

# **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

**programas impulsionados  
por instituições policiais**

**Organizador: Almir de Oliveira Junior**





# **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

**programas impulsionados  
por instituições policiais**

**Organizador: Almir de Oliveira Junior**



## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**

**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Ernesto Lozardo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Substituto**

Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Mathias Jourdain de Alencastro

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

José Aparecido Carlos Ribeiro

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Chefe de Gabinete, Substituta**


Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



# **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

**programas impulsionados  
por instituições policiais**

**Organizador: Almir de Oliveira Junior**

Instituições participativas no âmbito da segurança pública : programas  
impulsionados por instituições policiais / Organizador: Almir de  
Oliveira Junior. - Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

290. p.: mapa color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-274-5

1. Segurança Pública 2. Políticas Públicas 3. Policiamento Comunitário  
4. Desenvolvimento Comunitário 5. Brasil I. Oliveira Junior, Almir de  
II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

CDD 363.20981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa desta edição é Favelas, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1957. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea, que agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** .....7

**PREFÁCIO** .....9

**INTRODUÇÃO** .....13

## **CAPÍTULO 1**

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO:  
REFERENCIAL TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA** ..... 19

Letícia Godinho

Almir de Oliveira Junior

Paula Poncioni

Samira Bueno

## **CAPÍTULO 2**

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
EM MINAS GERAIS: ENTRE A NARRATIVA OFICIAL E A  
EFETIVIDADE DAS REFORMAS** .....55

Eduardo Cerqueira Batitucci

Letícia Godinho

Luania Ludmilla Castro

Larissa Peixoto Vale Gomes

## **CAPÍTULO 3**

**EXCLUIR PARA LEGITIMAR: A DISPUTA DOS SIGNIFICADOS  
DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO  
EM SÃO PAULO** .....119

Samira Bueno

Roberta Corradi Astolfi

Ana Carolina Guerra Alves Pekny

Lucas Bernasconi Jardim

**CAPÍTULO 4**

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

**DO RIO DE JANEIRO.....165**

Paula Poncioni

Anderson Moraes de Castro e Silva

**CAPÍTULO 5**

**SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**NO DISTRITO FEDERAL.....235**

Almir de Oliveira Junior

Yacine Guellati

**NOTAS FINAIS .....277**

**NOTAS BIOGRÁFICAS .....283**



## APRESENTAÇÃO

Considerando sua função de produzir e consolidar estudos que venham a contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas, o Ipea criou uma plataforma de pesquisa em rede, que, a partir de 2011, agregou importantes institutos de pesquisa do país em torno do objetivo de realizar pesquisas sobre aspectos fundamentais ligados ao tema do desenvolvimento. Este livro é um dos frutos desse esforço e faz parte do projeto Instituições Participativas em Segurança Pública: Programas Impulsionados por Organizações Policiais, desenvolvido em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Aborda a interação das polícias com a sociedade, questão crucial para o aprimoramento da segurança pública no Brasil.

A partir do final da década de 1980, a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas ganhou forte relevância em vários setores. Mas há de se questionar se a afirmação é válida quanto à formação de arranjos institucionais participativos para a segurança pública. Existem programas, ações e projetos participativos impulsionados por organizações policiais, costumeiramente classificados sob a rubrica de policiamento comunitário. Contudo, qual o alcance e a efetividade dessas iniciativas? Elas pressupõem uma série de mudanças, reformulações e adaptações organizacionais no sistema de segurança pública, no sistema de Justiça criminal ou, mais especificamente, na própria polícia e no modelo de policiamento.

Esta publicação é uma iniciativa que visa mapear atitudes, valores e crenças de policiais militares no que diz respeito à participação social no provimento institucional da segurança pública. Nessa linha, os estudos apresentados neste livro visam entender o alcance e o significado dessas instâncias participativas a partir de algumas experiências implementadas no Brasil. O projeto foi financiado e coordenado pelo Ipea em parceria com a FJP, em Minas Gerais, o FBSP, em São Paulo, e a UFRJ, no Rio de Janeiro, tendo por finalidade principal realizar uma pesquisa-diagnóstico do modelo de política de segurança pública cidadã desenvolvido na última década no Brasil, a partir de estudos de caso realizados nesses três estados e no Distrito Federal.

É de se esperar que a participação cidadã e local dê origem a ações mais democráticas no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos. No caso em questão, espera-se que promova uma distribuição mais equitativa e justa da segurança pública. Deseja-se, ainda, que a política se torne mais transparente e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle social. Constitui objetivo de uma política de segurança participativa ou

cidadã a redução da atuação violenta da polícia, tornando-a mais responsiva e controlável pela sociedade civil. Esta questão é um desafio a ser enfrentado para o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira.

A pergunta norteadora das discussões travadas neste livro é se os conselhos comunitários de segurança pública se configurarão em verdadeiros espaços democráticos, estruturados enquanto instituições participativas efetivas, ou se permanecerão como receptáculos de antigas práticas, resistentes às pressões sociais por expansão, democratização e aprimoramento dos serviços de segurança pública.

Boa leitura!

Ernesto Lozardo

**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## A PARTICIPAÇÃO TUTELADA

Renato Sérgio de Lima<sup>1</sup>

Já há algum tempo, em vários textos que tenho trabalhado, sejam os de caráter acadêmico,<sup>2</sup> sejam os artigos de opinião publicados na mídia impressa e eletrônica, tenho destacado que há uma enorme disputa sobre o significado e a amplitude dos conceitos de lei, ordem e segurança pública em curso no país. Disputa que influencia os rumos e sentidos das políticas públicas e, sobretudo, conforma práticas institucionais e culturas organizacionais das polícias no Brasil.

Por essa disputa, diferentes posições interagem para que a segurança pública não esteja circunscrita em uma única definição conceitual ou jurídica e seja operada na prática cotidiana dos policiais brasileiros – em especial, pelos policiais militares encarregados de definir as fronteiras do legal e do ilegal para determinar quem pode ser considerado “cidadão de bem” e ter seus direitos assegurados e garantidos ou quem deve ser rotulado de “bandido” ou “vagabundo” e, por conseguinte, ser objeto da ação vigilante e repressiva do Estado.

Isso ocorre porque não há, na nossa legislação e na nossa jurisprudência, balizas claras sobre o significado de segurança pública. A orientação e a conformação dos padrões operacionais de atuação policial e das demais instituições que compõem o chamado sistema de justiça criminal – ministérios públicos, defensorias, Poder Judiciário e sistema prisional – são dadas pela doutrina jurídica, que, por sua vez, é assumida tautologicamente como aquela que é posta em prática no dia a dia dos operadores da segurança e da justiça.

Essa prática, até pela história das políticas de segurança pública brasileiras, não necessariamente está completamente informada pelos valores e premissas da Constituição de 1988, que desloca o papel das polícias de defensoras dos interesses do Estado para o de garantidoras dos interesses da sociedade. Muitas das normas, regulamentos e leis que regulam e estruturam o funcionamento das polícias ainda são anteriores à Constituição. Embora, juridicamente, haja aqueles que defendam

---

1. Vice-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV); e pesquisador de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Ver: Costa, Arthur Trindade Maranhão; Lima, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: Lima, Renato Sérgio de; Ratton, José Luiz; Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de. (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.

que essa legislação foi recepcionada pela Constituição, o fato é que as polícias atuam de acordo com regras e valores bem mais antigos.

As premissas gerais de funcionamento do Estado, contidas no art. 5º da Constituição Federal, encontram desafios consideráveis quando confrontadas com os arranjos institucionais, o pacto federativo e a manutenção, até mesmo no art. 144 desta Constituição, do quadro de organização policial brasileiro. Entre essas premissas, a ideia de participação é aquela que ganha destaque, na medida em que várias foram as iniciativas levadas a cabo nas últimas décadas, para, por seu intermédio, aproximar polícia e comunidade.

Dito de outro modo, não obstante reconheça avanços democráticos – em especial aqueles de natureza discursiva –, os investimentos na modernização e no aperfeiçoamento da segurança pública esbarram em alguns obstáculos cotidianos para se consolidarem. Nesse movimento, este livro, por detrás da descrição e da análise da inserção de instâncias e políticas voltadas à participação social no campo da segurança pública, permite ao leitor notar que diferentes posições político-institucionais travam uma forte batalha para determinar como o Brasil deve administrar ordem e conflitos sociais, bem como estabelece a relação entre Estado e sociedade. Essas posições conflitantes por vezes abrem espaço para que ações participativas sejam palco de acomodações e adaptações que variam no tempo e no espaço.

Assim sendo, este é um ponto central para a compreensão da importância desta obra sobre as instituições participativas na segurança pública. A meu ver, as pesquisas que compõem o livro identificaram um elemento-chave desse processo de adaptação e retroalimentação de posições a partir da operação cotidiana das instituições participativas na área. Minha leitura é a de que as instituições participativas do sistema de justiça criminal e segurança foram cooptadas pela disputa existente no campo, e elas serão, em menor ou maior grau, acionadas de acordo com os interesses em jogo.

A participação, como parâmetro democrático, é um ideal discursivo que, na prática, serve para reforçar posições. Por conseguinte, ela é operada de modo a compor acordos tácitos sobre quem deve ou não ser ouvido pelas polícias. A maior evidência empírica dessa constante ressignificação é o exemplo do *Manual de Policiamento Comunitário da Polícia Militar de São Paulo*, que, textualmente, afirma que esse modelo é voltado aos “cidadãos de bem”, no reconhecimento formal de que a instituição opera a partir de uma taxonomia própria sobre a quem ela deve prestar contas.

A pesquisa demonstra que são as polícias que definem não só o escopo da participação social, mas também suas próprias finalidades e seus mandatos, recolocando questões de governança que vêm sendo tratadas pela literatura

especializada. As instituições participativas, sejam os Conselhos Comunitários de Segurança, sejam outros espaços, parecem funcionar para que as polícias explicitem suas práticas e valores e, com isso, reponham continuamente a legitimidade de suas ações.

Não há brechas para grandes questionamentos e não há uma preocupação efetiva em estreitar laços entre a comunidade e a polícia. Esta obra vai indicar que o problema principal das instituições participativas em segurança é que elas estão ainda longe de serem plurais e democráticas, estão longe de serem assumidas como espaços de concertação e aproximação entre Estado e sociedade.

Em meio a esse processo, a pressão social por participação e por ações efetivas de redução da insegurança é utilizada para a manutenção de práticas e padrões de atuação das polícias, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos. Essa alocação, no entanto, ocorre mais em função daquilo que é entendido empiricamente como prioritário do que aquilo que seria fruto de um amplo debate sobre qual controle social é compatível com a democracia brasileira.

Infelizmente, as instituições participativas na segurança pública, nos estados estudados por este livro, funcionam como válvula de escape e legitimação do atual modelo de organização da área. Afinal, formalmente, elas vão contemplar as demandas por participação e vão diluir e dar novo sentido às pressões postas. Os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes.

