

Democracia e Participação no contexto da crise da representação

A sociedade contemporânea necessita de um sistema político que consiga suportar complexidades crescentes, para que nele espelhe a própria complexidade social e com isso possam ser geradas respostas legítimas e eficazes aos problemas da coletividade.

A democracia representativa, baseada em eleições esporádicas de representantes eleitos pelo povo, é o carro-chefe dos sistemas democráticos contemporâneos, utilizados por mais da metade do mundo. No entanto, esse modelo tradicional de democracia mostra-se insuficiente para resolver os problemas de qualidade da democracia. Tal modelo político, em um contexto de ampla resignificação do Estado, em busca da superação de sua crise, enseja descrença no processo democrático, tornando compulsório um repensar dos mecanismos de acesso à esfera pública e à participação, sobre pena de se estabelecer um déficit de democracia no próprio Estado que a deve consolidar.

Nesse contexto, vêm aprofundando-se no mundo inteiro os questionamentos acerca da suficiência do modelo democrático exclusivamente representativo, tentando-se retomar a necessidade da participação concreta dos cidadãos nas decisões políticas. Novos mecanismos de participação tem sido reivindicados pela sociedade civil organizada. Essa necessidade materializou-se na pressão da sociedade civil brasileira, especialmente dos movimentos sociais organizados, realizada no momento constituinte, e ensejou a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe novos mecanismos que complementam a representação indireta, pautados no exercício democrático direto e participativo. Inserindo conselhos, conferências, comitês gestores e outras formas de participação social no nosso sistema jurídico-político atual, conformando-os de maneira integrada e inseparável o paradigma constitucional do Estado Democrático brasileiro.

Resgatar a discussão sobre a importância de mecanismos de democracia direta e participativa no âmbito do sistema político é, pois, conferir eficácia à norma constitucional, com o objetivo de estruturar mecanismos que respondam a crise de representação do Estado. Essa mutação necessária dos arranjos institucionais coaduna-se com a condição do "novo Estado" – o Estado Experimental, nos termos de Boaventura Santos. Para o teórico português, "O desenho institucional da nova forma de Estado emergente está, ainda, por inventar. Seria insensato, nesta fase, tomar opções institucionais irreversíveis. Assim, há que fazer do Estado um campo de experimentação institucional em que seja possível a coexistência de diferentes soluções institucionais concorrentes entre si, funcionando como experiências-piloto sujeitas à investigação permanente por parte de coletivos de cidadãos encarregados da avaliação comparativa de desempenhos".

É nesse sentido que ganha espaço a idéia do Estado, sem perder sua soberania para decidir, entregar o poder para deliberar a seus cidadãos, fazendo com que a participação organizada complemente o processo de formação de diretrizes políticas que se origina a partir da representação formal indireta. Tal procedimento adapta o Estado a uma nova conjuntura, dando passos no sentido de superar sua crise, bem como o democratiza, já que permite que a complexidade social, nem sempre plenamente contemplada na representação formal, manifeste-se por outros canais de diálogo.

A Participação no Governo Lula

Conforme Moroni, no Governo Lula tentou-se aprofundar o sistema descentralizado e participativo de exercício democrático propugnado no texto constitucional de 1988, pautado por espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não-governamentais responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas. Esse sistema está caracterizado principalmente pelos seguintes espaços institucionalizados: Conselhos e Conferências.

Ao avaliar as políticas participativas no 1º mandato, observa-se que o Governo Lula estabeleceu, revitalizou e ampliou os espaços institucionalizados de participação social. A realização de um conjunto de conferências e criação/reestruturação de conselhos ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios de forma mais concorde com os anseios sociais. No primeiro mandato, foram realizadas 36 conferências nacionais e no segundo mandato conferências importantes já foram realizadas, como a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a 13ª Conferência Nacional de Saúde, a 3ª Conferência Nacional das Cidades, dentre outras. Portanto, a participação social, através do fomento de práticas de democracia participativa, encontra-se entre as prioridades do Governo Federal.

