o conjunto de esferas que o constituem – isto é, o político, o social, o cultural, o étnico e o econômico – são um todo indivisível. A construção de um projeto democrático tem por premissa fixar a democracia como fundamento que explica, dá sentido e orienta o desenvolvimento humano. Caso contrário, uma leitura reduzida da idéia de desenvolvimento inevitavelmente produzirá uma deficitária compreensão teórica que, por sua vez, alijará a concretização desse desenvolvimento democrático como opção política.

As questões atinentes à idéia de desenvolvimento, para os fins do presente trabalho, assumem essa necessária abordagem integral. Trata-se de conceito a ser manuseado igualmente nas discussões de gestão de segurança pública e de propostas para emancipação social nessa área. Longe de apenas restringir-se a quantitativos econômicos, a concepção integral de desenvolvimento, à vista da própria condição humana, servirá de lastro e ao mesmo tempo de limite às discussões sobre imposições de condutas num marco penal, bem assim sobre o modo com que atua o sistema de justiça criminal como um todo e se gere a segurança pública. A referência aqui, então, é à possibilidade de exercício de potencialidades humanas, num marco emancipatório, o que representa o maior desafio do pensamento crítico no campo jurídico-penal. Como conciliar o fomento de práticas sociais emancipadoras pelas instituições que integram o sistema de justiça criminal? Como afastar o cariz tendencialmente regulatório e opressor que existe na atuação estatal sem perder de vista a necessária função estatal de proteção do particular?

Faz-se necessária uma relação próxima, indissociável, entre discurso e prática, entre “ser” e “dever ser”. Por apresentar-se comprometida com a realização de justiça social, por força de seu conteúdo ético, a democracia pressupõe dois elementos: igualar desigualdades sem eliminá-las (a democracia é fato político, não econômico, por isso não elimina as desigualdades, mas assume as diferenças); e a idéia de “mandar obedecendo”. É a consciência dessa dinâmica que permitirá a

transição de agentes políticos passivos a agentes políticos ativos.⁷ A democracia, assim, realiza-se em dois estados do social, isto é, em sistemas objetivos de posições (situados nos campos político e burocrático) e pacotes subjetivos de disposições (situados nas estruturas mentais que compõem o habitus político) depositadas nos agentes sob a forma de esquemas cognitivos e conativos que informam pensamentos, sentimentos e conduta (WACQUANT, 2005, p. 11).

Então, esses cinco elementos constituintes da democracia — mediação, participação, representação, coação, negociação — evidenciam que a questão principal (ROITMAN, 2005, passim), além de visualizar as distinções entre democracia como status (democracia participativa) e democracia como prática política, reside em pensar propostas e instrumentos de coexistência e manutenção desses elementos num marco de resgate da ação política. A apresentação e a

com destaque para o Brasil. Em grande medida, o fracasso de tal concepção parece decorrer da eliminação dos conteúdos políticos, sociais, econômicos, culturais e democráticos, de sorte a resultar num conceito de desenvolvimento vazio de significado. O desenvolvimento, tomado numa perspectiva quantificada apenas, resume-se a um desenvolvimento econômico, isto é, reduz-se a uma busca por eficiência e por racionalidade em ações de mercado e de consumo. Sua relação com a democracia acaba por transferir para a área econômica toda e qualquer potencialidade de eficiência, ao custo da perda da vitalidade política da concepção de desenvolvimento. Um panorama dessas construções e suas relações com a idéia de democracia pode ser encontrado em ROITMAN, 2005, p. 48 et seq..

⁷ Um conjunto de questões que, atualmente, vêm ocupando a atenção dos estudiosos no campo da sociologia política, principalmente nos estudos vinculados com o problema da constituição de novas estruturas e de novas formas de exercício da política, se refere às relações que são tecidas no interior de quatro campos: o campo da política, envolvendo os dirigentes e os protegidos, ou o que Weber denomina os “agentes políticos ativos” e os “agentes políticos passivos”; o espaço situado entre o Estado e a sociedade civil, onde se debatem os que são autorizados pela própria função a fazer política e os delegados da sociedade civil que ingressam no campo da política; a intercessão entre o público e o privado ou entre os representantes do que é o público e os representantes do que é o privado; o campo onde se opõem a cultura política local e o que Bourdieu e Wacquant denominam o “imperialismo cultural” (WACQUANT, 2005, p. 209). Essas tensões se estruturam, de uma só vez, a partir de noções como as de desigualdade, diferença, competição, solidariedade, integração e inclusão, que ganham sentidos específicos nos diferentes campos e, principalmente, em função dos atores que as proclamam. No Brasil, esse quadro é localizado, em geral, no interior do que seria a reforma e a democratização do Estado e a reestruturação do campo da política. Mas, enquanto alguns estudiosos abordam prioritariamente as mudanças operadas no quadro formal-institucional e sustentam que estaríamos, atualmente, ingressando num patamar político e de democracia qualitativamente novo e superior, outros se concentram na análise dos sujeitos que elaboram essas mudanças e, assim, na análise das posições e das disposições desses sujeitos no interior dos diversos campos onde atuam; realçam, com isso, a importância dos conteúdos veiculados pelas formas e instrumentos através dos quais se vem elaborando e operando as novas estruturas de poder e, conseqüentemente, os novos modos de subalternização e de dominação na política. Esse dualismo ficará mais evidente adiante no presente trabalho, quando da abordagem do poder local e de um modelo de gestão relacional.

assunção de propostas deve observar a necessária e permanente abertura ao surgimento de novos sujeitos políticos, além de uma aproximação e fidelidade das demandas existentes dos sujeitos políticos já existentes.

As razões da democracia, isto é, a construção de sujeitos éticos e políticos, dizem respeito à semelhança do que ocorre com as razões da liberdade, ao bem comum, objetivos irrenunciáveis para atingir o desenvolvimento da condição humana. Com precisão, lembra Marcos Roitmann (2005, p. 35-36) que a relação que une as razões da democracia e da liberdade não se resolve de forma pragmática. Aliás, as práticas democráticas e de liberdade são sempre contraditórias, mas jamais antagônicas. Por veicularem valores e fins políticos, a relação entre razões democráticas e de liberdade traça um conjunto que dá corpo aos diferentes projetos políticos de transformação social.

A necessidade de construção de um projeto democrático de textura aberta se justifica por substanciar uma ferramenta possível de adequação a um contexto em que a velocidade das mudanças sociais não é acompanhada pelas transformações dos aparatos formais do Estado. A velocidade das mudanças, que impõe o adjetivo de “novo” a tantos fenômenos sociais – nova criminalidade transnacional, novos crimes de perigo abstrato, novos objetos jurídicos a reclamarem intervenção penal, novos movimentos sociais, novas tecnologias, nova economia, nova gestão pública etc. –, implica uma adaptação permanente das formas de organização e pede também que se ponha em evidência os desajustes próprios dos períodos de transição. A política criminal hoje vivenciada no contexto brasileiro é exemplo desse desajuste. Isso é patente quando se tem em conta a exacerbada distância que fixa, de um lado, a política realmente existente e suas estruturas (governamentais e institucionais) de (re)produção no sistema de justiça criminal e, de outro lado, os novos desafios e as novas formas de manifestação da criminalidade.

Vale frisar a lição de Herrera Flores (2008, p. 182), quando afirma que a democracia “[...] debe consistir en un proceso de construcción de un ‘espacio público de empoderamiento’, donde puedan darse una variedad de tipos de experiencias y donde primen la mutabilidad y las posibilidades de cambio y transformación”.⁸

⁸ Tradução: “[...] deve ser um processo de construção de um espaço público de fortalecimento, de onde emane uma variedade de experiências e de possibilidades de mudança e transformação”.

Se o compromisso ético que impõe a democracia como prática política decorre da eleição de um valor, cumpre então buscar um critério de avaliação suficientemente amplo, que permita afirmar ou negar a generalidade de um direito, de uma teoria ou de práticas sociais. Porém, há de ser um critério que permita concreção, isto é, que supere apreciações ou considerações transcendentais ou alheios aos contextos que subjazem a realidade do sistema de justiça criminal e da realidade como um todo.

3 O resgate da ação política

3.1 A busca de um critério e a idéia de desenvolvimento humano

Um critério consentâneo com a preocupação de um modelo de gestão de segurança pública e de incidência do sistema de justiça criminal compromissados com uma participação popular e cidadã deve desdobrar-se de modo a permitir, de um lado, o desenvolvimento das capacidades humanas e, de outro lado, a construção de condições que permitam a apropriação e evolução dessas capacidades por parte de indivíduos, grupos, culturas, enfim, de todas as formas de vida.⁹

A preocupação, portanto, de resgate da ação política justamente por meio da fixação da democracia como prática política revela-se medida imprescindível a qualquer tentativa de compromisso com a temática dos direitos humanos que se afaste das costumeiras armadilhas de redução do tema ao jurídico e de esforços teóricos que redundam em abstrações irrealizáveis. Nessa linha de idéias, o debate político criminal não pode dar-se apenas no momento de criminalização primária; mas, ao revés, deve espriar-se e estender-se às práticas próprias da criminalização secundária e da criminalização terciária.¹⁰ Igualmente, o teste de consistência de um modelo de gestão de segurança pública passa pelo atendimento a esse critério de avaliação.