Em conclusão, as evidências colhidas ao longo deste livro reforçam a ideia de que as polícias capturaram as instituições e os modelos participativos para a missão de retroalimentação da posição que vê a segurança pública como estratégia de defesa dos interesses do Estado. Por esta posição, caberia às polícias o microgerenciamento da ordem – entendida como ausência de questionamentos da ordem social vigente – e das fronteiras entre o legal e o ilegal, bem como a seleção e a classificação da população entre as categorias “cidadão de bem” e “bandido”. Por ela, a sociedade precisa ser antes mais tutelada e guiada que ouvida sobre seus reais interesses.

A boa notícia, entretanto, é que a publicação vai mostrar que o Brasil avança na construção de uma sociedade civil dinâmica e que não se acomoda com os papéis a ela atribuídos. Se há resistências e tentativas de se dissiparem pressões, há também novas configurações e demandas que tencionam a conjuntura atual e permitem a criação de espaços participativos e, em alguns casos, deliberativos, nos quais a sociedade participa, ainda que incipientemente, das discussões sobre segurança pública com as instituições policiais.

Da mesma forma, muitas polícias têm incluído em seus processos formativos e em suas academias de ensino conteúdos que colocam o policiamento comunitário e a participação social como valores importantes a serem adotados, e isso gera boas expectativas no médio prazo. A democracia, como forma de governo mantenedora de um processo, tende a ser mais poderosa que os isomorfismos e as adaptações que dificultam a modernização da segurança pública.

Seja como for, parabéns ao Ipea e às demais instituições envolvidas na pesquisa. Os resultados alcançados jogam luz a uma lógica preocupante do funcionamento do sistema de justiça criminal e de segurança pública. E, se é verdade que o primeiro passo para transformarmos uma realidade passa pelo seu reconhecimento e explicitação, esta publicação tem um papel imenso para que este passo seja dado.

## INTRODUÇÃO

A existência da polícia se justifica pela imprescindibilidade dessa agência de segurança para a viabilidade do poder de coerção estatal. Em outras palavras, como atestam clássicos do pensamento político, a sua ausência culminaria na impossibilidade de manutenção de relações pacificadas.<sup>1</sup> Devido a seu protagonismo e sua importância na organização e garantia da reprodução das normas legais, o Estado democrático não pode abdicar dessa instituição. Necessariamente, precisa lidar com as tensões e contradições imanentes à sua atuação, como o uso da força em um contexto de liberdade e a garantia de direitos.

Para que a atuação policial ocorra dentro dos parâmetros democráticos, é essencial que haja a implementação de um modelo de policiamento que corresponda aos preceitos constitucionais, promovendo equilíbrio entre os pressupostos de liberdade e segurança, ou seja, dos limites da ingerência estatal sobre a vida dos cidadãos.

No que tange às organizações policiais, falar em participação na segurança pública envolve, necessariamente, a discussão sobre o desenvolvimento do policiamento comunitário, o único modelo de policiamento que define a participação social como um de seus componentes centrais (Skolnick e Bayley, 2002). Para se analisar essa participação, é preciso verificar se essa ação promovida pelo modelo de policiamento comunitário é efetiva como ferramenta de controle social legítimo da atividade policial e se ela produz uma participação equânime, aberta a todos os membros da população que almejem esse objetivo, com procedimentos institucionalizados bem definidos.

Ao conceituar como instituições participativas alguns arranjos institucionais ligados às polícias estaduais (Pires, 2011), este livro enfrenta diretamente essas questões, abordando variáveis como: a realidade dos conselhos comunitários de segurança pública, as atitudes dos policiais em relação às demandas advindas das comunidades em que atuam e as formas das organizações policiais se estruturarem para atendê-las.

---

1. Não seria possível a manutenção do Estado sem a busca do monopólio da força física, implementada, na prática, pelas polícias e pelas Forças Armadas (Hobbes, 2002; Loader e Walker, 2007).

Parte-se do pressuposto de que a atuação de instituições participativas, tais como os conselhos comunitários de segurança pública (ou instituições congêneres) e os programas criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como o Rede de Vizinhos Protegidos, consiste em uma forma relativamente nova de participação da sociedade civil na segurança pública no Brasil. Trata-se de programas, ações ou projetos costumeiramente classificados sob a rubrica do policiamento comunitário, ou modelos afins, como polícia de proximidade e outros. Seguindo uma tendência já incorporada e estabilizada em outros âmbitos das políticas públicas no país, esses novos formatos institucionais adquiriram, na última década, forte relevância no âmbito da segurança pública – ao menos no nível discursivo –, vindo a tornar-se elemento fundamental da constituição de um novo paradigma para a política de segurança, qual seja o paradigma denominado segurança cidadã.

O estudo apresentado neste livro visa entender o alcance e o significado dessas instituições participativas em segurança pública a partir de algumas experiências em duas perspectivas principais: a primeira, por meio da análise do desenho desses novos formatos institucionais; a segunda, pelo mapeamento de atitudes, valores e crenças de policiais, tanto militares como civis, relacionados à participação social no provimento institucional de segurança pública, em especial daqueles policiais que desenvolvem essas arenas ou nelas trabalham em seu cotidiano.

Com base em trabalhos de campo realizados por diferentes equipes de pesquisadores nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, este livro apresenta os resultados da análise de entrevistas com policiais, gestores da área de segurança pública, líderes comunitários e dos relatos das observações realizadas em reuniões de conselhos comunitários de segurança pública. Além disso, apresenta também reflexões baseadas nos problemas apontados pela literatura especializada em policiamento e nas relações entre polícia e sociedade. Identifica, ainda, programas e projetos, levados a cabo por algumas polícias brasileiras que tiveram por objetivo introduzir formatos institucionais participativos na operacionalização da oferta dos serviços de segurança pública. Este foco reduziu e especificou, de modo suficiente, a orientação da pesquisa e o tipo de inovação institucional perseguido em torno de aspectos do desenho das instituições, bem como da percepção dos policiais a respeito dos programas dessa natureza nos quais estão envolvidos, incluindo a percepção a respeito de seu próprio trabalho e da população com a qual interagem e, principalmente, o significado e a qualidade da participação compreendida.

Este estudo tem como objetivo geral identificar os fatores culturais, doutrinários, organizacionais e procedimentais que limitam ou impulsionam a participação social nos programas e atividades das polícias nas quatro metrópoles



brasileiras escolhidas para o estudo. Pode-se identificar, igualmente, cinco objetivos específicos sendo trabalhados. São eles:

- 1) Levantar e analisar a base documental que orienta e regula, nas organizações policiais, as estratégias e os programas participativos, geralmente relacionados ao modelo de polícia comunitária, com vistas a analisar seu desenho.
- 2) Destacar, no desenho dos programas, fatores que limitam ou impulsionam a participação social.
- 3) Identificar e refletir sobre a percepção de policiais militares a respeito da profissão e de suas características, buscando entender fatores de ordem cultural e organizacional que impactam a participação social no campo de atuação das polícias.
- 4) Identificar e refletir sobre a percepção de policiais militares a respeito dos programas de natureza participativa nos quais estão envolvidos, tais como programas de policiamento comunitário e conselhos comunitários de segurança pública.
- 5) Identificar e refletir sobre a percepção de policiais militares a respeito da população com a qual interagem, bem como sobre o caráter da participação dos cidadãos nos referidos programas.

O primeiro capítulo é dedicado a uma revisão da literatura sobre o tema. Nele, discute-se o conceito de instituições participativas (IPs) e sua aplicação. Traça-se, além disso, um panorama histórico sobre a participação no campo da segurança pública no Brasil, definindo o marco teórico que serve de esteira para apresentação dos estudos de caso apresentados nos capítulos seguintes. Cada equipe de pesquisa, dirigida por seu próprio coordenador local, trabalhou com relativa autonomia,<sup>2</sup> respeitando as diretrizes e limites dados pelo referencial acordado por meio de reuniões realizadas para discussão da literatura e definição das estratégias de campo. Esse capítulo dá unidade ao estudo, apresentando conceitos fundamentais, como o de policiamento comunitário e sua difusão no Brasil, os principais problemas e desafios para sua consolidação como instituição participativa.

O segundo capítulo apresenta o primeiro estudo de caso, referente à pesquisa realizada em Belo Horizonte. Inicialmente, aborda-se o desenvolvimento institucional da Polícia Militar de Minas Gerais em uma perspectiva histórica. No que diz respeito ao período mais recente, foram consultados todos os documentos oficiais publicados referentes aos programas comunitários e participativos instituídos pela organização, principalmente no que concerne à consolidação dos conselhos comunitários de

---

2. O que acarreta que cada um dos estudos de caso apresente suas próprias observações e esclarecimentos metodológicos.

segurança pública, chamados de Conseps em Minas Gerais. Também se faz um retrospecto das principais iniciativas da corporação para criar proximidade com a população, como as bases comunitárias, o Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (Gepar), a Rede de Vizinhos Protegidos, entre outras. Com base nesses dados, avalia-se a percepção dos policiais em relação a esses programas, verificando-se o grau de adesão e a viabilidade dessas experiências.

O terceiro capítulo aborda a realidade do policiamento comunitário e da participação na segurança pública em São Paulo e discorre sobre a trajetória de implementação dos conselhos comunitários de segurança, denominados Consegs, e da filosofia do policiamento comunitário no estado de São Paulo, com ênfase nos documentos normativos que o regulam. Depois, são apresentados os resultados do trabalho de campo, descrevendo o processo de seleção dos conselhos estudados e os principais aspectos observados em cada conselho. O capítulo termina com uma análise desses achados à luz da percepção de policiais entrevistados e da literatura do campo.

O quarto capítulo traz os resultados do estudo realizado no Rio de Janeiro. Na análise, aspectos do desenho das instituições participativas no âmbito da segurança pública foram contrastados com a percepção dos policiais envolvidos nos programas dessa natureza, incluindo a percepção a respeito de seu próprio trabalho e da população com a qual interagem e, principalmente, o significado e a qualidade da participação envolvida. Após a exposição de alguns importantes aspectos do cenário da segurança pública na cidade do Rio de Janeiro, são apresentadas considerações sobre os significados predominantemente atribuídos à participação social pelos pesquisados. O trabalho abarca não apenas os conselhos comunitários (conhecidos como CCS na região), mas também o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Consperj).

O quinto capítulo aborda a pesquisa de campo referente ao Distrito Federal. Primeiramente, é apresentado um panorama do território, com suas singularidades, uma vez que sua organização política apresenta um caráter único. Depois, aborda-se a institucionalidade dos programas comunitários de segurança locais e o modo como estão organizados os conselhos de segurança, denominados Consegs no Distrito Federal. Finaliza-se com os resultados da pesquisa realizada, com observações de reuniões e entrevistas com os atores envolvidos com os conselhos.

