A Gestão Comunitária da Segurança Pública e a Avaliação de seus Programas: o Caminho do Futuro

Prof. Doutor George Felipe de Lima Dantas
Núcleo de Estudos em Segurança Pública e Defesa Social, UPIS - Faculdades Integradas
Brasília, Distrito Federal

No mundo atual, a questão da prevenção do crime e da violência vem se tornando cada vez mais uma prioridade da gestão da segurança pública e da defesa social. Sob a ótica da administração pública, prevenir custa significativamente menos do que tratar as conseqüências de fenômenos sociais adversos, caso, por exemplo, da delinqüência. O exemplo mais extremo disso é o custo astronômico da manutenção do funcionamento dos estabelecimentos prisionais, instrumentos do sistema de justiça criminal que sabidamente apresentam resultados extremamente duvidosos sob a perspectiva da eficiência do resultado de investimentos públicos.

Organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento econômico e social, caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), referem o custo do "serviço da violência", quantificando-o em cifras de bilhões de dólares, e que chegam mesmo a porções consideráveis do PIB de alguns países da América Latina e Caribe. Tal "serviço" inclui gastos com serviços médicos, aposentadorias precoces, absenteísmo no trabalho, serviços assistenciais diversos, incluindo o apoio do Estado a famílias e órfãos de vítimas do crime e da violência. Afora tudo isso, há que levar também em conta algo não-quantificável, como é o caso do sofrimento humano em seu impacto sobre a qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades.

Mas avaliar a prevenção criminal e da violência, em seus diferentes programas e projetos não é uma tarefa fácil, ainda que venha sendo cada vez mais objeto de estudos e pesquisas de instituições acadêmicas e de órgãos de governo. Tais esforços freqüentemente estão denominados como avaliações (de impacto e processo/monitoramento) de políticas públicas, "baseadas em evidencias". Para isso, é fundamental a disponibilidade de fatos quantificáveis (mensuráveis) sobre os programas preventivos, dando, destarte, o necessário suporte, em validade e confiabilidade, às avaliações correspondentes.

A maior dificuldade para avaliar programas de prevenção da violência e do crime é medir seu impacto, o que se traduz, essencialmente, pela ausência de expressões da violência e da delinqüência. Os processos utilizados para tanto não são menos complicados… Quanto de conhecimento é necessário para que programas experimentais sejam consolidados em políticas publicas eficazes de prevenção e, ao reverso, quanto de conhecimento será suficiente para extinguir projetos ou programas que restaram julgados como não produzindo o impacto almejado ou prometido?

Para tudo isso, é necessário conhecer com bastante clareza os resultados dos programas preventivos, seus conteúdos exatos, bem como os respectivos processos de desenvolvimento e implementação, a par de uma visão precisa da quantidade e qualidade das variáveis que estão sendo manipuladas, e depois medidas, bem como existir uma "cultura pública" do uso de estudos de avaliação para estabelecer/confirmar ou extinguir

projetos e programas, muitas vezes anunciados e difundidos de maneira essencialmente demagógica.

Como é costume acontecer, nem sempre as expectativas dos gestores públicos coincidirão com o que fica determinado através de estudos rigorosos de avaliação de seus projetos, programas e políticas públicas. Por outro lado, nem sempre os "cientistas sociais", mesmo em seu rigor metodológico, conseguirão compreender com clareza suficiente a prática dos atores sociais e dos agentes públicos que estão envolvidos ou tratam de temas como o crime e a violência, equivocando-se, eles também, na apreciação de atividades preventivas, menos por imprecisão dos seus métodos de avaliação, e mais pela falta de conhecimento sobre problemas reais e dos quais não participam diretamente.

Uma constante bastante freqüente em programas de prevenção do crime e da violência é que eles sejam aplicados em zonas de altos níveis de violência e crime, tendo como foco principal comportamentos de indivíduos pertencentes aos chamados "grupos de risco" (adultos jovens do sexo masculino, por exemplo). Um objetivo coerente com isso é a busca da reversão dos chamados "fatores de risco" (a falta de habilidade em resolver conflitos de maneira não-violenta, por exemplo). Programas de bom nível de eficácia buscarão reverter os fatores de risco, através da sinergia produzida por seus efeitos sobre diferentes fatores causais (posse e uso de armas, machismo, entre outros exemplos...), principalmente em esforços transversais desenvolvidos conjuntamente com outras áreas da gestão pública: saúde (campanhas apontando a vitimização resultante das armas de fogo), educação (programas de aprendizagem de resolução não-violenta de conflitos), assistência social (acompanhamento e dessensibilização de familiares de vítimas), etc....