⁹ A referência aqui é ao que desenvolve Herrera Flores a respeito do critério da riqueza humana (2008, p. 178), hábil a desestabilizar as estruturas tradicionais de abordagem da temática dos direitos humanos e, ao fim, transformar a realidade a partir de propostas de caráter emancipatório.

¹⁰ O paradigma da reação social, no pensamento criminológico, trouxe a concepção de que os processos de criminalização são criadores da criminalidade; daí a necessidade de reconhecimento das variantes (ou dos momentos desse processo). Cf. BARATTA, 2004, p. 94-95.

Estudos avançados que envolvem o manejo do aparato policial na segurança pública evidenciam que, embora seja corrente a idéia de que as cidades com mais policiais envolvidos em patrulhamento têm índices de criminalidade menores, desde que alcançado um limite mínimo, a multiplicação do número de policiais não surte efeito significativo na queda do volume da criminalidade (por todos, cf. ROLIM, 2006, p. 50-51). Isso porque a política de simples patrulhamento – que é muito visível, diga-se – orienta-se precipuamente à realização do aumento do número de prisões. Contudo, igualmente já se sabe que, no enfrentamento da criminalidade, a realização sistemática de pesquisas de vitimização e a utilização de sistemas de georreferenciamento para a atuação policial revelam-se instrumento muitíssimo mais úteis e efetivos na abordagem da criminalidade, especialmente a de caráter violento (Ibid., p. 60-61).

Daí a necessidade de pensar categorias que sirvam para articular seriamente a relação entre direitos sociais e políticas públicas destinadas a satisfazê-los, de gerar standards que permitam avaliar em termos jurídicos essas políticas e, por fim, de apontar casos em que se possa exigir dos poderes públicos aqueles direitos incluídos em Constituições e pactos de direitos humanos (COURTIS, 2007, p. 190).

O desafio é apreender a noção de complexidade, que não se limita aos direitos sociais – de que o direito à segurança pública é espécie –, mas também os inclui. Não há uma fórmula simples que permita sua efetivação, tampouco se pode limitar a responsabilidade de sua concretização apenas a ferramentas jurídicas. Debruçar-se sobre a temática da concretização dos direitos sociais, em especial o direito social de segurança pública, implica desenvolver ferramentas criativas e rever construtos teóricos, a fim de que novas realidades sejam enfrentadas com novas idéias, novas soluções. Vale salientar que não se trata aqui de rechaçar as soluções tradicionalmente levadas a efeito para assegurar a concretização de direitos – há um sem número de avanços arduamente conquistados ao longo do tempo para efetivação dos direitos de cunho privatista que devem certamente ser considerados –; ao contrário, cumpre propor meios e alternativas que se somem ao arcabouço já existente, para que daí se permita visualizar novas soluções.

Nesse passo, a via da participação popular nos temas afetos à segurança pública parece ser a chave para a construção de práticas voltadas ao desenvolvimento de instrumentos de empoderamento individual e coletivo. A segurança pública, alijada da participação popular e de instrumentos que permitam sua fiscalização, controle e abertura a propostas que venham a surgir de novos sujeitos coletivos, resume-se a um fim em si mesmo.

Entretanto, deve-se compreender a segurança como uma condição de desenvolvimento de potencialidades humanas. Sua razão é muito mais de instrumento vocacionado a fomentar potencialidades humanas que de justificativa para ação regulatória por parte do Estado. É esse o viés emancipador, comprometido com um acesso igualitário e não hierarquizado de modo apriorístico à segurança, bem imaterial imprescindível à uma vida digna.

Também nos campos da gestão da segurança pública e do funcionamento do sistema de justiça criminal é necessário agregar a idéia de desenvolvimento. A contextualização dessas discussões não prescinde da visualização dos panoramas econômico, cultural, social. A idéia de desenvolvimento, porém, não se reduz ao viés econômico e de visibilização dos processos de globalização e de imposição neoliberal, mas ganha complexidade para se referir igualmente à potencialização das capacidades humanas.

Em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994, no seu relatório anual, trouxe o conceito de segurança humana (PROGRAMA, 1994, p. 25 et seq.)¹¹. Para o PNUD, o conceito de segurança humana deve modificar-se evoluindo de tal maneira que, em vez de se basear exclusivamente na segurança nacional, passe a destacar muito mais a segurança da pessoa. Em lugar do tradicional discurso de segurança mediante o armamentismo, que se passe à segurança para o desenvolvimento humano; em lugar da segurança territorial à segurança alimentícia, no emprego e o meio ambiente. A definição de

¹¹ Embora o conceito de segurança humana já fosse empregado em círculos acadêmicos do âmbito da investigação para a paz na década de 1980, a divulgação em nível internacional ocorre no ano 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu Relatório de Desenvolvimento Humano .

segurança humana consiste em proteger a essência vital de todos os seres humanos de maneira que realce as liberdades humanas e a potencialidade de realização humana.

distintos momentos de incidência dos instrumentos formalizados de controle social, dentre eles a intervenção penal pelo Estado. A complexidade do tema, que toca a própria condição humana, reclama o manejo de elementos como estratégia, desenvolvimento humano e segurança humana. A verificação prática dessas idéias substanciam a trama e os fios da vida.

Vale destacar que as acepções ora desenvolvidas não contrariam as conclusões da Comissão de Segurança Humana da Organização das Nações Unidas, que, em relatório datado de 2003, destacou que garantir a segurança humana significa: proteger as chamadas liberdades vitais, proteger as pessoas expostas a ameaças ou situações críticas, desenvolvendo os seus pontos fortes e procurando realizar as suas aspirações; criar sistemas que proporcionem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência.

A Comissão destaca que a segurança humana complementa a segurança do Estado, promove o desenvolvimento humano e reforça os direitos humanos. A tarefa de complementar a segurança do Estado concentra-se nas pessoas e toma em consideração os riscos que não foram consideradas uma ameaça para a segurança do Estado. Ao contemplar este outro tipo de riscos, entende a Comissão que essa atuação complementar faz com que o desenvolvimento humano vá além do conceito de “crescimento em equidade”. Com isso, entende que o respeito pelos direitos humanos encontra-se no cerne da proteção da segurança humana.

É possível, a partir desse conceito de segurança humana, destacar três ordens de obstáculos à sua implementação: a preocupação pela segurança dos indivíduos e suas comunidades, especialmente nos setores mais vulneráveis; conflitos, ameaças e violências de diferentes tipos (conflitos entre Estados, colapso de Estados, violações de direitos humanos, terrorismo, crime organizado etc.); a pobreza e as situações de exclusão econômica.

Corrupção, discriminação em função de raça, sexo, etnia, religião ou filiação política, juntamente com insegurança política e ausência de possibilidades democráticas, põem em risco a segurança humana em muitos países, entre eles o Brasil. Problemas relacionados a fatos violentos de diferentes tipos são citados em muitos informes, principalmente dos países latino-americanos: violência urbana, homicídios, crime organizado, tráfico ilícito internacional de entorpecentes etc. Observa-se um aumento das redes de criminalidade que agravam a violência urbana. No Brasil, destaca-se a violência urbana, especialmente contra jovens. O conceito de segurança humana, por se vincular à concepção de desenvolvimento humano, surge quando se debatem os paradigmas de segurança e outros conceitos interrelacionados¹². A idéia de segurança humana, sua natureza, seu alcance e

desenvolveu dito conceito. O PNUD entende que a essência da insegurança humana é a vulnerabilidade que apresentam os seres humanos. Existe uma estreita vinculação entre o desenvolvimento humano e a segurança humana, até se pode afirmar se temer a equivocarse que são as duas caras de uma mesma moeda. Mesmo que existem diferentes campos onde se manifesta a insegurança humana, as questões que têm maior incidência na vida dos seres humanos podem ser divididas em seis pontos. O primeiro refere-se à proteção das pessoas nos conflitos violentos. Uma vez que os civis são as principais vítimas dos conflitos, o esforço deve dirigir-se a reforçar as normas e os procedimentos para protegê-los. O segundo menciona a proteção e potencialização das pessoas que se trasladam. Para muitas pessoas a migração é uma oportunidade de melhorar seu meio de vida; para outras, contudo, a migração é a única opção que dispõe para se proteger, como por exemplo, o caso das pessoas que estão obrigadas a fugir a causa dos conflitos ou de graves violações dos direitos humanos. O terceiro diz respeito à potencialização e proteção das pessoas em situações posteriores aos conflitos: Os acordos de cessação de fogo e os arranjos de paz podem indicar o final do conflito, mesmo que não a obtenção da paz e segurança humana. O quarto refere-se à insegurança econômica, o poder de escolher entre diversas oportunidades. Trata da subsistência de uma situação geral de pobreza extrema. O funcionamento adequado dos mercados, bem assim o estabelecimento de instituições fora dos mercados são chaves para a erradicação da pobreza. O quinto ponto diz respeito à saúde como elemento da segurança humana. O sexto, sobre os conhecimentos, preparação para a vida e valores como elementos da segurança humana. Aqui a referência é à educação e à informação pública que proporciona conhecimentos, técnicas de preparação para a vida e o respeito da diversidade, temas que são especialmente importantes para a segurança humana.