Finalmente, levando em consideração que o acesso político igualitário de toda a população à instituição policial de forma consensualmente procedimentalizada é uma meta fundamental a ser alcançada, apresenta-se uma conclusão geral do livro, voltada a compreender os avanços e entraves ao desenvolvimento de um policiamento cidadão no Brasil.

## REFERÊNCIAS

HOBBS, T. **Leviatã**: ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOADER, I.; WALKER, N. **Civilizing security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.



## **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: REFERENCIAL TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA**

Letícia Godinho  
Almir de Oliveira Junior  
Paula Poncioni  
Samira Bueno

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, associamos as instituições participativas (IPs) em segurança pública – principalmente nas estratégias impulsionadas pelas organizações policiais – à difusão do chamado modelo de policiamento comunitário no Brasil. Este modelo, que também se observa em outros países da América Latina, está associado ao movimento de reforma policial (Fruhling, 2001; Olivera e Tiscornia, 1998 *apud* Dammert, 2003) e ao fomento de políticas de participação que buscam promover apoio à cidadania e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (Dammert, 2003). A maior atenção à “comunidade” se torna central nesse movimento que tem como objetivo substituir os pilares das políticas públicas de segurança, conduzindo, ou na tentativa de conduzir, a uma nova relação entre polícia e sociedade civil, por meio de uma maior participação social nas estratégias de segurança.

Nesse movimento, as políticas de participação cidadã na segurança, e a consequente criação de IPs nesta área, se veem diante de três principais desafios: em primeiro lugar, melhorar a frequentemente deteriorada relação entre sociedade e polícia, fomentando um trabalho comum em que aquela participe dos processos relacionados à construção de estratégias para a prevenção à criminalidade e soluções de problemas neste âmbito; em segundo, fortalecer as redes sociais existentes, sob a premissa de que se permite com isso desenvolver e consolidar o capital social local, que, por sua vez, contribui para a redução e prevenção do crime e dos problemas; e, por fim, consolidar mecanismos de prevenção locais, outorgando às organizações das respectivas regiões um papel cada vez mais ativo na formulação e execução dessas iniciativas.

Para além dos movimentos ocorridos no Brasil e na América Latina, a própria noção de policiamento comunitário refere-se a um movimento mais amplo de

reorientação do chamado modelo profissional de policiamento, que dominou boa parte do século XX, em grande parte dos países ocidentais centrais. O movimento de “reforma comunitária” do modelo profissional de polícia se consolida na década de 1980 nos Estados Unidos e na Inglaterra, principalmente, mas se difunde, a partir de então, para várias regiões do mundo, incluindo o Brasil e a América Latina, no contexto da redemocratização ocorrida na região. Em linhas gerais, a reforma orientada ao policiamento comunitário busca uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população, a fim de melhorar a confiança da sociedade na instituição policial e aumentar a responsividade e o controle sobre o serviço oferecido por ela (Godinho, 2011).

A literatura, principalmente a internacional, e os programas e ações sob a rubrica “policiamento comunitário” desenvolveram, sob esse amplo conceito, um conjunto bastante abrangente de atividades, que vão desde o patrulhamento a pé, a abertura de postos fixos de policiamento nas comunidades, o treinamento de policiais para a identificação de problemas locais, a criação de fóruns de deliberação conjunta com a população residente para a propositura de ações de intervenção para solução dos problemas locais, a condução de projetos de educação dos jovens contra as drogas, a mobilização da população para ações coletivas de segurança mútua e a implementação de pesquisas para medir a satisfação da comunidade para com os serviços policiais, entre inúmeras outras.

Contudo, se, por um lado, a introdução de elementos institucionais participativos na produção e operacionalização cotidiana dos serviços de segurança pública está intimamente relacionada à emergência do modelo ou de estratégias de “policiamento comunitário”, por outro lado, a amplitude do conceito tem originado, na prática, programas, ações e projetos com diferentes implicações e orientações, dependendo do foco que lhe é dado. Esse é um importante desafio das pesquisas que procuraram avaliar programas sobre esse rótulo. Grande parte das vezes, observa-se que as orientações desse tipo de estratégia são bastante diversificadas e, algumas vezes, ambíguas. Analisando, de modo comparativo, as reformas realizadas em diferentes países ou mesmo nas diferentes polícias de um mesmo país (por exemplo, Brasil ou Estados Unidos), observamos uma enorme diversidade entre elas. Diferente de muitas reformas institucionais que visaram restringir seu foco, a reforma comunitária do policiamento foi implementada de maneira bastante diversificada e multifacetada (Godinho, 2011).

Boa parte da literatura internacional sobre a reforma comunitária do policiamento vem sugerindo que todos esses diferentes focos são desejáveis e compatíveis – embora essa interpretação não seja de forma alguma consensual. Entretanto, seja como for, está claro que diferentes elementos do modelo de policiamento comunitário tornam-se tanto atraentes a gestores quanto adequados a determinados contextos, dependendo

do público ou da audiência a que se destinam. Se essa variedade e flexibilidade, por um lado, contribuem para que o policiamento comunitário e os programas afins constituam um projeto político de reforma legítimo e viável desde algumas décadas, por outro lado, o esvaziam de conteúdo e clareza (Godinho, 2014).

## 2 O QUE SÃO IPs

Em linhas gerais, as IPs compreendem “instâncias aperfeiçoadas da esfera pública, que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente” (Fung, 2004a). São formas democráticas que compreendem momentos deliberativos, isto é, o processo de formação ou a tomada de uma decisão no interior de uma IP se diferencia do processo agregativo de mera manifestação de opiniões ou de preferências individuais. Diversamente, contemplam instâncias, espaços ou momentos de *formação coletiva* de opiniões e, eventualmente, tomada de decisão. São instituições híbridas, ou seja, buscam reunir atores da sociedade civil e do Estado em espaços de deliberação conjunta (Pires, 2011), além de tentarem reunir também, eventualmente, atores do mercado nesses mesmos espaços.

Segundo Fung (2004a), as IPs se constituem em “exercícios reformistas”, não atividades “revolucionárias”, e de reparação, não de grande mudança. Nesse sentido, vale ressaltar que estamos buscando experiências, mais ou menos institucionalizadas, de *reforma incremental* – e que, por isso mesmo, não se espera que provoquem efeitos disruptivos no curto prazo. A pesquisa se vale, assim, de capacidade analítica “fina”, ou seja, de ser capaz de identificar tendências de mudança no médio e longo prazo, além de considerá-las a partir de “níveis” ou “graus” de aprofundamento e não identificar processos de “tudo ou nada”. Precisamos compreender essas novas IPs como parte de um processo conjunto de resolução incremental de problemas (*muddling through*), por meio do qual governos recorrem a múltiplos fluxos de informação e interesses para definir agendas políticas.

As IPs são como enxertos na estrutura do Estado e da democracia representativa. No âmbito dessas instituições, lideranças da sociedade civil e representantes do governo estabelecem os laços que ligam os cidadãos com o Estado, e o governo com a sociedade. Elas representam, assim, novas formas de intermediação ou relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, *canalizadoras* das demandas emergentes nas comunidades organizadas.

Em suma, as IPs criam uma arquitetura institucional com base no Estado, que transforma a maneira pela qual os atores da sociedade civil entram em contato com atores do governo, mas também altera as conexões entre as OSCs [organizações da sociedade civil]. As IPs ampliam a abrangência de pontos de acesso formal a órgãos

do governo, o que aumenta a amplitude e a intensidade do contato entre os cidadãos e funcionários do governo. Isso tem o potencial de aumentar a *accountability*, porque os cidadãos podem utilizar os fóruns públicos, bem como as interações informais, para questionar o governo sobre as suas ações (Wampler, 2011).

De todo modo, algumas dimensões devem ser consideradas para a compreensão das formas de atuação das IPs, bem como de seus possíveis resultados. Não são necessariamente variáveis a serem mensuradas diretamente, mas, sim, dimensões gerais capazes de organizar a pesquisa, quais sejam:

- o tipo de desenho ou estrutura adotado;
- o nível de institucionalização ou formalização;
- as possibilidades de inclusão e representatividade (“quem delibera?”);
- o contexto externo ou ambiental;
- o tipo de participação;
- o grau de efetividade deliberativa (“como delibera?”); e
- outros benefícios e resultados produzidos.

### **3 ARRANJOS PARTICIPATIVOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Seguindo uma tendência já incorporada em outros âmbitos das políticas públicas do país, novos arranjos institucionais participativos adquiriram forte relevância na segurança pública – ao menos no nível discursivo –, vindo a se tornar um elemento fundamental da constituição de um novo paradigma para a política de segurança, genericamente denominado “segurança cidadã”. Nesta pesquisa, definem-se os conselhos comunitários de segurança pública (ou instituições congêneres), redes de vizinhos protegidos e outros programas, criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como IPs (Godinho, 2011; 2014). Trata-se de ações ou projetos geralmente classificados sob o rótulo de policiamento comunitário ou modelos afins, como polícia de proximidade ou interativa, entre outros. A esse respeito, é interessante a definição dada por uma diretriz normativa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ):

a polícia de proximidade é uma filosofia na qual, policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a participação da comunidade, a fim de construir laços de confiança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais (Estado do Rio de Janeiro, 2014).

Essa visão organizacional do trabalho policial, que também pode ser observada em outros países da América Latina, está associada ao movimento de reforma



policial e ao fomento de políticas de participação que buscam promover apoio à cidadania e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (Fruhling, 2001; Oliveira e Tiscornia, 1998 *apud* Dammert, 2003). A maior atenção à comunidade se torna central nesse movimento que visa substituir os pilares das políticas públicas de segurança, na tentativa de construir uma nova relação entre polícia e sociedade civil por meio de uma maior participação social nas estratégias de segurança.

Em que pese o fato de a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ter definido que a participação e a iniciativa populares na gestão das políticas devem ser práticas e valores adotados pelo Estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas. Segundo Martins (2013), a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do Estado do que um direito. A ideologia militar, que tratava a segurança como algo secreto e restrito às Forças Armadas e às polícias militares, levou ao “insulamento das instituições policiais” (Martins, 2013, p. 203) e à consequente colaboração tardia com a população.

Lima, Souza e Santos (2012) exploraram as diferenças entre a capilaridade experimentada pela área da saúde na formulação de políticas voltadas à participação popular e aquela experimentada pela área de segurança pública. Segundo os autores, a segurança pública diferenciou-se dos demais campos das políticas públicas por ter sido possivelmente o único que não se beneficiou da “janela de oportunidade aberta no contexto da redemocratização” (*op. cit.*, p. 26), em meados da década de 1980. Se em diferentes áreas foram criados canais de participação e IPs inseridas na própria Constituição, na segurança pública não houve mudanças na arquitetura institucional herdada do período ditatorial, ficando para os anos 2000 o início da participação popular nessa esfera. Nesse período, passa-se a reconhecer que o fechamento das organizações policiais dificultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial, fazendo com que sua atuação cotidiana apenas se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta (*op. cit.*, p. 25).