Críticas e sugestões têm sido feitas nas análises de tais práticas participativas, com o objetivo de que a participação tenha maior efetividade e eficiência. Moroni, por exemplo, aponta que o governo ainda não reconhece as organizações e os movimentos sociais como sujeitos políticos. Ou seja, eles cumprem o papel de mobilizar atores e capilarizar as ações, mas não estão aptos a participar dos processos de tomada de decisões políticas. Maricato reforça que, apesar de estarmos num momento ímpar de participação social, ainda é longínqua a possibilidade de debate de temas estruturais. Ficamos restritos, segundo ela, a buscar melhores condições de vida, "tomando a parte pelo todo".

A Participação e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci

A questão da segurança é um elemento central para a construção e manutenção de uma estratégia democrática e republicana na contemporaneidade. A segurança econômica, política, jurídica – enfim, a própria segurança "pública" em sentido amplo – deve ser percebida como valor central e como uma conquista democrática do conjunto da sociedade.

Para que se alcance este conceito amplo de segurança pública, num projeto democrático, é preciso que se promova uma **coesão social de novo tipo**. Isto significa que o sentimento de "pertencimento" à sociedade e de integração dos cidadãos no projeto nacional deve-se dar através de marcos jurídico e político que surjam e pertençam a todos, incluindo com isso o conjunto social na formulação dos rumos e opções de toda a coletividade. O debate público e inclusivo, que preserva o interesse das minorias, deve ser produto do consenso político sobre temas centrais da sociedade no que se refere à segurança "global" das pessoas, e não apenas sobre a repressão da criminalidade e da "criminalização da pobreza".

Para que se possa avançar na construção de um conceito de segurança pública em sentido amplo, é preciso que o atual paradigma utilizado pelo Estado brasileiro para a garantia da segurança pública em sentido estrito – baseado em ações policiais

reativas e repressivas -, seja reformulado, uma vez que ele não tem logrado êxito na tarefa de conferir segurança tanto para a coletividade, quanto para os indivíduos, de todas as classes sociais, inclusive para os próprios trabalhadores em segurança pública.

Por esse motivo, é preciso construir um novo paradigma de segurança pública, que consista no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente, numa nova concepção de atuação policial, com o objetivo de estabelecer e fortalecer os laços comunitários, criando condições para o acesso a políticas públicas sociais em todo o território brasileiro, respeitando as diferenças regionais, sociais e culturais fundando uma perspectiva cidadã que ponha fim ao que Wacquant chamou de "criminalização da pobreza".

A implementação deste novo paradigma de segurança pública é uma necessidade para a garantia da segurança jurídica e política e para a possibilidade de implementação de um projeto de inclusão e recoesão social no país.

Conforme demonstram inúmeras pesquisas sobre violência, um grupo social tem sofrido as piores conseqüências da incapacidade do paradigma tradicional de segurança pública em dar respostas efetivas ao fenômeno da violência social: **a juventude da periferia das grandes cidades brasileiras**. Neste grupo social notam-se especialmente os fenômenos de patologia de representação e de participação, acima postos, que o novo paradigma precisa equacionar para ser realmente efetivo na transformação de políticas repressivas que incidam sobre a pobreza em políticas de inclusão que, desde a garantia das liberdades públicas, sustentem e impulsionem uma nova forma de organizar a segurança da coletiva – inclusive em sua esfera patrimonial. Portanto, a necessidade de se transformar a compreensão e forma de resposta do Estado em relação ao problema da segurança pública deve estar prioritariamente focada nesse público-alvo.

Busca-se a consolidação desse novo paradigma de segurança pública no Brasil com a criação do Pronasci. Essa nova concepção está pautada no diálogo, na aceitação da multiplicidade de atores sociais pertencentes ao processo e no respeito ao pacto federativo. É a lógica da integração e da complementaridade, substituindo a lógica da fragmentação e da concorrência na implementação das políticas de segurança pública.

No rol de diretrizes do Pronasci há explicitamente a necessidade de se observar a co-gestão das políticas públicas: "XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci".

A participação e a postura horizontal de discussão e tomada de decisão, no âmbito interno do próprio Ministério da Justiça, no interior do Governo Federal e na relação com as esferas federatidas, pautaram a formulação do Pronasci e deve estar presente em toda a sua implementação, acompanhamento e avaliação.

Para a construção de um programa que possui a "cidadania" como seu eixo vertebral, deve haver o fomento da participação na formulação de políticas públicas de recoesão social, como propõe o Pronasci. Há uma necessidade de garantir efetivamente a construção democrática das ações, o que reverteria em favor não só da sociedade, mas também do próprio Ministério da Justiça, já que o programa estaria mais afinado às demandas da coletividade e aos reais problemas de segurança pública que os diversos segmentos sociais enfrentam em suas realidades.