¹² Os componentes desse conceito podem ser visualizados do seguinte modo. Entende-se por segurança econômica o manejo de fontes seguras de ingressos provenientes do trabalho produtivo e remunerado (a partir da necessária mudança da lógica de apropriação para a lógica de uso); segurança nas fontes de emprego; luta contra a má distribuição de ingressos e a perda de poder aquisitivo. A idéia de segurança alimentar traz a idéia de que a população conta com os acessos necessários aos alimentos básicos. A segurança na saúde é assegurada na situação em que existe proteção contra a existência e disseminação de doenças infecciosas e parasitárias nas zonas mais vulneráveis do mundo. A segurança pessoal implica a proteção

suas aplicações concretas, portanto, afetam sensivelmente a vida humana. A idéia do que se conhece como “segurança nacional” é algo remoto, no sentido de que frequentemente é definida nos termos de preparação militar, empenho de forças policiais, indústrias para a defesa e outros temas de política nacional. E a segurança humana é mais ampla e tem vigência em cada dia e em adultos em situação de hipossuficiência econômica, como um dos obstáculos centrais à segurança humana.

A leitura dos dados e conclusões aportados pela Comissão de Segurança Humana permite, desse modo, a visibilização de um contexto, a desestabilização da compreensão vigente e imposta como natural e imutável, tudo de sorte a pavimentar o surgimento de propostas hábeis a provocar uma transformação da realidade e promover efetivas práticas sociais de empoderamento e participação social.

O conceito de segurança humana complementa o conceito territorial de segurança do Estado, pois diz respeito mais ao indivíduo e à comunidade do que ao Estado. Portanto, pode ser estabelecida uma diferenciação clara entre as políticas de segurança nacional – centradas na integridade territorial de um Estado e na liberdade de determinar sua forma de governo – e o conceito de segurança humana, que tem como foco as pessoas e as comunidades, especialmente civis que estejam em situação de vulnerabilidade extrema, em consequência de guerras ou por marginalização social e econômica. Os perigos para a segurança das pessoas incluem ameaças e condições que nem sempre eram vistas como tais para a segurança do Estado; e, o que é ainda mais importante, o campo dos atores envolvidos foi ampliado, deixando de ser exclusivamente estatal. O objetivo da segurança humana implica não somente a proteção das pessoas, mas também seu

das pessoas contra mortes criminosas, violência física, delitos associados ao narcotráfico, etc. e seu impacto sobre grupos mais vulneráveis. Por segurança comunitária se entende o fato de que ser de um grupo social, étnico ou racial gera uma concorrência pela preservação cultural, o qual pode derivar em situações de conflito, violência ou discriminação, e tal circunstância requer proteção, com observância de um marco de práticas interculturais. Por segurança ambiental há de se compreender que seres humanos dependem, para seu desenvolvimento, de um ambiente físico saudável. Por fim, a segurança política supõe a garantia de abertura ao surgimento de novos sujeitos e práticas sociais de cunho emancipador, máxime nas situações de transição política.

empoderamento, para que possam enfrentar as situações por si mesmas.

Num viés crítico, que não rechaça, mas demanda releitura das estruturas já existentes, o conceito de segurança humana amolda-se ao compromisso de realização dos direitos humanos como resultado de processos de luta voltados a assegurar o acesso igualitário e não aprioristicamente hierarquizado ao bem imaterial denominado segurança, necessário a permitir uma vida digna de ser vivida por todos.¹³

A revisão dos papéis das instituições com atribuição de garantia, a participação popular e a criação de práticas emancipatórias no tema da segurança pública hão de ser incorporadas no campo jurídico-penal por meio de uma política criminal compromissada com o resgate da ação política. A noção democrática de política criminal surge justamente por meio da criação de novos espaços políticos, frise-se, sem rechaço das garantias já arduamente conquistadas, mas por meio da reinvenção do já existente e do acréscimo de novos modos de pensar a realidade jurídico-penal dos órgãos incumbidos de realizar na prática o sistema de justiça criminal.

3.2 Participação cidadã

O desenvolvimento, então, de um modelo de gestão de segurança pública e de práticas de um sistema de justiça criminal compromissados com os direitos humanos tem por ponto de partida e de chegada o resgate da ação política. Dessa percepção surge a idéia de que a participação popular e o diálogo coletivo devem ser promovidos e fomentados pelas agências estatais responsáveis pela segurança pública e pelo funcionamento do sistema de justiça como um todo. Tal compreensão tem por fundamento a participação democrática promovida num marco de fortalecimento do poder local e da participação popular.

A implementação do resgate da ação política tem por pressuposto a renovação da própria idéia de participação popular. Isso porque o processo de construção

¹³ As categorias operacionais mencionadas no conceito, por evidente, são aquelas desenvolvidas pelo marco teórico da presente investigação, qual seja, a teoria crítica dos direitos humanos tal como a desenvolve Herrera Flores (2008, passim; 2000, passim; 2005b, passim).

da cidadania vinculado à consolidação do Estado de Direito fundamentou-se num modelo político de democracia representativa. Esse modelo procedimental e formalista foi incapaz de incorporar plenamente os cidadãos nos assuntos públicos. Por consequência, pode-se afirmar que o modelo de democracia representativa motivou uma cidadania de natureza passiva.¹⁴

Essa é a razão pela qual se visualizam e se vivenciam no âmbito da sociedade em geral, mas também de modo particular nas próprias instituições vocacionadas à garantia dos direitos humanos, um evidente desinteresse e uma significativa perda de adesão da cidadania. Quantos agentes públicos participam de modo ativo nas decisões e rumos assumidos pelas instituições a que pertencem? O questionamento, por óbvio, refere-se à política como prática constituinte, à prática democrática, de pertencimento e atuação na conformação das orientações e revisões dos atos estatais. No âmbito da sociedade em geral, existe um sentimento de participação ativa nos rumos da segurança pública ou mesmo nos ditames do sistema de justiça criminal?

Há de se buscar e fomentar práticas sociais que valorizem movimentos de cidadania, que fomentem a criação de espaços de singularidade própria, com base territorial e, por conseguinte, de desenvolvimento de capacidades dentro de um processo de confluências territorialmente identificadas. Cumpre adotar uma perspectiva de complementariedade dessas territorialidades, que projete a extensão das demandas locais a garantias de maior amplitude, combinando eficazmente estratégias de reivindicação e mobilização por meio da prática de experiências de ação direta, de autogestão e de gestão compartilhada com outras agências, instituições e órgãos de governo locais. A lógica de construção de políticas públicas voltadas à implementação de demandas de atuação do sistema de

justiça e, principalmente, à concretização de uma gestão democrática da segurança pública deve passar por processos de constituição que atuem segundo uma lógica de baixo para cima.

Com efeito, a dinâmica de leitura de demandas e respostas, na tensão entre o geral e o particular, deve atuar a partir da consideração que permita uma relação de tensão dinâmica entre o todo e a parte, entre diretivas de caráter geral e condições concretas de espaço social e âmbitos locais, entre formalização de demandas por garantias (jurídicas, sociais, econômicas, políticas) e reclamos particulares de efetivação concreta dessas garantias. Planos e estratégias que não observem essa lógica “de baixo para cima”, isto é, de fortalecimento de poder local, correm inevitável risco de ineficácia, de permanência na apatia própria de uma cidadania passiva. As estratégias excessivamente genéricas ou se encontram submetidas a diretrizes emanadas de um centro decisório ou acabam por carecer de recursos para sua implementação. As políticas locais, num marco de poder centralizado e geral, não são políticas de decisão, mas políticas subordinadas de execução e transmissão da política geral.

A prática de cidadania e de compromisso com o acesso igualitário e não hierarquizado a priori aos bens necessários a uma vida digna jamais é plena se não reflete e projeta a esfera do mundo numa perspectiva de suas demandas e leituras cotidianas. A origem de propostas de política criminal surge necessariamente de um lugar, hábil a permitir a construção de identidade e de relação do sujeito face ao seu entorno. É possível verificar dois marcos na construção desse lugar.

O primeiro marco refere-se, na esteira da idéia de lugar, a orientar as propostas de práticas sociais, à criação de um sentimento de pertencimento das pessoas que são destinatárias e ao mesmo tempo razão de existência dessas ações. A idéia de pertencimento, imprescindível à construção de uma autonomia cidadã, traduz-se na possibilidade real de acesso direto às relações sociais. Nesse sentido,

¹⁴ Julio Alguacil Gómez (2006, p. 11) salienta que o modelo de democracia representativa, por seu significado e fomento à passividade, constituiu um impedimento à consolidação de uma cidadania social e ativa, mais próxima de uma participação real nas decisões e na construção dos objetivos coletivos. Nesse sentido, “[...] La no implicación plena de los ciudadanos en la política y en los asuntos públicos hace de la propia política una dimensión muy vulnerable frente a los procesos económicos y territoriales propios del actual contexto de una globalización neoliberal”. Tradução: “[...] O não envolvimento pleno dos cidadãos na política e nos assuntos públicos faz da própria política uma dimensão muito vulnerável frente aos processos econômicos e territoriais próprios do atual contexto de uma globalização neoliberal”.