Um ganho adicional da "cultura de avaliação", por parte da gestão, é o desenvolvimento de uma "base de conhecimento" sobre as "práticas de sucesso". Toda essa "tecnologia do conhecimento" pode fazer surgir uma nova "engenharia social", segundo a qual os programas deixem de estar focados apenas reativamente em áreas e grupos de risco, passando a tratar dos mesmos temas, mas com muito mais eficácia, função da sua amplitude e alcance social. Esse é o caso, por exemplo, dos programas voltados para intervenções precoces com impacto em comportamentos violentos e anti-sociais, implementados nos momentos iniciais do desenvolvimento sócio-afetivo e cognitivos de crianças e adolescentes, independente do perfil sociodemográfico deles e do lugar onde vivam. Tratar-se-á, assim, de uma política pública nacional de amplo alcance, em que a violência e a delinqüência sejam tratadas como questões gerais, adversas ao Bem Comum e qualidade de vida da nação como um todo...

As políticas de gestão comunitária da segurança pública vão ao encontro de uma tendência, nesse sentido, surgida nos Estados Unidos da América (EUA) por volta da década de 1980, a partir dos estudos de Herman Goldstein, professor emérito da Universidade de Wisconsin, autor da obra clássica "Policiando Uma Sociedade Livre" [obra essa, inclusive, já traduzida para o português pela Editora USP (EDUSP)]. Tais políticas têm como corolário a premissa de que a comunidade conhece seus problemas de segurança pública, melhor inclusive que a própria polícia... Assim, é preciso dar poder à comunidade, ou "empoderá-la", num anglicismo (derivado da expressão "empowerment") já de uso comum entre brasileiros. A

comunidade passa a ser, assim, objeto e sujeito das ações de prevenção, o que conota a expressão "Segurança Comunitária".

Com o modelo de "gestão comunitária", as autoridades da segurança pública passam a aprender com a comunidade, bem como com pesquisadores sociais que investigam, com rigor científico, questões relativas à violência e criminalidade. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) vem buscando induzir, nos entes federativos, as melhores práticas da segurança pública (gestão comunitária inclusive), disponibilizando, para tanto, verbas especificamente destinadas para tal finalidade.

A Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal (SESPDS-DF), por exemplo, em recente reestruturação, criou uma Subsecretaria de Programas Comunitários (SUPROC). Isso demonstra bem a dimensão e importância que a temática passou a ter, o que fez da SESPDS-DF (e secretarias homólogas de outros entes federativos) elegível para receber as verbas federais correspondentes. Nesse escopo, alguns programas já vem sendo desenvolvidos pela SESPDS-DF desde algum tempo, caso do "Picasso Não Pichava", "Esporte à Meia-Noite", etc. Tais programas parecem ter boa recepção da comunidade, ainda que careçam de trabalhos rigorosamente conduzidos no sentido de avaliar seus processos e impactos. Ainda assim, vis-à-vis o restante do país, é louvável a iniciativa do Distrito Federal e dos demais estados que já engajaram em esforços similares.

Com o passar do tempo, bem como com a realização de estudos de avaliação, espera-se a sedimentação de uma cultura de prevenção, nos moldes da moderna gestão científica, com os atuais programas, e outros, sendo devidamente avaliados para que sejam ampliados e/ou descontinuados. O horizonte disso, segundo as melhores práticas mundiais, é a expansão da prevenção como política pública básica de segurança pública, ou voltada para o "proativo", ao contrário da praxe contemporânea, bastante disseminada, que ainda privilegia a reatividade e a repressão não-focada em locais específicos, nem em grupos de risco, tampouco em problemas comunitários costumeiros e antigos fenômenos por demais conhecidos das comunidades.

Prof. Doutor George Felipe de Lima Dantas

Núcleo de Estudos em Segurança Pública e Defesa Social (NUSP)/Núcleo de Estudos em Defesa, Segurança e Ordem Pública (NEDOP)/Brasília, Distrito Federal