Ao propor outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre as instituições policiais e a sociedade durante a maior parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário se aproxima de uma perspectiva mais republicana (Godinho, 2011). Nesse contexto, definiu-

se a efetividade da participação como a capacidade de as organizações policiais assimilarem, de forma procedimental, as demandas estabelecidas em seus próprios foros de participação direta, ou seja, nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública. Em termos práticos, isso significa verificar os mecanismos estabelecidos para se dar uma resposta aos cidadãos.<sup>1</sup> Por exemplo, as deliberações realizadas no âmbito dos conselhos comunitários de segurança influenciam o estabelecimento de prioridades no policiamento, afetam o deslocamento de efetivos ou as estratégias empregadas na interação dos policiais com a população local? Haveria um processo de reconhecimento e aprendizagem mútua entre a população e a polícia? A pesquisa, portanto, buscou entender as consequências desses momentos deliberativos nas tomadas de decisão – aquelas que acontecem no interior das IPs ou em seu exterior –, por exemplo, nos órgãos que irão implementar a política pública.<sup>2</sup>

#### 4 QUADRO ANALÍTICO PARA A INVESTIGAÇÃO DAS IPs NO CONTEXTO DA REFORMA COMUNITÁRIA DO POLICIAMENTO

Avrtizer (2009) caracteriza as IPs a partir de quatro elementos: *i*) elas operam tanto a partir do princípio da representação (tradicional ao sistema político) quanto da participação (tradicional à sociedade civil); *ii*) transformam práticas da sociedade civil em formas permanentes de organização política; *iii*) criam, ao mesmo tempo, novas formas de interação por parte dos atores estatais; e *iv*) são instituições cuja efetividade depende, crucialmente, do desenho institucional que assumem, porque esse pode ou não favorecer a inovação e a construção de relações políticas horizontais entre os participantes (*op. cit.*, p. 8-ss).

Fung (2004b)<sup>3</sup> chama a atenção para uma série de aspectos relativos ao desenho que favoreceriam ou não a participação, o envolvimento comunitário e o empoderamento da sociedade ou da comunidade local. Para esse autor, por definição, as IPs<sup>4</sup> deveriam ser capazes de congregar os cidadãos a participar da vida pública, levando-os a deliberar coletivamente, discutindo, fiscalizando, executando e controlando a política pública. Logo, deveriam, em tese, ser capazes de constituir “fóruns educativos” nos quais os cidadãos seriam estimulados a formar, articular e refinar opiniões sobre determinados assuntos públicos (no caso em questão, a segurança pública), bem como tomar decisões acerca desses assuntos (Fung, 2004a; 2004b). Um

1. O que é diferente de avaliar a efetividade das ações policiais originadas nessa interação com a comunidade em termos de sua atividade finalística (isto é, controle da criminalidade e da violência).

2. Por exemplo, pode-se investigar o impacto das deliberações do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) sobre as decisões do Ministério da Justiça (MJ) sobre a política de segurança pública; ou o impacto das deliberações dos conselhos comunitários de segurança (Conseps e Consegs) sobre a política de segurança estadual ou as ações de policiamento local.

3. Um importante objeto de estudo de Fung (2001) é justamente o policiamento comunitário implementado na cidade de Chicago.

4. Na teoria de Fung (2004), elas são chamadas de “minipúblicos” ou “fóruns participativos”.

conjunto de condições, favoráveis ou impeditivas à criação de um fórum deliberativo de “alta qualidade”, igualitário e inclusivo, deveriam então ser examinadas.

Quando a análise foca o desenho dos programas participativos, a pergunta subjacente à investigação é *se e como* a diretriz participativa aparece nos documentos normativos, ou seja, na legislação, nos regulamentos, ou mesmo no planejamento estratégico das organizações públicas que os criam. A hipótese é que, além de indicarem o grau de compromisso<sup>5</sup> organizacional com a introjeção do novo paradigma participativo ou da “segurança cidadã”, esses documentos, em grande medida, “criam” a moldura institucional que as inovações irão assumir. Além disso, o desenho dos programas também informa acerca das concepções subjacentes sobre o “social” e sobre como intervir sobre ele. No caso em questão, os programas de segurança pública assumem certas compreensões sobre o fenômeno da criminalidade e de suas causas, além de postularem as “soluções” para os problemas diagnosticados (que são, em si, as ações de intervenção previstas no desenho do programa) (Godinho, 2011).

A implementação de programas participativos pressupõe, em boa medida, uma série de mudanças, reformulações e adaptações organizacionais, seja no sistema de segurança pública, seja no sistema de justiça criminal e, mais especificamente, na própria polícia e no modelo de policiamento. Uma extensa literatura dedicada ao policiamento comunitário há muito tem se debruçado sobre essas questões. Obviamente, não esgota todas as possibilidades no que se refere às inovações participativas em segurança pública; contudo, quase todas as iniciativas conhecidas contam com a polícia como atores mais ou menos centrais, quando não é a própria polícia o fomentador e sustentador de um projeto dessa natureza. Assim, são de grande relevância os pontos levantados pelos teóricos do policiamento comunitário para se pensar as condições de implementação de um programa de natureza participativa em segurança pública.

O policiamento comunitário pressupõe, de início, uma orientação da organização policial diametralmente oposta àquela determinada pelo modelo profissional. Se, neste último, o pressuposto é a produção de um serviço policial imparcial, de forma a evitar o risco de sua utilização patrimonialista; no modelo de policiamento comunitário, o requisito é que as organizações policiais desenvolvam canais de aproximação com a sociedade ou com seus públicos para conhecimento dos problemas locais. Isso requer sistemas que respondam efetivamente a esses problemas, que possuem natureza essencialmente diversa dos “problemas criminais tradicionais”.

---

5. O compromisso institucional não ocorre somente a partir da definição, no plano normativo, de determinada orientação. Significa, contudo, um primeiro passo no sentido de introjetar a mudança institucional.

Logo, mudanças na forma de organizar e fazer o policiamento comunitário são requeridas às polícias e ao sistema de segurança pública, em três dimensões: *i*) a adoção de novos programas e alteração de estruturas organizacionais, principalmente no que se refere à extrema hierarquização característica das instituições do sistema; *ii*) mudanças na cultura policial e também na cultura monopolística do sistema de segurança pública com relação aos demais âmbitos de políticas; e *iii*) mudanças nas práticas do profissional de segurança pública, em especial para aquele que está na ponta, no “nível da rua”.

Implicam, ainda, reconhecer e superar as amplamente documentadas limitações e resistências à efetiva implementação de programas desse tipo, no Brasil e no contexto internacional, tais como: *i*) as resistências à mudança encontradas tanto na cúpula da organização policial (no que se refere a conferir maior autonomia ao profissional da ponta) quanto em suas bases (programas participativos são muitas vezes vistos como uma forma de policiamento mais brando, ou implicam o aumento das responsabilidades do profissional de segurança pública); *ii*) as resistências impostas pela cultura policial; *iii*) a percepção da polícia sobre determinados públicos; e *iv*) a imagem da própria sociedade acerca da polícia, entre outras. Essas fontes de resistências e limitações fazem com que muitos dos objetivos buscados, mas principalmente o envolvimento ou as interfaces com o público (justamente o elemento central dessas iniciativas), sejam o aspecto mais problemático quando de sua implementação (Godinho, 2011).

Em geral, espera-se que estratégias de segurança pública produzam resultados como redução da criminalidade, do medo ou da sensação de insegurança; e algumas buscam reduzir as chamadas “desordens” ou “incivilidades”. Contudo, o que realmente se espera de programas participativos é que envolvam os cidadãos em iniciativas públicas com o Estado; que alcance o maior número de pessoas possível; e que haja amplo compartilhamento de poder. Assim, em programas participativos, a participação e a deliberação são, em primeiro lugar, fins em si. Isso não quer dizer que não se possa qualificar a participação e a deliberação efetivamente exercidas no âmbito das instituições participativas; ao contrário, essa dimensão é de suma importância. Avritzer (2009), por exemplo, classifica as instituições participativas em desenhos participativos “de baixo para cima” (*bottom-up*), de compartilhamento de poder (*power-sharing*) e de ratificação (*ratification*), dependendo do grau de autonomia da sociedade e do compartilhamento de poder com os atores estatais.

Além disso, espera-se que a participação cidadã e local dê origem a ações mais democráticas, no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos; ou seja, no caso em questão, espera-se que promova uma distribuição mais equitativa e justa da segurança pública. Presume-se, ainda, que a política se torne mais transparente

e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle social. Um programa ou uma política com essa natureza, quando efetiva, garante maior legitimidade ao sistema político, ao Estado e à organização pública que a implementa. Esperam-se, com isso, ganhos de legitimidade e um maior apoio, por parte da sociedade, a governos, ao sistema de segurança pública e às organizações policiais que fomentem e mantenham programas participativos – quando adequadamente implementados.

Cria-se também a expectativa de que as práticas do sistema de segurança e das organizações policiais mudem a partir da implementação de IPs na área da segurança pública. A despeito de serem também condicionantes importantes do processo de implementação, constituem objetivos de uma política de segurança participativa ou “cidadã” diminuir a atuação violenta da polícia, torná-la mais responsiva e controlável pela sociedade civil e que seu foco de atuação mude, voltando-se para a resolução de problemas locais, dentre outros (Godinho, 2011).

**QUADRO 1**

**Roteiro analítico para a investigação das IPs no contexto da reforma comunitária do policiamento**

Etapa do ciclo	Questões/Tópicos
Desenho	Que elementos do desenho favorecem a participação e/ou envolvimento cidadão? A participação está prevista nas legislações, nos documentos normativos, nas missões e nos planejamentos estratégicos das organizações públicas? De que maneira? Quais as teorias de fundo? Quais as intervenções propostas para os diagnósticos apresentados? Qual o papel da participação cidadã neste mecanismo causal?
Implementação	Qual o contexto (social, político, discursivo) de implementação dos programas? Foram empreendidas mudanças no sistema de segurança pública? Foram empreendidas mudanças no sistema de justiça criminal? A introdução dessas novas diretrizes na legislação e nos documentos normativos mudou a organização policial? Houve descentralização da estrutura organizacional? Foi dada maior autonomia aos comandantes no nível médio? Foi dada maior autonomia para policial de rua? Mudou a forma com que o policiamento é feito e organizado? Quais as resistências encontradas por parte da organização em mudar? Quais as resistências encontradas por parte do policial em mudar? Quais as resistências impostas pela “cultura policial”? As organizações policiais mudaram seu foco nos “crimes mais sérios”? Passaram a lidar com a desordem? As polícias criaram canais para entrar em contato com a população? Quais: fóruns, encontros, conselhos, mobilização para criação de intervenções coletivas, patrulhamento a pé, fórum para resolução de problemas, etc.? A interação com a população é de tipo consensual ou conflitivo? E a interação com os demais órgãos públicos e associações privadas? Houve a criação de projetos de prevenção? Houve mudanças na relação das polícias com os jovens? Houve mudanças na relação das polícias com as minorias? Houve mudanças na forma como os policiais veem a sociedade? Houve mudanças na forma como a sociedade vê a polícia?