[...] La identidad se forja a través de la alteridad (reconocimiento de los “otros” diferentes) y esto precisa de una gestión democrática de la pluralidad que permita alcanzar la adhesión necesaria sin la cual resulta imposible abordar los retos de la ciudadanía: construir conjuntamente (donde ningún tipo de singularidad puede arrogarse la superioridad). (ALGUACIL, 2006, p. 16).¹⁵

Logo, a participação política plena só pode desenvolver-se num espaço de realidade social vinculado a um espaço concreto, que seja suporte de uma população (crescentemente diversa em sua composição), de seus recursos e de sua organização social.

O segundo marco refere-se à cidadania como participação nos assuntos públicos, que conduz necessariamente à redistribuição ou a socialização do poder. Há de ser compreendido como o desenvolvimento das capacidades para efetivar decisões sobre a gestão dos recursos de seu ambiente social e físico, bem assim poder afrontar a solução dos problemas que afetam aos sujeitos por parte dos próprios sujeitos. É essa orientação prática que permitirá a construção da democracia num viés de textura aberta, de prática democrática constituinte.

Um exemplo específico é elucidativo para demonstração do que aqui se desenvolve. Tome-se, por amostra, o caso do Distrito Federal. É preciso ter em mente, na realidade do Distrito Federal (região), o que seriam unidades hábeis a serem consideradas como locais. A criação de um espaço que sirva de local, num marco teórico de caráter propositivo, isto é, que pretenda propor ou justificar práticas sociais emancipadoras de sorte a agregar à realidade, e não simplesmente desconstruir as estruturas de que já se dispõe, deve, tanto quanto possível, considerar as estruturas formalmente existentes para a consolidação de uma prática democrática. Além disso, por conta da descentralização das unidades

¹⁵ Tradução: “[...] A identidade se forja por meio da alteridade (reconhecimento dos ‘outros’ diferentes) e isso exige uma gestão democrática da pluralidade que permita alcançar a adesão necessária sem a qual resulta impossível abordar os desafios da cidadania: construir conjuntamente (onde nenhum tipo de singularidade pode arrogar-se como superior)”.

administrativas, a permitir a leitura localizada de demandas e de atuações comunitárias, a melhor variável para apreciação da descentralização é a divisão das regiões administrativas.

A participação com maior intensidade pode se dar com maior facilidade e operacionalidade na medida em que o âmbito de atuação mantenha um certo equilíbrio, o que reclama uma dimensão territorial suficientemente grande, para contar com estruturas mínimas e próprias de organização, e suficientemente pequena, para possuir uma densidade relacional adequada e poder estabelecer instrumentos de controle coletivo e participação real. Por se tratar de divisão que deriva de reclamos políticos – pois, como se verá, a unidade é criada a partir de uma lei –, bem assim por já constar na estrutura do Distrito Federal, a região administrativa surge como unidade mínima de lugar para os fins de articulação política ora propostos.

A Lei Orgânica do Distrito Federal prevê, em seus artigos 10 a 13, que “[...] o Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida”, bem assim que “[...] as Administrações Regionais integram a estrutura administrativa do Distrito Federal”. As Regiões Administrativas evidenciam exemplo, ao menos formalmente, de governo descentralizado, uma vez que cada Região [...]” terá um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras, na forma da lei” e a criação ou extinção de cada uma dessas Regiões, segundo a mesma Lei Orgânica do Distrito Federal, se fará mediante lei aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Atualmente, o Distrito Federal conta com vinte e nove regiões administrativas.¹⁶

¹⁶ São elas: Candangolândia, Águas Claras, Brasília, Brazlândia, Ceilândia, Itapoã, Planaltina, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga, Cruzeiro, Gama, Guará, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Park Way, Recanto Das Emas, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, Setor de Indústria e Abastecimento (SIA), Sudoeste e Octogonal, Varjão.

Esses âmbitos locais, onde os cidadãos podem alcançar maior autonomia e construir a oportunidade de incorporar-se a uma estrutura comum de ação política, permite o encontro de estruturas de ordem governamental e também de ordem social (organizações sociais, associações comunitárias etc.). A proximidade dessas estruturas formais – estatais e não estatais – possuem a aptidão para se converterem em verdadeiras escolas de democracia, desde que se assegure o interesse e se estime o sentimento de pertencimento de cada cidadão na gestão da res pública. A temática da segurança pública, inserida na esfera político-criminal, é essencialmente uma questão política e, como tal, deve ser debatida e construída por todos os cidadãos, independentemente de sua formação e conhecimento (ROLIM, 2006, p. 49).

Nesse sentido, também aos temas atinentes à política criminal, notadamente na sua feição de segurança pública, há de se desenvolver um conceito de cidadania, de modo que seja ela compreendida como um espaço de mediação, um conjunto de procedimentos diversos para confluências em escalas territoriais, grupos e coletividades em geral, em que o espaço social e de governo local seja um primeiro momento básico e fundamental de inclusão dos sujeitos para construção de relações ótimas de liberdade e igualdade.

A advertência de Alguacil Gómez é precisa, quando afirma que “[...] Unas organizaciones sociales separadas de la política, de la gobernación local, pueden llevar a movimientos sectarios y antisociales; un gobierno local separado de las organizaciones sociales puede llevar al autoritarismo y a la deslegitimación de las instituciones” (2006, p. 18). Esse risco é justamente o que pode vir a acometer instituições e agências estatais, na hipótese de que suas disposições evidenciem um descompromisso com os direitos humanos e com o resgate da ação política nos temas de segurança pública e funcionamento do sistema de justiça. Mais que formalmente e juridicamente estabelecidos como estruturais estatais de garantia ao cidadão, cabem a esses órgãos e instituições assumir o papel de fomentador dessa nova cidadania, também no campo jurídico-penal, para que possam atuar de modo emancipatório.

A solução para afastar o perigo mencionado é uma nova cultura política que dê protagonismo a políticas locais. Com isso, as novas dimensões da cidadania

recuperam a originária vinculação às particularidades, aos territórios e à esfera da vida cotidiana. Essa nova articulação entre o universal e o particular e a nova complexidade derivada da fragmentação dos âmbitos de poder anunciam a necessária observância de vetores de que atuem de baixo para cima e de dentro para fora. A preocupação é com a construção de um projeto democrático de política criminal para o sistema de justiça e de construção de um modelo de gestão de segurança pública que deem azo e possibilidade ao desenvolvimento das capacidades humanas e, por conseguinte, se apresentem como complexo, multidimensional e interativo, isto é, de textura aberta. Vale lembrar o que leciona Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 238-239) a respeito:

Uma tal concepção da emancipação política implica a criação de um novo senso comum político. A conversão da diferenciação do político no modo privilegiado de estruturação e diferenciação da prática social tem como corolário a descentração relativa do Estado e do princípio do Estado. A nova cidadania tanto se constitui na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre os cidadãos. Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a idéia da igualdade sem mesmidade, a idéia de autonomia e a idéia de solidariedade.

A emergência de políticas locais substancia justamente a ferramenta necessária para o desenvolvimento local. Igualmente, a multidimensionalidade e a complexidade de políticas locais de coesão social, próprias de uma intervenção integrada e inclusiva, só podem ter lugar a partir da introdução de inovações participativas de caráter transversal. É esse o ambiente para o surgimento de uma democracia de caráter reflexivo, em que seus agentes atuam como produtores e comunicadores sobre si mesmos e sobre suas ações externas, graças a interatividade com os demais sujeitos-agentes de outros locais.

É bem verdade que o tema da participação local e da democracia participativa como um todo por si só reclamaria uma investigação monográfica própria. No entanto, ao menos para os fins do presente trabalho, há de se ter em conta que a democracia participativa, por configurar uma autonomia crítica ao sujeito, baseia-se na participação como um conjunto de procedimentos e processos relacionais em que os agentes atuam em relação simétrica e recíproca, de comunicação, de

cooperação, de corresponsabilidade (ALGUACIL, 2006, p. 24). A compreensão da participação na vida social passa pela variáveis necessidade e direito, de modo a permitir a recuperação do sentido transversal e relacional da participação popular.

4 Os conselhos de segurança e os desafios da integração

4.1 Como verificar a consistência democrática e cidadã das propostas?

A participação popular como ação cidadã conjunta, quando se cuida de política criminal e segurança pública, demanda a assunção de um conceito complexo de participação. Mais que enunciar as propostas, é preciso igualmente dotar aquele que atua no sistema de justiça criminal e na gestão da segurança pública de mecanismos de verificação do êxito dessas propostas. Em outras palavras, a tarefa não se resume a enunciar as propostas, mas também implica apresentar os testes de consistência dessas propostas como ferramentas para o empoderamento cidadão.

Os testes de consistência para propostas de empoderamento e participação cidadã nos rumos de política criminal, especialmente na sua feição de segurança pública, passam por três pontos de análise. O primeiro refere-se à complexidade da própria participação, o segundo cuida do modelo a ser adotado que define o grau de participação e o terceiro define-se pela análise do produto dessa participação.