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e o SUSP

Nesta perspectiva acima apontada, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública se constitui enquanto importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Segurança Pública.

Por esse motivo, a Conferência deve buscar a articulação dos órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e construir a Política Nacional de Segurança Pública de forma compartilhada entre poder público e sociedade civil, dando concretude institucional ao novo paradigma de segurança pública.

Assim, a realização da conferência dá continuidade ao processo de transformação do paradigma iniciado pelo Pronasci, reformulando e consolidando as instâncias democráticas de decisão do Sistema Único de Segurança Pública.

Importa ressaltar que o controle social e a democratização dos espaços de decisão já foram incorporadas em diversos outros setores das políticas públicas nacionais. É o caso, por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O SUS foi fruto de um processo histórico construído pelo movimento sanitário e conseguiu transferir a ação do Estado de resposta à doença para a prevenção na saúde, incorporando os trabalhadores de saúde e a sociedade civil nos processos de definição política do Sistema. Vale lembrar que foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) que consagrou os princípios preconizados pelo Movimento da Reforma Sanitária. Foi o relatório final desta Conferência que serviu de base para a elaboração do capítulo sobre saúde da nossa Constituição, que já prevê a criação do SUS.

A Lei nº 8.080/90 e a Lei nº 8.142/90 consolidaram o SUS na legislação infraconstitucional estabelecendo como integrantes do sistema as conferências e conselhos, garantindo a participação da população na formulação da política nacional de saúde nas três esferas de governo, consolidando as propostas apresentadas pela Conferência.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/05), por sua vez, foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional sob a égide da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um sistema que busca de forma descentralizada e democrática integrar as políticas habitacionais dos três entes federativos, articulando os diversos agentes envolvidos na produção habitacional.

A estrutura do SNHIS conta com um fundo nacional, gerido por um conselho gestor, com representantes da sociedade civil e poder público, eleitos a partir da Conferência Nacional das Cidades. O acesso aos recursos do Fundo Nacional de HIS pelos Estados e Municípios depende da criação de fundos estaduais e municipais e respectivos conselhos gestores, bem como da elaboração de planos estaduais e municipais, o que garante uma gestão descentralizada, marcada pela cooperação entre os entes federativos.

O SNHIS visa também uma gestão compartilhada, envolvendo os governos, a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de construção da política habitacional. De fato, além do processo de construção da política urbana a partir do sistema de conferências nacionais, estaduais e municipais, são integrantes do SNHIS o Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do FNHIS, a Caixa Econômica Federal, o Conselho das Cidades, os conselhos estaduais e municipais,

os órgãos públicos responsáveis pela política habitacional dos três entes federativos, agentes financeiros, fundações, associações comunitárias e cooperativas habitacionais.

Tanto o SUS como o SNHIS utilizam-se de instrumentos aptos a garantir uma gestão descentralizada e compartilhada da política pública. De um lado, promovem a articulação entre fundos, conselhos e conferências nos três níveis de governo. De outro, garante a participação dos diversos setores da sociedade em todas as esferas de decisão. Seguindo essas experiências, há de se pensar agora numa forma de dar voz à sociedade para que trate de outra questão estrutural em todos as esferas de organização do Estado brasileiro: a segurança pública.

Permite-se, assim, a construção de um pacto entre os três entes federativos e a sociedade civil na formulação, execução, acompanhamento e financiamento da respectiva política pública.

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública tem por objetivo a institucionalização desses canais de participação na construção da política nacional de segurança, consolidando o Sistema Nacional de Segurança Pública a partir de um processo de concertação entre sociedade civil e esferas de governo, processo este que se encontra em curso através do Pronasci.

Por uma Conferência Nacional de Segurança Pública

As conferências, consagradas no período pós-Constituição Federal de 1988, são espaços institucionais de deliberação de **diretrizes gerais** de uma determinada política pública. Possuem um caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, deliberam de maneira pública e transparente. Em geral, as conferências nacionais são precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos.