(Continua)

(Continuação)

Etapa do ciclo	Questões/Tópicos
Avaliação dos resultados	<p>Houve efetivo envolvimento por parte da população? Quais as principais resistências encontradas?</p> <p>Qual a qualidade da participação e da deliberação? Qual o formato participativo assumido: de ratificação, compartilhamento de poder ou “de cima para baixo”?</p> <p>Qual a efetividade distributiva do programa? Os benefícios são distribuídos equitativamente entre comunidades de diferentes classes sociais? Melhorou o acesso dos grupos minoritários aos serviços de segurança pública?</p> <p>Aumentou a legitimidade da política de segurança?</p> <p>Aumentou o grau de satisfação e apoio à polícia?</p> <p>Houve aumento de sua legitimidade?</p> <p>A polícia está mais satisfeita com seu trabalho?</p> <p>Houve redução da criminalidade? De que tipo?</p> <p>Houve redução da desordem?</p> <p>Houve redução da sensação de insegurança?</p>

Fonte: Godinho (2011).

## **5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA: HISTÓRIA E SIGNIFICADOS**

A redemocratização do final dos anos 1980 trouxe consigo uma onda participativa, por meio da qual a ideia de participação transformou-se em valor a ser praticado no Brasil. Segundo Martins (2013), a participação estava na “moda”, e a Carta Magna de 1988 previu “o direito da sociedade de articular com os órgãos de governo a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, colocando em pauta a participação popular na gestão e no controle da administração pública” (*op. cit.*, p. 185). Naquele contexto, surgiram no cenário político nacional conselhos em diferentes áreas temáticas, definidos pela autora como mecanismos de participação popular provocados pelo Estado. Esses conselhos representariam espaços de interface entre o Estado e a sociedade, onde todos assumiriam a tarefa de propor, negociar e fiscalizar a realização do interesse público (*op. cit.*, p. 186).

Nesse sentido, Martins (2013) propõe uma distinção entre os conselhos surgidos a partir do final dos anos 1980 e os chamados movimentos sociais, ainda que ambos tenham surgido em um mesmo contexto de redemocratização. Segundo a autora, essa diferenciação dá-se pelo fato de os conselhos – especialmente os conselhos de direitos – serem instrumentos criados pelo Estado, ao contrário dos movimentos, cuja criação partiu da sociedade. Essa peculiaridade em relação à origem dos conselhos fez com que esses instrumentos participativos assumissem uma forma específica de participação, regulamentada pelo Estado, levando a autora a utilizar o termo domesticação para se referir ao processo pelo qual devem passar aqueles que ocupam esses espaços e em que se demanda a apropriação de vocabulário e gramática específicos, até então monopolizados pelos atores estatais (*op. cit.*, p. 189).

Se as primeiras instâncias de participação em áreas como a saúde e a educação surgiram na esteira do processo de redemocratização, a inclusão da sociedade no campo das políticas de segurança pública foi tardia. Martins (2013) recorda que, ainda que a CF/1988 houvesse definido que a participação e a iniciativa populares na gestão das políticas deveriam ser práticas e valores adotados pelo Estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas. Para a autora, a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do Estado do que um direito social. A ideologia militar, que tratava a segurança como algo secreto e restrito às Forças Armadas e polícias militares, levou ao “insulamento das instituições policiais” (*op. cit.*, p. 203) e à consequente colaboração tardia com a população.

Além de tardia, a história da participação social na segurança pública foi marcada por experiências que não apresentaram uma trajetória linear e consolidada (Lima, Souza e Santos, 2012, p. 31). Sobre este ponto, é importante mencionar que os conselhos comunitários de segurança surgiram no estado de São Paulo já em 1985, por iniciativa do então governador Franco Montoro. O advento desses conselhos em outros estados, entretanto, foi bastante posterior, estando fortemente relacionado ao condicionamento da liberação de verbas pelo Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2003 (*op. cit.*, p. 33).

Mesmo em São Paulo, onde os primeiros conselhos nasceram, em meio ao processo de redemocratização, houve, contudo, um período de ruptura durante o qual sua atividade ficou prejudicada, sendo retomada efetivamente a partir de 1995. Essa ruptura observada em São Paulo pode ser explicada pelo aprofundamento da exclusão social que marcou os anos 1990 e que foi responsável por reduzir o impulso favorável à criação de canais de participação popular. O início da década também foi marcado por uma inflexão na orientação das políticas de segurança pública pelo país, que assumiram caráter conservador, retomando ideias da política de “lei e ordem” (*op. cit.*, p. 32).

Encerrando esta breve descrição histórica sobre o processo de participação social no campo da segurança pública, convém citar a distinção proposta por Martins (2013) entre os espaços de interlocução entre a população e as polícias, dos quais os conselhos de segurança são o exemplo mais concreto, mas não o único. Nessa perspectiva, a autora apresenta que os mecanismos formais mais comuns de interlocução são os programas de policiamento comunitário; os *hotlines*, conhecidos popularmente como disque-denúncia; as ouvidorias de polícia; os planos municipais de segurança pública; e os conselhos.

Por esta razão, vale destacar que esta pesquisa analisa principalmente os conselhos de segurança sem, contudo, desprezar a ideia de policiamento comunitário como tática, mas também como pano de fundo destas estruturas. É nesse sentido que, nas seções que se seguem, apresenta-se uma perspectiva histórica e normativa sobre a implementação dos conselhos e da filosofia de policiamento comunitário.

## 6 MODELOS DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E PARTICIPAÇÃO<sup>6</sup>

O policiamento comunitário é um conceito amplo, que implica distintos usos, dependendo do foco que lhe é atribuído. Na maior parte das vezes, esses focos estão propostos de forma ambígua e de difícil avaliação. Diversamente de muitas iniciativas de reforma que restringiram seu foco, o policiamento comunitário se colocou como parte de uma agenda diversificada e multifacetada (Godinho, 2013).

Algumas polícias enfatizaram o *policiamento de janelas quebradas*, implementando, nessa perspectiva, intervenções no ambiente urbano, ações rápidas para mediar comportamentos desordeiros ou táticas de policiamento baseadas na máxima da “tolerância zero”, em que comportamentos desordeiros são tratados como ofensas graves. Outras polícias acabaram por enfatizar o policiamento focados em “áreas de risco” (*hotspots*), utilizando para tanto estratégias de intervenção denominadas, no contexto nacional, repressão qualificada. Por fim, há aqueles que deram ênfase ao conceito de policiamento orientado para a resolução de problemas, que abarcaria, em sua versão mais progressista, a realização de parcerias fortes entre a polícia e o público atendido.

A literatura da reforma policial sugere, de um lado, que todos esses focos são desejáveis e compatíveis, enquanto outros autores irão argumentar que há sérias contradições entre esses distintos focos. Mastrofski (2006) afirma que essa ambiguidade e flexibilidade dão ao policiamento comunitário seu caráter de “fazer tudo ao mesmo tempo para todos os públicos”, o que tem, portanto, contribuído para sua viabilidade política há algumas décadas, tendo sido abraçado por líderes e gestores de todo o espectro político (*op. cit.*, p. 44).

Feeley e Simon (1992) argumentam que, nas últimas décadas, as políticas criminais tiveram uma atenção crescente sobre categorias de pessoas e grupos, em vez de se concentrarem no indivíduo criminoso. A partir da crise do chamado *welfare penal*,<sup>7</sup> paradigma penalógico, tal como o caracteriza Garland (2001), a adoção de uma perspectiva “orientada pelo risco” passou a ser a principal característica das

6. Uma versão anterior do texto que compõe esta seção foi publicada parcialmente em Godinho (2013).

7. Essa ruptura se refere à quebra do amplo consenso, vigente até então, com relação à moldura normativa colocada pelo paradigma do bem-estar penal (ou *welfare penal*) no mundo ocidental, no campo da segurança pública e justiça criminal. Garland (2001) apresenta-se hoje como a principal referência acerca do estudo dessa transição paradigmática. No Brasil, há a excelente coletânea que reúne textos importantes que retratam os principais argumentos levantados em torno desse debate, conforme Canedo e Fonseca (2012).



práticas de controle do crime. Referindo-se à emergência dos modelos situacionais de intervenção no campo da segurança pública, muitos autores afirmaram que o foco do sistema de justiça criminal e das políticas de segurança pública se deslocou: da identificação das características “culpáveis” das condutas individuais dos infratores para a identificação de situações e atitudes “propícias” a produzir comportamento criminoso (Feeley e Simon, 1992); de uma orientação incluída para uma orientação excludente, baseada na eliminação do outro (Young, 2002).<sup>8</sup>

Neste mesmo sentido, Hope (1995) argumenta que, ao longo do tempo, as políticas comunitárias em segurança pública foram mudando de orientação, e as diferentes molduras normativas de que se revestem estariam relacionadas a momentos distintos da política pública: *i*) à “comunidade desorganizada” da primeira metade do século XX, em que prevalecem sobre as causas comunitárias da criminalidade as noções postuladas pela Escola de Chicago; *ii*) à “comunidade em desvantagem” das décadas de 1960 e 1970, que marcou o amplo consenso teórico daquela época em torno do paradigma do bem-estar penal; e *iii*) à “comunidade amedrontada”, a partir das décadas de 1980 e 1990, que encontra sustentação em perspectivas teóricas mais conservadoras, como a ideia do espaço defensável ou a prevenção situacional. A referência a esses diferentes paradigmas aponta para o fato de que todas essas formas de intervenção comunitária em segurança pública não deveriam ser interpretadas somente como aplicações diretas da teoria criminológica, mas como complexas peças da ação sociopolítica, que também contribuem para a determinação de seu caráter político (*op. cit.*, p. 22).

O que essa literatura destaca é que, por um lado, o debate sobre as políticas criminais e as intervenções comunitárias, incluindo o policiamento comunitário, está originalmente associado a ideias, conceitos, panos de fundo normativos, contextos e perspectivas políticas específicos. Por outro lado, contudo, é preciso pensar que essas ideias não estão dotadas de significados universais e imutáveis que, ao se transporem para diferentes contextos nacionais e subnacionais, o fazem da mesma forma. Diferentemente, essas ideias vão adquirindo novos significados à medida que vão sendo selecionados e articulados com vistas a objetivos específicos, a depender dos contextos institucionais e culturais nos quais se estabelecem.