Passa-se à análise da complexidade da participação. Pode ser ela enunciada por cinco momentos (os quais não são sucessivos ou estanques, mas atuam em relação cíclica, dinâmica). O fomento à comunicação (i), compreendida esta como o amplo acesso à informação sobre a gestão da res pública, é o meio para que a construção de uma política inclusiva, em que o cidadão é parte de redes sociais. O fomento ao conhecimento (ii) acerca de como se gere o aparato de segurança pública implica uma integração próxima do cidadão em relação ao seu lugar, isto é, o cidadão, desse modo, está parte da coletividade. A consciência (iii) advinda desse processo permite ao cidadão a construção de uma relação de identidade/alteridade em relação a si próprio e ao seu meio, de modo que ele se sente parte de uma comunidade. Comunicação, conhecimento e consciência conduzem à ação (iv), em que o cidadão é chamado a decidir num projeto futuro ou mesmo na construção de procedimentos, de sorte que ele tem parte ou toma parte no processo

democrático. Por fim, num ambiente em que os sujeitos compartilham, cooperam e se corresponsabilizam (v), parece evidente que estão eles implicados num processo mais amplo e, por conseguinte, concretizam sua participação.

Em relação ao modelo de gestão da política criminal, vê-se em regra um modelo de gestão direta, em que a administração formalmente estabelecida gere exclusivamente a criação e programação de serviços, prestações e espaços públicos. As limitações à participação popular são máximas, pois esse modelo de gestão compreende essa participação apenas como direito à informação a respeito das atividades realizadas pelo gerenciamento central das áreas e departamentos administrativos (decisões que derivam de cima para baixo). Em contraposição, o modelo a se almejar é um modelo de codecisão e gestão compartilhada, em que os sujeitos assumam responsabilidades de organização e gestão dos serviços e espaços, para obter a capacidade de (re)orientar suas demandas e necessidades, bem assim aliviar a carga decisória do governo local em particular e do setor público em geral.¹⁷

A análise do produto da participação popular implica necessariamente comunicação e participação interna nas estruturas administrativas, além de comunicação e participação externa com o entorno e as estruturas sociais (redes sociais). O produto de um modelo de gestão relacional da política criminal, espera-se, deve promover: uma análise da realidade mais acurada; a concepção de estruturas e de programas mais consistentes e próximos aos anseios da comunidade; a formulação de serviços públicos (demanda); a produção de serviços públicos com a participação da comunidade; o balanço social dos resultados obtidos.

O aprimoramento de caráter institucional – que reclama o maior esforço do operador jurídico, que costumeiramente encontra-se cerrado em suas posições

¹⁷ Não se vislumbra possível, no campo penal, a incidência de um modelo de auto-gestão, que supõe o controle a apropriação plena por parte dos cidadãos de conteúdos e atividades de caráter público, independentemente de quem seja a propriedade jurídica. Isso porque tal modelo implica a afastar a feição repressiva que inegavelmente exerce o controle penal, a atuar muitas vezes de modo contramajoritário. A respeito do modelo de autogestão, cf. ALGUACIL, 2006, p. 28-29).

estritamente jurídicas – diz respeito às relações entre os agentes envolvidos nos temas de política criminal. Na relação entre governo local e entidades sociais, é preciso desmitificar o infundado costume de desconfiança e instrumentalização da atuação dessas entidades. Na relação entre governo local e cidadãos em geral, cumpre incorporar os cidadãos às decisões públicas e, para tanto, revela-se imprescindível o trabalho em redes, onde cada um cumpre seu papel de forma não exclusiva nem excludente. Essa última preocupação também destina-se a instituições como o Poder Judiciário, o Ministério Público e às Polícias, muitas vezes enxergados pela população em geral apenas como estruturas de governo.

Nas relações interadministrativas, vê-se a necessidade de estabelecer um plano de comunicação relacional interno entre as administrações locais. A comunicação e a participação, que devem ser relacionais e transversais, devem ter a aptidão de conduzir a uma capacidade de liderança e também a competências para articular partes distintas da estrutura da administração na construção comum e democrática dessa estrutura administrativa. Em particular, as agências estatais destinadas à repressão da criminalidade e à realização do sistema de justiça devem atentar para a abertura dos temas em debate institucional para a colheita das demandas e necessidades da coletividade.

A leitura dessas demandas e necessidades – de onde podem também surgir propostas de solução – se dá pela cultura de redes sociais. A criação desses tecidos comuns há de permitir o surgimento de uma potencialidade sinérgica para um projeto comum: que considere os temas de política criminal com uma textura aberta, de profunda densidade democrática e, principalmente, de efetiva participação – tanto da sociedade quanto de cada agente público envolvido na realização da segurança pública e do sistema de justiça criminal.

É importante ter em mente que, ainda que considerada a realidade da Administração Pública, as idéias aqui lançadas – num menor ou maior grau – a ela também se aplicam. Em outras palavras, também a produção derivada de uma participação amíúde e relacional deve ocorrer dentro das instituições e agências estatais de segurança pública e de funcionamento do sistema de justiça. As orientações derivadas e havidas pelos órgãos públicos não de ser fruto da

mobilização e diálogo permanentes de todos os integrantes de seus quadros, observando a lógica de baixo para cima, de dentro para fora, para que igualmente possam afirmar-se democráticas. A democracia, não é demais repetir, há de ser considerada como status, como prática constituinte e complexa, de sorte a implicar igualmente a sua observância também na gestão institucional da Administração Pública, a fim de que o componente democrático de sua conformação não se esgote na eventual luta pela escolha por voto de seus dirigentes.

Tem-se, pois, que, politicamente, um modelo de pretensão emancipatória, a reclamar práticas sociais de empoderamento cidadão e de maior diálogo com as instituições e agências que concretizam o sistema de justiça criminal, apresenta-se, no plano político, como um Estado descentralizado, de feição participativa no seu conteúdo democrático (democracia reflexiva) e dotado de uma comunitarização dos serviços. A gestão pretendida, por conseguinte, é uma gestão compartilhada, de corresponsabilidade, em lugar do modelo de gestão direta hoje presente nos temas de segurança pública e de política criminal como um todo. A qualidade dos serviços eleitos, das propostas formuladas, das demandas exteriorizadas, de toda a estrutura organizacional – estatal e não estatal –, enfim, é entendida como processo, e não como produto. A participação é compreendida numa perspectiva de cooperação e diálogo, em lugar de simples consulta ou mesmo de audiência para um monólogo estatal. Culturalmente, abre-se espaço para uma nova cultura política, aberta a uma multiculturalidade ou, melhor dizendo, interculturalidade (HERRERA, 2008, p. 124 et seq.).

Os instrumentos de participação de um modelo de participação democrática, por conseguinte, são facilmente visualizáveis. A ampla realização de assembleias no âmbito das regiões administrativas do Distrito Federal parece ser amplamente necessária para a discussão comunitária dos temas que envolvam segurança pública e práticas comunitárias. O fomento a oficinas que resultem em projetos de interesse comunitário parece ser interessante. Workshops, congressos, seminários, toda sorte de espaço de discussão sobre a gestão pública, nesse ponto, é bem-vinda. O fomento a planos integrais de desenvolvimento comunitário surge como medida premente e necessária. O orçamento participativo, experiência pioneira da cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, também parece interessar

aos temas de segurança pública e justiça criminal, na medida em que permite ao cidadão a participação e decisão sobre os rumos de gastos e investimentos que refletirão na segurança da comunidade.

Os chamados conselhos comunitários, como proposta de participação popular de formulação de políticas criminais, especialmente voltados a temas de segurança pública, assumem importante papel num modelo de administração relacional, isto é, num modelo de administração que permita uma participação cidadã e democrática. Com efeito, os Conselhos exercem papel semelhante ao que exercem as Associações, que atuam em cooperação e mediação amparadas em compromissos de reciprocidade e corresponsabilidade, e os cidadãos de um modo geral, que atuam tanto de modo ativo, corresponsável e participativo.

Propostas de cunho relacional, portanto, em qualquer âmbito de atuação, implicam comunicação e participação internas em face das estruturas administrativas e também comunicação e participação externas em face do entorno e das estruturas sociais (redes sociais). Isso porque, parece óbvio, o conteúdo democrático de determinada sociedade há de ser medido, entre outros meios, pelo grau de articulação de seu tecido social. Assim, permite-se a satisfação das necessidades e demandas no nível mais próximo possível dos cidadãos. Nesse sentido, confira-se:

[...] la función de las administraciones públicas, en cuanto que se trata de estructuras de las que democráticamente se han dotado los ciudadanos en su conjunto, es garantizar la cohesión social y, en consecuencia, potenciar, promover y fomentar el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para que estos puedan acometer de forma autónoma y democrática el diseño de la acción colectiva, la gestión, la gestión de las actividades, espacios y ámbitos necesarios para dar solución a las demandas y necesidades de la sociedad. Sería también cometido de las administraciones públicas armonizar las diferentes iniciativas sociales, favoreciendo la compatibilidad de los diversos intereses colectivos, evitando los corporativismos o sectarismos y garantizando a la vez la participación y la transparencia de los proyectos, así como el uso de los recursos públicos gestionados por las propias organizaciones ciudadanas. (ALGUACIL, 2006, p. 43).