De acordo com Avritzer, são elementos que caracterizam a maioria das conferências:

- Convocação por iniciativa do Poder Executivo (geralmente em parceria com o conselho nacional respectivo)
- Periodicidade: padrão – de 2 em 2 anos

Ao se pensar numa Conferência Nacional de Segurança Pública, há que primeiramente definir alguns pressupostos:

- Caráter deliberativo;
- Participação paritária de Estado e Sociedade Civil;
- Estruturação “de baixo para cima” (conferências nos três níveis ou dois níveis de governo);
- Percepção de um sistema descentralizado e participativo de co-gestão da política de segurança pública (reformulação do Conasp e fomento dos conselhos locais – experiências exitosas no país).

A experiência é inovadora e desafiadora, mas não há como não destacar o seu potencial transformador. As experiências atuais de conferência estão muito restritas às políticas sociais, historicamente mais vinculadas às pressões sociais e à atuação da sociedade civil organizada. Discutir segurança pública é novo. Participar do processo é inédito. Além disso, o problema da segurança pública tem aparecido entre as três principais preocupações dos brasileiros em inúmeras sondagens de

opinião. O esforço comum entre Estado e sociedade para construir a conferência é um passo simbólico, mas também materialmente relevante, no processo de abertura democrática da gestão do Estado brasileiro nos temas estruturais da sociedade, e um processo de valorização das organizações sociais como agentes políticos efetivamente legítimos num regime democrático que se pretende pleno.

Por isso, conforme os elementos acima apresentados, o **objetivo** premente de uma Conferência Nacional de Segurança Pública deve ser o de discutir **temas estruturais da segurança pública** que consolidem a formulação de um novo paradigma em segurança pública.

Essa discussão deve estar baseada num processo de definição de prioridades e diretrizes que estejam alinhadas aos anseios sociais e legitimadas pelo exercício democrático amplo, buscando a construção de consensos possíveis e progressivos.

Para que esse processo seja efetivamente democrático e os consensos alcancem efetiva legitimidade para a consolidação de um novo paradigma de segurança pública, é preciso fazer com que os diversos atores sociais em jogo sintam-se participantes do processo e ajam de maneira a colaborar com sua implementação.

A Conferência Nacional de Segurança Pública, inscreve-se dentro da concepção do Pronasci e será um mecanismo fundamental para sua implementação e consolidação, seja como um programa de governo, seja como concepção de Estado.

A institucionalização de canais de participação é uma realidade em outras estruturas federais. Ministérios como Saúde, Educação, Cidades, entre outros, bem como as Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres, da Igualdade Racial e de Direitos Humanos, possuem uma política de participação social consolidada, com o fomento de implementação de conselhos e conferências nos três níveis de governo. Nesta perspectiva, o Ministério da Justiça, insere-se no esforço do Governo Federal em consolidar um novo patamar de diálogo social que dê o suporte para o processo de revolução democrática, impulsionado pela idéia de crescimento econômico com inclusão social.

Esse entendimento coaduna-se com o a necessidade de se instalar efetivamente o Estado Democrático de Direito. O Ministério da Justiça sabe do seu papel de grande **articulador**. A importância de **agregar os diversos interlocutores, públicos e privados**, é inquestionável para o sucesso na execução de uma política nacional de segurança pública. Um programa complexo e multifacetário como o Pronasci não se constrói a poucas mãos, nem em pouco tempo. É preciso estar aberto às contribuições dos mais diversos segmentos e permitir que o programa amadureça, corrigindo erros, reavaliando pontos críticos e fortalecendo as ações de maior sucesso, sob pena de não se alcançar o objetivo final de combate à violência.

Dessa forma, a Conferência deve traduzir os sentimentos e os anseios da população em geral e do conjunto de organizações da sociedade civil e trabalhadores da área, sobre a questão da segurança pública, buscando-se uma visão universal e sistêmica do tema, evitando-se discussões e debates técnicos e corporativos. A formulação das respostas técnicas e solução de temas específicos de determinada corporação deve ser feita em outros espaços, sendo inclusive uma decorrência das discussões e deliberações da Conferência.

A Conferência, portanto, é uma grande oportunidade para criar a ambiência necessária para profundas reformas estruturais, uma vez que pode dar o respaldo necessário para que se formule e consolide um novo paradigma de segurança

pública, que tenha eficiência na garantia de segurança econômica, política e jurídica a todos os brasileiro(a)s.