Por isso mesmo, é preciso considerar a *tradução* dos modelos de policiamento comunitário como um processo em que conceitos e concepções de diferentes perspectivas políticas e contextos socioculturais entram em contato, criando possibilidades de mudança e inovação (Kjaer e Pedersen, 2001 *apud* Godinho,

---

8. Ao contrário de promover a reinserção social dos infratores, essas novas estratégias buscam “reduzir as oportunidades físicas de a infração ocorrer ou aumentar as chances de um infrator ser pego” (Clarke, 1980, p. 335), seja por meio da manipulação situacional do ambiente seja por meio da incapacitação promovida pelo encarceramento. Para uma revisão e comparação mais aprofundada de diferentes interpretações existentes na criminologia internacional acerca das rupturas ocorridas nas últimas décadas, ver a abrangente revisão feita por Fonseca (2012).

2011). Assim, atores nacionais e subnacionais selecionam diferentes conceitos e concepções disponíveis e os usam, inclusive deslocando a moldura normativa preexistente. A questão, portanto, é saber como se dá esta mudança na política pública, perceber como ela é influenciada pelas oportunidades para a ação política e avaliar o porquê das preferências acerca de determinados modelos de intervenção.

Com isso, é possível entender a flexibilidade e a maleabilidade de que fala Mastrofski (2006), ao analisar o caso do policiamento comunitário e suas distintas apropriações. O autor busca apontar para o “risco” embutido nos processos de tradução desses modelos: o de se produzir estratégias ambivalentes e que são apropriadas de maneira instrumental ou pragmática pelos atores políticos e sociais.

A flexibilidade ou ambivalência destas apropriações são grandes – tal como constatado de modo praticamente consensual entre os pesquisadores de campo – e torna, por isso, muito difícil conduzir uma investigação rigorosa em relação aos méritos do policiamento comunitário, bem como da sua capacidade de fomentar estratégias participativas no campo da segurança. Assim, independentemente dos fatores que o determinam ou o influenciam, o processo de absorção, difusão ou tradução de um modelo de policiamento comunitário (e participativo) precisaria envolver decisões claras acerca do modelo conceitual a ser adotado (a teoria causal pressuposta) e evidências claras sobre seus possíveis benefícios: um serviço policial mais efetivo em termos de redução de crime e violência e também mais democrático, ou seja, acessível de modo mais equitativo para a população.

A esse respeito, vale notar que a agenda da reforma policial, tal como originalmente colocada – denominada, nos Estados Unidos, controle comunitário; e na Inglaterra, prevenção comunitária –, possuía uma mensagem clara: estaria destinada a romper com a longa cadeia burocrática associada às atividades de “aplicação da lei” (*enforcement*), típicas do modelo profissional, e a descentralizar novamente as unidades policiais e o seu comando para o nível local (Sherman, 1974, p. 257 *apud* Godinho, 2011), fazendo o ideal do controle e da prevenção comunitários reintroduzir a política na discussão do policiamento e das questões atinentes à segurança pública (Reiner, 2004 *apud* Godinho, 2011). Esta agenda questionaria, portanto, o suposto de que o isolamento com relação à sociedade civil serviria à realização do ideal da separação entre o público e o privado e impediria a corrupção e o patrimonialismo – característicos das “antigas” relações entre a população e o policial local (*the old style beat cop*).<sup>9</sup> Desse modo, o insulamento das organizações dificultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial,

---

9. As normas e treinamentos rígidos não somente teriam sido ineficazes nesse sentido, como também o isolamento experimentado pelas instituições policiais, para supostamente blindá-las com relação à interferência política e social, teria, ao contrário, dado impulso para o desenvolvimento de uma cultura organizacional ainda mais fechada em si mesma e mais conservadora.

fazendo com que sua atuação cotidiana se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta.

Nesse sentido, o modelo comunitário, ao fazer um apelo à responsabilização e à coprodução do serviço policial pela população, introduziria um tema caro a uma perspectiva política republicana. Ao propor outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento, que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre Estado e sociedade durante boa parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário aproximar-se-ia, em tese, daquela orientação (Godinho, 2013).

Contudo, como argumentamos, a aproximação com este “sentido original” não ocorre de forma automática, e não apenas nas diferentes apropriações posteriores do policiamento comunitário. Na realidade, várias seriam as teorias e as fundamentações propostas para o policiamento comunitário, com suas diferentes definições e elementos estruturantes, e nem todas manteriam essa afinidade “republicana”.

Por isso, a seguir, desenvolvemos uma breve revisão das teorias que propõem diferentes conceitos e modelos de policiamento comunitário. Vale notar que cada uma delas identifica, sob esse conceito, um conjunto bastante variado de elementos característicos, bem como de expressões empíricas. Nesta breve revisão, optamos por agrupar essas diferentes teorizações em apenas duas perspectivas, uma mais conservadora e outra mais progressista; uma com maior e outra com menor aproximação com a agenda da participação social.

A partir deste fio condutor, entende-se ser possível compreender a “filiação política” das diferentes estratégias de policiamento comunitário emergentes no cenário recente. Explorá-las torna-se fundamental para desvendar os significados (mais ou menos velados) da participação social e da relação entre as organizações policiais e a sociedade civil.<sup>10</sup>

---

10. A revisão proposta neste trabalho não pretende ser exaustiva; concedemos especial foco à literatura de língua inglesa, que serviu ampla (mas não unicamente) de base para as experiências brasileiras. Embora se reconheça que a polícia brasileira está muito mais próxima do modelo policial francês e alemão do que do modelo anglo-americano, as experiências nacionais se apoiam largamente sobre esta literatura. Além disso, a maioria dos estudos desenvolvidos sobre este tema é referência fundamentalmente relevante para se compreender não apenas as múltiplas facetas do serviço policial na sociedade contemporânea, mas, também, as influências recebidas por essas teorias no movimento brasileiro de reforma do policiamento. Os Estados Unidos (e, em menor medida, o Canadá e a Grã-Bretanha) possuem, de maneira incomparável, o mais amplo conjunto de textos teóricos e pesquisas que avaliam o policiamento comunitário e seus impactos.

### 6.1 O policiamento comunitário sob uma perspectiva conservadora

As teorias que aqui identificamos como conservadoras incluem autores e estudos relacionados à teoria das janelas quebradas e à perspectiva teórica da defesa comunitária, incluindo a teoria do espaço defensável e as propostas relacionadas à arquitetura para a prevenção do crime.<sup>11</sup> Na perspectiva da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário é uma estratégia de *policiamento de janelas quebradas* ou de policiamento voltado ao controle da desordem. Assim como a teoria da defesa comunitária, a proposta de policiamento voltado à defesa comunitária busca proteger as instituições da comunidade.

Wilson e Kelling (2000) contrapõem o modelo tradicional de policiamento ao policiamento comunitário, afirmando que, no primeiro, a polícia colocar-se-ia na função de “defesa primária” contra a desordem e a criminalidade. “Essa ortodoxia, que esteve na base da estratégia policial por uma geração”, definia a função policial como a atividade de “enfrentar o crime” por meio do patrulhamento motorizado, das solicitações de serviço policial (chamadas) e pela investigação retrospectiva dos crimes. Nesse modelo, será enfatizado o treinamento na lei e na apreensão criminal (e não na administração da vida nas ruas) e as campanhas para descriminalizar comportamentos geralmente considerados “inofensivos”, mas que esses autores consideram graves (*op. cit.*, p. 15).

O policiamento comunitário “protege as comunidades assim como os indivíduos”, e por isso se distingue do tradicional. “As estatísticas criminais não medem as perdas comunitárias” (Wilson e Kelling, 2000, p. 15). A polícia comunitária não se coloca como mecanismo de defesa primária das comunidades, que são os próprios cidadãos, mas reforça os mecanismos de autodefesa da comunidade. A definição de comunidade presente em Wilson e Kelling (2000) inclui: “vizinhança estável, de famílias que cuidam de suas casas, preocupam-se com as crianças dos outros e, com confiança, *desencorajam intrusos não desejados*”. A comunidade é, nesta perspectiva, caracterizada pelo “sentimento de preocupação mútua e obrigações de civildade” (Wilson e Kelling, 2000, p. 6, grifo nosso).

Com relação à função do público, a proposta aponta a “melhora das relações entre a polícia e os cidadãos e o aumento da satisfação dos cidadãos com a polícia” (Kelling, 2000, p. 61-ss). Em última instância, a população contribui em termos de melhora da informação recebida pela polícia, ou então em sua capacidade de autodefesa “contra intrusos não desejados”, reforçada pelo policiamento comunitário. Nesse sentido, o papel essencial do policiamento comunitário na manutenção da ordem é reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade.

11. Os textos de referência da teoria das janelas quebradas são: Wilson e Kelling ([1982] 2000) e Kelling e Coles (1996). Com relação à teoria da defesa comunitária, destacam-se principalmente as propostas de Newmann (1972; 1997 *apud* Godinho, 2011), as quais não serão debatidas em específico neste texto.

A polícia não pode “(...) ser um substituto para aquele controle informal. Por outro lado, para reforçar essas *forças naturais*, a polícia deve acomodá-las” (Wilson e Kelling, 2000, p. 10, grifo nosso).

A estratégia do policiamento comunitário é, portanto, envolver-se “apenas minimamente; [quando] a razão entre pessoas *respeitáveis* e *não respeitáveis* é significativamente alta, o controle social informal é efetivo” (Wilson e Kelling, 2000, p. 9, grifo nosso).

## 6.2 O policiamento comunitário sob uma perspectiva progressista e participativa

O que chamamos aqui de perspectiva progressista se refere a um conjunto de teóricos e estudiosos da temática que concorda que o policiamento comunitário deveria incorporar um maior envolvimento por parte da população no planejamento policial – ou seja, na definição dos problemas a serem focados, nas atividades policiais de prevenção e de controle da criminalidade (Skolnick e Bayley, 1998; 2002).<sup>12</sup>

Goldstein (2000a) argumenta que a tarefa da “aplicação da lei” é apenas um fragmento de um horizonte maior, que compreende as várias atividades que compõem a função mais geral da polícia, de lidar com problemas: “o trabalho policial exige que se lide com uma ampla gama de problemas comportamentais e sociais que surgem em uma localidade – e o produto do policiamento consiste em lidar com esses *problemas*” (Goldstein, 2000, p. 23). Goldstein entende que é preciso rever a função policial, alterar as expectativas do público com relação às organizações policiais; para tanto, deve-se descentralizar o policiamento e promover atividades mais permanentes, voltadas à construção de parcerias entre a polícia e a comunidade (Goldstein, 2000b, p. 73).

Por sua vez, Skogan (1999; 2002; 2006a; 2006b) define como elementos fundamentais desse modelo o envolvimento da população, a resolução de problemas e a descentralização. Para esse autor, um dos elementos essenciais do policiamento comunitário é a chamada proximidade com a população, que deve ocorrer não apenas a partir da descentralização do policiamento, ou da adoção do policiamento a pé, mas, principalmente, a partir do desenvolvimento de fóruns voltados para a produção conjunta de serviços públicos e discussão de resultados desejados. Isso é realizado conferindo-se voz à comunidade, ou seja, ao público, e por meio do engajamento mútuo orientado a produzir um sentimento maior de compatibilidade entre as pessoas e a polícia (Mastroski, 2006, p. 45).