Assim, o processo de democratização passa, no aspecto econômico-administrativo, pela distribuição de recursos da economia pública, por meio da desconcentração político-administrativa. No aspecto político, passa pela desconcentração política e, por conseguinte, pela transferência de competências. No aspecto sócio-político, passa pela desburocratização sócio-política, hábil a permitir a distribuição do poder.

A presença concomitante desses aspectos da democratização permite a multiplicação de pontos de confluência entre o âmbito estatal e o âmbito não-estatal, de modo a permitir a melhor das políticas locais, a participação e a confiança necessária para o desenvolvimento dos recursos e capacidades de natureza comum e relacional. Nessa linha de idéias, a utilização dos chamados conselhos comunitários atende ao critério de desenvolvimento humano já mencionado.

4.2 Conselhos comunitários e a integração local e regional

O conceito de conselho comunitário insere-se na idéia mais ampla de proposta de segurança pública comunitária como política pública. Com efeito, parte-se da concepção de segurança comunitária, que, segundo conceito veiculado em ato normativo regulamentar (DISTRITO FEDERAL, Portaria n. 30, item 5.23):

[...] é uma filosofia de segurança pública do Governo do Distrito Federal, cuja diretriz é a integração e o engajamento, na implantação de uma nova forma de gestão, dos órgãos do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, demais órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e as autoridades locais dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, através da participação de todos na formulação, desenvolvimento e avaliação das medidas operacionais que objetivem a redução da criminalidade, violência, sinistros, desastres e acidentes, priorizando ações preventivas tendentes à obtenção de uma melhor qualidade de vida, maior percepção de risco da sociedade e aumento da sensação de segurança.

Convém destacar que o tema da segurança comunitária vai além da questão criminal. Com efeito, podem-se visualizar duas vertentes de segurança pública e

defesa social a ser veiculadas no modelo de segurança comunitária. Uma primeira vertente, própria de segurança pública, diz respeito à violência e à criminalidade e se refere precipuamente, na esfera do Poder Executivo, às Polícias Militares e Civil. À Política Militar incumbe precipuamente a realização do policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública e, por isso, deve ela buscar um engajamento na comunidade, de sorte que atue ela também como sujeito na prevenção e solução dos problemas comunitários. À Polícia Civil cabe a tarefa de realizar as funções de polícia judiciária e investigativa das infrações penais. Uma segunda vertente, que se refere à defesa social, refere-se aos acidentes, sinistros e desastres, e guarda pertinência com o Corpo de Bombeiros Militar, A Subsecretaria de Defesa Civil e o Departamento de Trânsito.

Ainda que os programas de segurança pública fiquem a cargo, em regra, das pastas (Secretarias) de segurança pública, é importante ter em conta que a questão criminal, para que se respeite a sua complexidade, exige abordagem interorganizacional, isto é, que permita o enlace e a atuação de diversas instituições e órgãos, pois são diversos os temas e matérias atinentes à questão da segurança.

Os Conselhos Comunitários de Segurança são entidades comunitárias privadas de cooperação voluntária com a política de segurança pública e defesa social do Distrito Federal. São constituídos por pessoas de uma mesma comunidade que se reúnem com autoridades públicas para discutir, analisar, planejar, avaliar e acompanhar a solução de seus problemas de proteção social, assim como para estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Formalmente, os Conselhos são compostos de um Presidente, um Vice-Presidente, um Diretor Comunitário, um Primeiro Secretário e um Segundo Secretário, escolhidos dentre representantes da comunidade.

A partir da previsão formal de sua existência, a serem considerados pela estrutura organizativa do Governo local, os conselhos passam a influir decisivamente nos rumos da política criminal estatal, máxime na vertente de segurança pública. Substanciam canal privilegiado para o direcionamento dessas ações. Ainda, ao chamar à participação os integrantes de uma mesma comunidade, os conselhos cumprem com a previsão normativa que fixa a segurança pública como um dever

de todos (e não apenas das estruturas burocráticas e organizativas do Estado), a teor do art. 144 da Constituição brasileira.

A previsão normativa dos Conselhos de Segurança Comunitária passa ainda por divisões que atendem tanto ao critério de local – um conselho para cada região administrativa, no mínimo, chamados de CONSEGs/RA – quanto a um critério de especialização de matéria¹⁸. É interessante notar que o surgimento desses Conselhos Especiais ocorreu muito pela presença e luta política das classes ou grupos envolvidos nos processos de luta acerca dos bens tocados pela temática do Conselho. Com efeito, rodoviários, taxistas, empresários e outros grupos articulam-se politicamente para, a fim de consolidar maior (e melhor) espaço político também nos temas de segurança pública, verem reconhecidos conselhos específicos e, com isso, assegurarem um canal direto e privilegiado para a exposição de suas demandas de segurança pública.

Desse modo, segundo a estrutura formalmente prevista ao Conselho de Segurança, hoje, incumbe aos Conselhos tarefas que podem ser agrupadas em cinco pontos. O primeiro ponto refere-se à função de identificar e mobilizar os segmentos representativos da comunidade para, juntos com os órgãos do sistema de segurança pública e defesa social do Distrito Federal, promoverem o planejamento de programas de prevenção à violência, à criminalidade e a outros fatores envolvidos na problemática dos fenômenos da segurança pública e defesa social. O segundo ponto refere-se ao papel de possibilitar a integração entre a comunidade mobilizada e as autoridades locais de segurança pública e defesa social. O terceiro ponto menciona a realização de estudos para promoção de cursos de capacitação dos segmentos da comunidade, sobre medidas de proteção social.

¹⁸ O Distrito Federal, por exemplo, conta com diversos Conselhos temáticos, os chamados Conselhos Comunitários Especiais de Segurança (CONSEGs/ESPECIAIS), previstos na mencionada Portaria n. 30 da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Atualmente, os CONSEGs/ESPECIAIS são compostos pelos Conselhos Comunitários Especiais de Segurança Rural – CONSEGs ESPECIAIS/Rural, Conselhos Comunitários Especiais de Segurança Escolar – CONSEGs ESPECIAIS/Escolar, Conselho Comunitário Especial de Segurança da Universidade de Brasília – CONSEG ESPECIAL/UnB, Conselho Comunitário Especial de Segurança dos Rodoviários – CONSEG ESPECIAL/Rodoviários, Conselho Comunitário Especial de Segurança dos Taxistas – CONSEG ESPECIAL/Taxistas, Conselho Comunitário

O quarto ponto, promover a articulação com outros órgãos públicos, visando ao planejamento e a execução de medidas necessárias à preservação da ordem pública. O quinto ponto diz respeito à função de apresentar sugestões e propostas às autoridades, que resultem em leis de interesse à proteção social.

A composição dos Conselhos, portanto, é mista e deve contar com membros da comunidade, mas também com agentes estatais titulares de atribuições que tenham relação com os temas afeitos ao Conselho. Assim, são eles integrados por membros governamentais efetivos, ou seja, autoridades do sistema de segurança pública e defesa social do Distrito Federal¹⁹ ou, conforme o caso, de acordo com as características do Conselho, de outros órgãos públicos, com participação obrigatória nas reuniões mensais, e membros colaboradores, estes representantes de entidades comunitárias legalmente constituídas, como associações locais, clubes de serviço, organizações religiosas, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, organizações prestadoras de serviços relevantes à coletividade, dentre outras de mesma natureza.

A participação no Conselho, então, é aberta a qualquer pessoa disposta a atuar e com interesse nos assuntos daquela comunidade. O interessado pode integrar a Diretoria do Conselho, submetendo-se a eleição regulamentar, ou mesmo colaborar

Especial de Segurança dos Postos de Combustível – CONSEG ESPECIAL/Postos de Combustível, Conselho Comunitário Especial de Segurança da Indústria Gráfica – CONSEG ESPECIAL/INDÚSTRIA GRÁFICA, Conselho Comunitário Especial do Comércio Atacadista – CONSEG ESPECIAL/COMÉRCIO ATACADISTA e Conselho Comunitário Especial do Transporte Alternativo – CONSEG ESPECIAL/TRANSPORTE ALTERNATIVO.

¹⁹ O Decreto n. 24.316, de 23 de dezembro de 2003, define, em seu artigo 7.º, que os Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária – GESCOM, com atuação no território da respectiva Região Administrativa e sob a presidência do Administrador Regional, é composto por membros governamentais efetivos e membros colaboradores. Nos Conselhos Comunitários, os membros efetivos são: o Comandante do Batalhão ou Companhia de Polícia Militar da respectiva Região Administrativa; o Comandante do Batalhão ou Companhia do Corpo de Bombeiros Militar da respectiva Região Administrativa; os Delegados-Chefes das Delegacias de Polícia Civil da respectiva Região Administrativa; um representante do Departamento de Trânsito do Distrito Federal; um representante da Subsecretaria de Programas Comunitários; um representante do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública e Defesa Social.

com as atividades oferecendo propostas, sugestões e idéias, além de participar de debates sobre os meios e formas com que cada comunidade organizada possa colaborar com os órgãos públicos. Os órgãos dentro do Conselho são alcançados mediante eleição livre, direta e com participação de todos os membros da comunidade.

Os Conselhos, assim, constituem canal privilegiado ao Estado à obtenção de subsídios da sociedade, para otimizar a atuação dos órgãos de segurança pública e defesa social do Distrito Federal (exemplo construído para o presente trabalho), em benefício do cidadão e da comunidade. Os Conselhos têm aptidão para congregar as lideranças comunitárias afins, conjuntamente com as autoridades locais, no sentido de planejar ações integradas de segurança que resultem na melhoria da qualidade de vida da comunidade e na valorização dos integrantes do sistema de segurança pública e defesa social. Ainda, auxiliam as autoridades na definição e execução de ações prioritárias de segurança pública e de defesa social, bem assim mobilizam a comunidade, com vistas à solução de problemas que possam trazer implicações à segurança pública e à defesa social.

Os Conselhos, igualmente, podem constituir importante foro para a promoção de palestras, conferências, debates, campanhas educativas e outros empreendimentos culturais que orientem a comunidade na percepção de riscos à sua segurança. A integração dos Conselhos com outras estruturas – educacionais, de pesquisa universitária, por exemplo – pode permitir a realização de estudos e pesquisas, com o fim de proporcionar o aumento da segurança na comunidade e maior eficiência dos órgãos integrantes da segurança pública e defesa social, inclusive mediante convênios ou parcerias com instituições públicas e privadas. Por fim, além de levar ao conhecimento das autoridades públicas as queixas e reivindicações da comunidade, o Conselho servirá como um canal útil de comunicação para a formulação de propostas e reunião de subsídios para elaboração legislativa em prol dos temas que toquem a segurança da comunidade e a questão criminal como um todo.

O incentivo à participação e à efetividade dos Conselhos passa necessariamente por uma mudança de cultura. Esse fomento, na linha do que já se afirmou,

necessariamente implica a preocupação com os postulados de informação e consulta da cidadania. O resgate da ação política e a inserção cidadã atuam num movimento cíclico, que inclui instrumentos de consulta, de expressão de opiniões, reclamos e propostas, bem assim instrumentos de melhor acesso à informação da população sobre as normas, diretivas, acordos, parcerias e projetos que toquem aquela localidade (região administrativa). O incentivo à participação será tanto maior quanto maior for a presença e a influência dos conselhos comunitários na gestão da segurança pública.

4.3 A integração entre os âmbitos local e regional

A questão seguinte refere-se ao modo de integração com o âmbito regional. Entenda-se por âmbito regional a unidade federativa brasileira. No caso do presente trabalho, tem-se, por amostra, o Distrito Federal como região. Parece evidente que o agente público envolvido na segurança pública e no sistema de justiça deve conhecer não apenas as estruturas normativas próprias de sua atividade, mas, em verdade, deve travar contato amíúde com a realidade social, cultural, política, econômica, enfim, o contexto do local em que exercerá suas funções. O risco de desconhecimento da realidade em que fará atuar o sistema de justiça criminal é evidente: repetir inconscientemente uma estrutura que peca por seu isolamento e por se entender o reducionismo próprio da abordagem jurídica como suficiente.²⁰

A consideração do contexto subjacente aos locais em que atuam os órgãos e agências estatais incumbidos da realização da segurança pública e do sistema de justiça criminal, dentre outros modos, pode ser feita por meio da interação continuada com os conselhos comunitários de segurança pública, bem assim por meio do fomento à instalação de outros tipos de núcleos de exercício de democracia popular quanto aos temas de política criminal, tais como conselhos de segurança

²⁰ O risco de isolamento da abordagem jurídica foi objeto de abordagem no início da presente investigação. Repita-se: não se cuida de rechaçar a abordagem jurídica; ao contrário, há de se considerá-la como uma – quiçá das mais importantes – possibilidades de construção de garantias aos direitos humanos. Contudo, a efetividade dos direitos humanos passa também pela consciência de que outras estruturas de garantias também são necessárias (culturais, sociais, econômicas, políticas) e devem consistir igualmente em objetivos das lutas sociais para a efetivação dos direitos humanos.

escolar, conselhos de segurança comunitária rural e urbano e tantos outros. Essa atuação em rede há de permitir a leitura mais aproximada da realidade, a fim de que as agências estatais, em suas feições técnica e jurídica, concretizem uma prática de segurança pública e de funcionamento do sistema de justiça contaminada do A seletividade do sistema de justiça criminal – constatada pelo modelo teórico da criminologia da reação social – há de ser superada ou ao menos atenuada por meio de uma consciência do contexto em que inserida a atuação do Estado. A esta altura, convém analisar, sempre a título exemplificativo, a estrutura de formulação de políticas públicas locais de segurança pública no Distrito Federal. O Governo regional – isto é, o Governo do Distrito Federal – atua, ao menos em sua estrutura normativa, em conformidade com o que apregoam os chamados Conselhos Regionais de Segurança Pública. Tais Conselhos têm a competência de promover, no âmbito regional, a troca de experiências, bem como realizar o planejamento integrado e a coordenação de ações de segurança pública de interesse comum, tendo em vista que estas muitas vezes extrapolam os limites das unidades federadas.

O Conselho Regional é composto pelos seguintes integrantes da esfera regional: Secretário de Segurança Pública (presidente), Comandante Geral da Polícia Militar, Diretor Geral da Polícia Civil. Além deles, participam dos Conselhos Regionais os seguintes representantes do governo federal: Secretário Nacional de Segurança Pública, o respectivo Superintendente da Polícia Federal na unidade federativa e o superintendente da Polícia Rodoviária Federal na mesma unidade federativa.

Nota-se a ausência de participação do Ministério Público, do Poder Judiciário e de setores da advocacia (especialmente a Defensoria Pública) nesse diálogo entre as esferas regionais e nacional, o que, por evidente, em muito prejudica a visão mais ampla de programas que toquem, ainda que por via oblíqua, o funcionamento do sistema de justiça criminal. Afinal, a questão da segurança pública, se não passa toda ela pelas discussões do campo jurídico-penal, decerto em muito redundará em demandas e respostas a serem deduzidas pelo sistema de justiça criminal.

Ainda, para tratar da vinculação da esfera regional em relação à esfera nacional, merece destaque a figura do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que atua como um fórum deliberativo e executivo e opera por consenso, formalmente sem hierarquia e com respeito à autonomia das instituições que o compõem. Visa

coordenar o Sistema Único de Segurança Pública nos Estados, que será tratado a seguir, conforme termo de convênio celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e os Estados Federados, por intermédio de suas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

A operacionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como desdobramento do Plano Nacional de Segurança Pública, tenta integrar de maneira prática os órgãos pertinentes ao campo da justiça criminal. Deve-se salientar, no entanto, que a integração não implica unificação desses órgãos, uma vez que o SUSP foi concebido com o objetivo de integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo. O Gabinete de Gestão Integrada atua segundo três diretrizes: a) o incremento da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal; b) a implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial das ações empreendidas pelo sistema de justiça criminal; e c) a constituição da informação como principal ferramenta de ação policial.

O Gabinete de Gestão Integrada, situado no âmbito da unidade federativa (regional), decorre da adesão ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pelo Estado (ou, no caso do presente trabalho, do Distrito Federal). Tem por objetivo integrar as ações nas três esferas do Poder Executivo: local (aqui considerado na acepção de municípios), regional (Estados e Distrito Federal) e nacional. O Gabinete é composto pelo Secretário de Segurança Pública da unidade federativa (que atuará como coordenador) e por representantes da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e das Guardas Municipais (onde existirem).

Ainda que não haja previsão formal de participação, não há impeditivos a uma participação próxima do Ministério Público ou mesmo de representantes do Poder Judiciário. As decisões e análises levadas a efeito pelo Gabinete de Gestão Integrada serão levadas à consideração do Conselho Nacional de Segurança Pública, de sorte a bem permitir um intercâmbio entre experiências bem sucedidas de uma localidade em relação a outras assemelhadas. Além disso, o Gabinete poderá exercer função relevante na construção das prioridades para investimentos federais na área de segurança pública.

A análise da estrutura formal dos órgãos estatais incumbidos dos temas atinentes à segurança pública evidencia a ausência de uma presença assegurada do Ministério Público, que surge como um dos principais atores político-criminais após a Carta Constitucional de 1988. O resultado desse vazio comunicacional é tanto causa como consequência do isolamento do jurídico no que diz respeito à construção das soluções no campo jurídico-penal. Essa ausência de participação mais efetiva de um dos protagonistas do funcionamento do sistema de justiça criminal apenas presta-se a tornar menos visível o contexto subjacente à sua atuação. A assertiva revela-se, *mutatis mutandis*, igualmente aplicável ao Poder Judiciário.