---

12. Essa foi, inclusive, a conclusão do amplo conjunto de acadêmicos envolvidos no comitê do National Research Council (NRC, 2004, p. 231 *apud* Godinho, 2011).

Nessa perspectiva, Fung e Wright (2001), expoentes da teoria democrática, exploram o policiamento comunitário implementado em Chicago como um experimento de democracia deliberativa, cujo objetivo final é o empoderamento dos envolvidos, e inclui como elementos definidores: o foco em problemas tangíveis da população; o envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas, bem como de gestores e policiais próximos a eles; e o desenvolvimento de soluções para esses problemas, em processos deliberativos (*op. cit.*, 2001). Explorar o policiamento comunitário sob as lentes da teoria deliberativa é relevante para explicitar como essa estratégia se enquadra no ideal republicano (Godinho, 2013).

Por ora, é importante mencionar que essa vertente de interpretação do policiamento comunitário contrapõe-se ao modelo tradicional de policiamento, não por motivos contrários, mas diversos aos apresentados pelos autores que identificamos dentro da perspectiva “mais conservadora”. Em primeiro lugar, é relevante notar que, como o modelo tradicional deposita um maior foco sobre crimes considerados mais sérios, nem sempre a população sente-se segura para confiar na polícia para resolver problemas mais comuns. Ou seja, o policiamento comunitário demandaria uma compreensão mais abrangente sobre os problemas comuns que afetam a população – não porque deveriam passar à categoria de “problemas graves” ou porque alavancariam, de forma automática, a emergência dos crimes violentos (como advoga a teoria das janelas quebradas), mas porque problemas considerados comuns podem significar questões relevantes de segurança pública, que não se transformam em demandas e, por isso, polícia e órgãos do sistema acabam conhecendo muito pouco sobre essas questões.

Em segundo lugar, o policiamento comunitário demanda que as polícias e demais atores do sistema desenvolvam novos canais para conhecer os problemas que afetam a população, sem estabelecer distinções prévias quanto ao público (Skogan, 2006a, p. 29). Assim, tiraria do foco o público tradicional da rotina do trabalho policial, fazendo com que os policiais interajam com cidadãos comuns, não apenas com criminosos, suspeitos e causadores de problemas, ou vítimas em perigo ou recém-vitimadas.

Se, no policiamento tradicional, os *meios* acabaram se sobressaindo aos *fins* (Goldstein, 2000a, p. 17),<sup>13</sup> o policiamento comunitário buscaria reequilibrar esta equação. O foco na solução participativa dos problemas buscaria uma visão ampliada do serviço policial e da própria política pública de segurança, apontando para a necessidade de cooperação com a sociedade. Implicaria também, no âmbito da prevenção, o foco sobre as *causas complexas* que dão origem à criminalidade.

---

13. A grande preocupação com o tempo de resposta a uma chamada, por exemplo, implicou “pouca atenção (...) ao que o policial faz na administração da ampla gama de problemas com que ele se defronta ao chegar, em geral, rápido, no local onde foi requisitado” (Goldstein, 2000, p. 18).

Segundo Eck (2004 *apud* Skogan, 2006a), no modelo profissional, as causas imediatas (as oportunidades, por exemplo) que geram a criminalidade teriam maior importância para a polícia “do que as questões mais amplas acerca das causas profundas do crime”.<sup>14</sup> Ao contrário, “o policiamento orientado a problemas enfatiza a importância de descobrir as condições que produzem as demandas por assistência policial, identificar as causas por detrás deles e designar táticas para lidar com essas causas; (...) reconhece que as soluções para esses padrões podem envolver outras agências e podem ser ‘não policiais’ por natureza; encoraja os policiais a responder criativamente aos problemas que encontram ou remetê-los apropriadamente a outras agências” (Eck, 2004 *apud* Skogan, 2006a, p. 34).

Uma investigação acerca das causas menos imediatas da criminalidade revelaria que questões relacionadas à injustiça social, falta de oportunidades econômicas ou falta de reconhecimento social, problemas na estrutura familiar, entre outros – questões até então não importantes na perspectiva policial tradicional ou *profissional* – seriam fatores importantes para desencadear a criminalidade (Godinho, 2013).<sup>15</sup>

O policiamento comunitário não subestimaria, assim, conflitos considerados de menor potencial ofensivo ou menos violentos, mas que possuem alta significância simbólica – como, por exemplo, a violência doméstica, crimes econômicos do colarinho branco e a corrupção policial. Para Moore, Trojanowicz e Kelling (2000, p. 45), seria importante se produzir respostas por parte da sociedade a esses problemas, de modo a produzir impactos sobre a estrutura social mais ampla.

Muitos problemas que recebem a atenção da polícia se tornam sua responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. São os problemas residuais da sociedade. (...) Há agora um apoio crescente e persuasivo para a descentralização, para o desenvolvimento de tarefas permanentes e de ‘parcerias’ entre a polícia e a comunidade – tarefas que representam apenas um fragmento de um horizonte maior. (...) precisamos nos mover para além do foco exclusivo na ação policial (...); alterar as expectativas do público acerca da polícia. E precisamos rever as determinações fundamentais que nós como sociedade fizemos no sentido de levar adiante a função policial (Goldstein, 2000b, p. 73).

O foco do policiamento tradicional sobre os crimes graves (violentos ou patrimoniais) obscureceria os problemas que resultam de conflitos que provocam rupturas importantes nas relações sociais e comunitárias. Como alternativa, o

---

14. Nesse sentido, Golstein (2000a) se opõe frontalmente à abordagem das oportunidades (Clarke e Felson, 1998) e da teoria situacional, que argumenta que o objeto primordial do serviço policial e da própria política de segurança seriam os “fatores situacionais” que criariam a oportunidade do cometimento de um crime.

15. Nesse sentido, até mesmo Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores afinados com a perspectiva mais conservadora, reconheceriam, por exemplo, que a literatura sobre carreiras criminais (focada, em geral, sobre aqueles criminosos que são responsáveis por boa parte dos crimes de uma dada localidade), teria demonstrado que “uma investigação sobre as causas de tais padrões de conduta mostram fortes influências da desvantagem social e do mau trato psicológico na emolduração da personalidade dos criminosos” – embora situações criminogênicas ou *oportunisticas* “sejam importantes para pensar a parcela restante dos crimes, (...) como uso de drogas e álcool” (*op. cit.*, 2000, p. 46).

policciamento comunitário propõe reconhecer a violência como componente-chave dos crimes sérios, mas acrescenta o desafio de assegurar a promoção da justiça, da igualdade e da solução pacífica dos problemas em um terreno social mais amplo do que as ruas.

Para a abordagem das oportunidades, a participação da população pode ser um dos *meios* para resolver os problemas criminais (Eck e Clarke, 2003), enquanto, na perspectiva mais progressista, trabalhar com as comunidades é um *fim* em si, com o objetivo de construir legitimidade e dar maior publicidade às decisões sobre as questões públicas.

O policiamento comunitário tal como proposto pela abordagem das oportunidades não incorporaria a participação como elemento definidor; ademais, possuiria uma concepção de *efetividade* do serviço policial muito diferente, mensurando resultados focados predominantemente na redução da criminalidade (Eck e Spelman, 1987; Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000), não englobando questões centrais, como: redução da insegurança, democratização na provisão dos serviços e ganho de legitimidade, segundo os autores já amplamente referenciados aqui.

Outro tema abordado por Goldstein (2000b) é comumente apontado pela literatura: a “melhora nas relações com a comunidade”. Essa melhora seria essencial para se reduzir tensões, alterar as expectativas com relação às polícias e desenvolver confiança mútua. O autor argumenta, no entanto, que a polícia precisa “ir além do bom relacionamento”, envolvendo mais a comunidade na “substância do policiamento”. A melhora nas relações com a comunidade deveria servir para “preparar terreno para um ambiente em que se busca mais”. Quando não se avança mais, corre-se o risco de que o policiamento comunitário se torne “apenas outro meio pelo qual a polícia opera, sem efetuar um impacto significativo e demonstrável sobre os problemas que se espera que ela administre” (Goldstein, 2000b, p. 75).

Seria necessário envolver a população de modo mais aprofundado na discussão dos problemas e das respostas que são objeto da atenção da polícia: “a polícia deve levar a sério a definição do público acerca de seus problemas” (Skogan, 2006a, p. 28). Assim, o policiamento comunitário deveria ser, em consequência, definido pelos esforços para se envolver em parcerias com a população e com as organizações da sociedade civil que a representa.

Fung (2001; 2004a; 2004b) desenvolve uma perspectiva especialmente focada no adensamento e na qualidade da participação requerida nos experimentos de policiamento comunitário. Para esse autor, os processos de deliberação implicados no policiamento comunitário constituiriam “experiências de democracia no nível da rua” (Fung, 2004b), de “democracia deliberativa orientada para o empoderamento” (Fung, 2001) ou experiências de criação de múltiplas esferas públicas ou “minipúblicos” (Fung, 2004a). Seja como for, esses arranjos deliberativos



são vistos como processos de discussão pública nos quais os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar decisões coletivas (Fung, 2004a, p. 179). São, mais do que isso, formas de se “reinventar a democracia urbana” (Fung, 2004b).

Embora se constituam como fóruns reduzidos (em termos do tamanho da população envolvida), a literatura concorda majoritariamente que esses arranjos estão entre os atuais esforços mais promissores de adensamento da esfera pública, de engajamento cívico e de deliberação pública. Para Fung e Wright (2001), são esforços incrementais, mas reais, factíveis e que ligam deliberação e ação. Por isso, são empoderadores da sociedade civil. São, ainda, estratégias de reforma tanto da sociedade civil quanto do Estado; buscam, por meio da reorganização das instituições formais, estimular o engajamento democrático da sociedade e, assim, formar um círculo virtuoso de reforço recíproco. Constituem “parte de uma colaboração mais ampla, orientada a descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam, ao mesmo tempo, mais participativas e efetivas do que a configuração tradicional da representação política e da administração burocrática” (*op. cit.*, 2001, p. 21).

Para serem efetivos, sua operacionalização precisa seguir três orientações básicas, segundo Fung e Wright (2001): possuir foco em problemas específicos, tangíveis; envolver pessoas comuns afetadas por esses problemas, e gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível da rua); e envolver o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas.