É indispensável, para que a perspectiva multissetorial seja de fato aplicada – desde o diagnóstico à avaliação e ao monitoramento, passando pelo planejamento –, que o núcleo de formulação de estratégias e políticas públicas de política criminal seja composto por um colégio que envolva ministros, no governo federal; secretários de Estado, nos governos estaduais; secretários municipais, nas prefeituras; bem assim interlocutores do sistema de justiça criminal e da própria comunidade. Desse modo, o novo sujeito institucional apresentará a mesma abrangência da política a ser formulada e executada. Guardadas as especificidades das esferas governamentais, deve-se buscar uma coordenação unificada para a gestão da política integrada de segurança pública. Nesse contexto, as secretarias de segurança e, por consequência, as polícias, assim como o Ministério da Justiça, não estarão mais isolados no comando da política de segurança pública. Cada projeto, cada estratégia, cada intervenção deve ser pensada e implementada a partir da articulação dos agentes políticos criminais, a fim de que o produto dessa interação seja também integrado, a exemplo dos problemas enfrentados, verdadeiros novos compostos por fios diversos e quase indiscerníveis.

Uma nova abordagem requer um gestor de novo tipo ou um novo sujeito institucional e ambos exigem uma nova aliança ou uma nova modalidade de pacto com a sociedade. Não há política de segurança consequente sem participação e transparência, sem confiança popular nas polícias e nas instituições públicas – e todos sabem que, frequentemente, o policial uniformizado na esquina é a face mais tangível do Estado.

Além disso, uma política consistente precisa moldar-se às peculiaridades variáveis dos contextos sociais e só pode ser eficaz se enfrentar a insegurança pública como uma problemática multidimensional – vale insistir –, que supera o âmbito exclusivo da criminalidade. Daí a necessidade de imersão na vida de cada uma das comunidades-alvo, para aplicação de uma metodologia de mapeamento interativo e participativo dos problemas e das prioridades.

Essa metodologia depende de proximidade cotidiana, interação permanente, diálogo sistemático com as sociedades locais e presença capilar do poder público. Está mais acessível aos estados e, sobretudo, aos municípios. O diálogo com as sociedades locais focalizadas criará condições, em pouco tempo, para a negociação democrática de contratos locais de cogestão do programa de segurança, entendido em seu sentido mais abrangente, e que poderá também ser denominado programa de construção social da paz.

A distância entre as demandas e leituras de caráter local a respeito das diretrizes de caráter nacional reside nem tanto na origem e composição dos Conselhos Nacionais, mas a rigor na ausência de refinamento dos instrumentos de leitura e alimentação dessas demandas/respostas populares. É certo que será tanto melhor – no que diz respeito à preocupação de empoderamento cidadão – que lideranças comunitárias ou representantes de conjuntos de lideranças alcancem efetivamente assento nos órgãos institucionalizados de ditar metas e prioridades político-criminais. Mas, independentemente da “personificação” dessas demandas, parece – numa preocupação eminentemente prática a respeito do atendimento a essa preocupação emancipatória – que tais demandas/respostas tenham efetiva voz, e não mero assento, ao ditar os rumos de política criminal no Brasil e a construção de um modelo de gestão da segurança pública.

5 Conclusões

Os temas que se referem à abordagem do sistema de justiça criminal e à gestão da segurança pública reclamam uma necessária contextualização. Sem rechaçar a relevância da abordagem jurídica, cumpre reconhecer que ela, por si só, não tem aptidão para modificar a realidade. O isolamento do pensamento jurídico explica em grande parte a abissal distância entre dois eixos temáticos que deveriam estar

próximos: os direitos humanos, de um lado, e as questões que envolvem o sistema de justiça criminal e a gestão da segurança pública, de outro.

As propostas de um sistema de justiça criminal e de um modelo de gestão de segurança pública destinados a implementarem direitos humanos devem, pois, se comprometer com a idéia de abalar as características de centralização e hierarquização, por meio de fomento a um diálogo interinstitucional entre os agentes públicos incumbidos dessas tarefas e o fomento de propostas voltadas ao resgate da ação política parecem ser o caminho necessário a um compromisso real e contextualizado com os direitos humanos.

Impõe-se superar a idéia de democracia como status, para assumi-la como projeto político, a veicular valor ético e assumir-se como prática plural de exercício de poder. A democracia, assim, apresenta-se como um espaço constituinte, aberto e de (re)definição permanente; além de contingente, absoluta e coativa, cujo pressuposto básico é a realização do bem comum. Vincula-se, por conseguinte, à idéia de desenvolvimento, a ser tomada de modo integral, para servir de lastro e limite às discussões.

Um modelo de gestão de segurança pública e a formulação de propostas de participação popular e de exercício de poder cidadão devem permitir, de um lado, o desenvolvimento das capacidades humanas e, de outro lado, a construção de condições que permitam a apropriação e evolução dessas capacidades por parte de indivíduos, grupos, culturas, enfim, de todas as formas de vida. A via da participação popular nos temas afetos à segurança pública parece ser a chave para a construção de práticas voltadas ao desenvolvimento de instrumentos de empoderamento individual e coletivo. A segurança, pois, surge como condição de desenvolvimento de potencialidades humanas.

A revisão dos papéis das instituições com atribuição de garantia, a participação popular e a criação de práticas emancipatórias no tema da segurança pública hão de ser incorporadas no campo jurídico-penal por meio de uma política criminal compromissada com o resgate da ação política, com a criação de novos espaços políticos por meio da reinvenção daquilo que já existe e do acréscimo de novos modos de pensar a realidade jurídico-penal pelos órgãos incumbidos de realizar na

prática o sistema de justiça criminal. A lógica de construção de políticas públicas voltadas à implementação de demandas de atuação do sistema de justiça e, principalmente, à concretização de uma gestão democrática da segurança pública deve passar por processos de constituição que atuem segundo uma lógica de baixo para cima, ou seja, de fortalecimento do poder local.

A cidadania deve ser compreendida como um espaço de mediação, um conjunto de procedimentos diversos para confluências em escalas territoriais, grupos e coletividades em geral, em que o espaço social e de governo local seja um primeiro momento básico e fundamental de inclusão dos sujeitos para construção de relações ótimas de liberdade e igualdade. Num modelo de democracia reflexiva, a multidimensionalidade e a complexidade de políticas locais de coesão social, próprias de uma intervenção integrada e inclusiva, só podem ter lugar a partir da introdução de inovações participativas de caráter transversal.

As propostas de empoderamento e participação cidadã passam por uma análise de sua complexidade, de seu modelo e de seus produtos. Essa gestão relacional e o fomento de diálogo interinstitucional podem ser respondidos pelos chamados conselhos comunitários. Não há política de segurança consequente sem participação e transparência, sem confiança popular nas polícias e nas instituições públicas. O diálogo com as sociedades locais focalizadas criará condições para a negociação democrática de contratos locais de cogestão do programa de segurança, entendido em seu sentido mais abrangente, e que poderá também ser denominado programa de construção social da paz.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALGUACIL GÓMEZ, Julio. Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad? In: ALGUACIL GÓMEZ, Julio (org.). *Poder local y participación democrática*. Mataró: El viejo topo, 2006, p. 9-47.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração*. Rio de Janeiro, 2002.

_____. *NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação*. Rio de Janeiro, 2002.

_____. *NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação*. Rio de Janeiro, 2005.

BARATTA, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal: introducción a la sociología jurídico-penal*. Trad. Álvaro Búnster. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004. 264p.

BOURDIEU, Pierre. *O mistério do ministério: das vontades particulares à "vontade geral"*. In: WACQUANT, Loïc (org.). *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 71-79.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

COMMISSION OF HUMAN SECURITY. *Human security now*. New York: UN; Communications Development Incorporated in Washington, DC, 2003. 160p. Disponível em: <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2009.

COURTIS, Christian. Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social. In: CARBONELL, Miguel (org.). *Teoría del neoconstitucionalismo*:

ensayos escogido. Madrid: Trota; Instituto de Investigaciones jurídicas, 2007. p. 185- 209.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*. Brasília, DF, 9 de junho de 1993, Suplemento Especial. Texto atualizado disponível em: <<http://sileg.sga.df.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Portaria n. 30, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece a atuação específica dos órgãos, unidades e Conselhos de que trata o Decreto nº 24.316, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança e dá outras providências, e institui a Diretriz de Segurança Comunitária. *Diário Oficial do Distrito Federal*. Brasília, DF, 3 de março de 2005, p. 13-16.

_____. Decreto n. 24.316, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*. Brasília, DF, 24 de dezembro de 2003, p. 3-5.

HERRERA FLORES, Joaquín (org.). *El vuelo de Anteo: Derechos Humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. 308p.

_____. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2008. 224p.

_____. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstrato*. Madrid: Catarata, 2005b. 302p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe sobre desarrollo humano 1994. Trad. de Bugni & Rivkin. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 244p. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/spanish/>>. Acesso em: 2 jun. de 2009.

ROITMAN RONSENMAN, Marcos. *Democracia sin demócratas: y otras invenciones*. Madrid: Sequitur, 2007. 114p.

_____. *Las razones de la democracia en América Latina*. México: Siglo XXI, 2005. 264p.

ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006. 314p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade*. 8. ed. Porto: Afrontamento, 2002. 300p.

WACQUANT, Loïc J. D. As prisões da miséria. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 174p.

_____. (org.). *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005. 232p.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 218p.