Certas condições institucionais também são necessárias para estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência, pois não se trata, portanto, de arranjos informais ou “voluntarísticos”. Em primeiro lugar, é necessário um processo de descentralização, como forma de dotar a autoridade pública de base local com poderes de decisão. Essas unidades locais de ação, contudo, não deveriam ser completamente autônomas; a coordenação com níveis superiores é importante para ter acesso a recursos, ter a capacidade de resolver problemas comuns mais facilmente, bem como difundir inovações e aprendizagem. Assim, instâncias de supervisão e coordenação centralizadas também seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, alocação de recursos e comunicação. Por fim, esses arranjos devem poder impactar as instituições de governança formais de forma que as burocracias administrativas encarregadas de resolver estes problemas devam ser reestruturadas para atender a esses grupos deliberativos.<sup>16</sup>

---

16. Essa concepção parece vir ao encontro da concepção de Skogan (2006), para quem o policiamento comunitário “é uma estratégia organizacional que deixa, de maneira ampla, o levantamento de prioridades e meios de alcançá-las aos residentes e à polícia que serve nas vizinhanças. O policiamento comunitário seria um processo, mais do que um produto. Tem três elementos nucleares: envolvimento dos cidadãos, resolução de problemas e descentralização. Na prática, essas três dimensões tornam-se densamente inter-relacionadas, e os departamentos que mudam um ou outro não adotariam um programa muito efetivo. (...) Ele *envolve mudar os processos de decisão e criar novas culturas dentro dos departamentos de polícia*” (Skogan, 2006, p. 26-27, grifo nosso).

Isso ocorre porque uma importante característica das instituições participativas é que elas se diferenciam dos esforços ativistas ou dos movimentos sociais. Elas buscam influenciar os resultados do Estado por meio da pressão externa e provocar mudanças internas nas instituições básicas de governança estatais. Este caminho formal “aproveita-se” do poder, da autoridade e dos recursos estatais para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (Fung e Wright, 2001).

A defesa republicana das instituições participativas se baseia, por fim, na necessidade de se gerar tolerância e priorizar a publicidade, a deliberação transparente e o seu fomento à confiança da sociedade nas instituições estatais (Honohan, 2002 *apud* Godinho, 2011; 2013).<sup>17</sup> Assim, os espaços públicos necessários para tanto são claramente discursivos, focam-se na troca de opiniões e na deliberação de questões comuns, em público e entre diferentes. Não necessariamente distinguem-se da sociedade civil e do Estado, do privado e do público; são “híbridos” – público e privado implicados e contínuos aos processos formais de tomada de decisão. Devem ser responsivos; e as desigualdades que porventura gerem devem ser enfrentadas.

### 6.3 Os limites da perspectiva conservadora do policiamento comunitário

Na revisão da literatura sobre policiamento comunitário, identificamos um conjunto de autores que se apoiam em uma perspectiva que podemos denominar *comunitarista* – definição que será explicitada a seguir. Incluem-se, nesta perspectiva, autores e estudos relacionados à teoria das janelas quebradas e à perspectiva teórica da defesa comunitária, incluindo a teoria do espaço defensável e as propostas relacionadas à perspectiva da arquitetura para a prevenção do crime. A partir do pano de fundo teórico da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário se torna uma estratégia de *policiamento de janelas quebradas*, ou, como é mais comumente designado, policiamento voltado ao controle da desordem. Do ponto de vista teórico da defesa comunitária, a proposta de policiamento voltado à defesa comunitária busca proteger as instituições da comunidade, tarefa vista como similar ou associada à de prover reforço dos mecanismos de controle sociais informais.

Nessa linha de raciocínio *comunitarista*, Moore, Trojanowicz e Kelling (2000) citam como funções do policiamento comunitário: aumentar a presença da polícia, melhorar a vigilância e limitar o avanço de criminosos perigosos, obter maior acesso a informações na comunidade, fazer intervenções rápidas para prevenir o desenvolvimento da desordem e do crime, realizar atividades de prevenção, proteger as instituições de controle social comunitárias (*op. cit.*, p. 53-56).

---

17. Nesse sentido, há aqui uma clara aproximação com a proposta de Jacobs (2009 *apud* Godinho, 2011), autora de referência para os estudos de segurança urbana ambiental, claramente ancorada sobre uma perspectiva republicana.

Em seu texto mais conhecido, Wilson e Kelling (2000), contrapõem o modelo tradicional de policiamento ao policiamento comunitário, afirmando que, no primeiro, a polícia colocar-se-ia na função de “defesa primária” contra a desordem e a criminalidade. Segundo os autores, “essa ortodoxia, que esteve na base da estratégia policial por uma geração”, definia a função policial como a atividade de “enfrentar o crime” por meio do patrulhamento motorizado, das solicitações de serviço policial (chamadas) e pela investigação retrospectiva dos crimes. Nesse modelo,

[os policiais] serão julgados exclusivamente por sua capacidade de enfrentamento do crime. Nesse caso, os administradores policiais continuarão a concentrar o pessoal da polícia nas áreas de maior crime (embora não necessariamente em áreas mais vulneráveis à invasão criminal), enfatizarão o treinamento na lei e apreensão criminal (e não na administração da vida nas ruas), e engrossarão rapidamente campanhas para descriminalizar comportamentos ‘inofensivos’ (embora beber em público, prostituição e *outdoors* pornográficos possam destruir uma comunidade mais rapidamente do que qualquer time de assaltantes profissionais) (Wilson e Kelling, [1982] 2000, p. 15).

O policiamento comunitário se distingue do modelo tradicional porque, em primeiro lugar, “protege as comunidades assim como os indivíduos. As estatísticas criminais não medem as perdas comunitárias” (Wilson e Kelling, [1982] 2000, p. 15). Em segundo lugar, a polícia comunitária não se coloca como mecanismo de defesa primária das comunidades, que são os próprios cidadãos. A polícia deveria servir para reforçar os mecanismos de autodefesa da comunidade:

no passado, os jovens, principalmente das minorias, se tornaram os alvos dos interrogatórios policiais de campo. Os resultados foram desastrosos; o crime não foi afetado e os jovens se tornaram cada vez mais hostis à polícia, assim como os bons cidadãos (...). Os cidadãos de maneira alguma queriam perder o controle de suas vizinhanças para policiais distantes e oficiosos que não lhes mostravam qualquer respeito! (Kelling, 2000, p. 63)

É digna de nota a definição de comunidade presente em Wilson e Kelling (2000): “a vizinhança estável, de famílias que cuidam de suas casas, preocupam-se com as crianças dos outros e, com confiança, *desencorajam intrusos não desejados*”. A comunidade seria caracterizada pelo “sentimento de preocupação mútua e obrigações de civildade” e opor-se-ia à “atomização”, sentimento que estaria presente em residentes para quem “a comunidade não é seu ‘lar’, mas apenas *o lugar onde vivem*” (Wilson e Kelling, 2000, p. 6, grifo nosso).

No marco da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário deveria lidar com os sinais de desordem da comunidade, com o objetivo de reduzir o medo e desencorajar o aparecimento de “predadores”; para tanto, deveria “confiar nos cidadãos em termos de legitimidade e assistência” (Kelling, 2000, p. 61). Embora não se defina com exatidão o que esta perspectiva entende como “assistência” ou

“legitimidade”, o conservadorismo do enunciado se torna ainda mais evidente quando são levantados os resultados que o autor considera positivos e decorrentes da introdução do policiamento comunitário. Nesse esforço, Kelling (2000) dá bastante ênfase ao conjunto mais amplo que o policiamento comunitário realiza, em comparação com o modelo tradicional, indo além da função de “enfrentamento do crime”. Com relação à função da população, contudo, o autor se resume a apontar a “melhora das relações entre a polícia e os cidadãos e aumento da satisfação dos cidadãos com a polícia” (*op. cit.*, p. 61-ss). Em última instância, a população contribui em termos de melhora da informação recebida pela polícia, ou então em sua capacidade de autodefesa “contra intrusos não desejados”, reforçada pelo policiamento comunitário. Nesse sentido,

[o] papel essencial do policiamento comunitário na manutenção da ordem é reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade. A polícia não pode (...) ser um substituto para aquele controle informal. Por outro lado, para reforçar essas *forças naturais*, a polícia deve acomodá-las (Wilson e Kelling, 2000, p. 10, grifo nosso).

Baseado no suposto de que “as instituições da comunidade são a primeira linha de defesa contra a desordem e o crime”, a estratégia do policiamento comunitário deveria se envolver “apenas minimamente; [quando] a razão entre pessoas *respeitáveis* e *não respeitáveis* é significativamente alta, o controle social informal é efetivo” (Wilson e Kelling, 2000, p. 9, grifo nosso). Para a teoria das janelas quebradas, o limite para a intervenção do policiamento comunitário nas comunidades que dele necessita é:

identificar vizinhanças em um ponto de ‘decadência’ [*tipping*] – em que a ordem pública está se deteriorando, mas ainda não é irreclamável, onde as ruas são usadas frequentemente por pessoas apreensivas, onde uma janela será provavelmente quebrada a qualquer hora e pode ser rapidamente consertada para que todas não sejam destruídas (Wilson e Kelling, 2000, p. 14).

Essa orientação aponta com clareza para a não indicação do policiamento comunitário a localidades com altas taxas de criminalidade, que, em geral, concentram populações em desvantagem. Como se trata de um ponto não definido pelos teóricos, conclui-se que elas são consideradas comunidades “irredimíveis”.

Seja como for, é importante destacar que essa perspectiva aplicada ao policiamento comunitário professa um comunitarismo ingênuo, uma vez que interpreta o problema da criminalidade como um problema de *ausência* de comunidade. Alguns autores da literatura chamada *economia política da comunidade* chamam a atenção para o fato de que essa interpretação é cega para as relações econômicas ou de poder externas à comunidade, bem como para os padrões existentes entre as diferentes “comunidades” no interior do espaço mais amplo da cidade; e que este foco é fundamental, dado que determinam a capacidade das comunidades de lidar com a criminalidade e a violência (Godinho, 2011).

A esse respeito, as evidências indicadas pelas inúmeras pesquisas de Sampson – por exemplo, Sampson e Raudenbush (1999 *apud* Godinho, 2011) e Morenoff, Sampson e Raudenbush (2001 *apud* Godinho, 2011) – lançam luz a essa questão. Por um lado, os autores concluem que as correlações entre desordem e criminalidade, pressupostas pela teoria das janelas quebradas, seriam espúrias. Por outro, embora corroborem o suposto de que comunidades com altas taxas de eficácia coletiva realmente possuem taxas mais baixas de crime e desordem, as pesquisas demonstram que a teoria das janelas quebradas e o policiamento de desordem proposto não respondem ao problema de como criar eficácia coletiva em locais onde ela não existe ou existe em níveis muito baixos. Além disso, o “policiamento de desordem” foi amplamente interpretado pelos departamentos de polícia como fornecimento de respostas imediatas e agressivas aos comportamentos de desordem ou, simplesmente, como ações de “tolerância zero” que, segundo as pesquisas robustas existentes, teriam falhado em demonstrar benefícios substantivos na redução da criminalidade (Godinho, 2013).<sup>18</sup>

#### 6.4 Policiamento participativo orientado para a solução deliberativa de problemas

Embora tenhamos identificado uma linha de interpretação na literatura sobre o policiamento comunitário apoiada em uma concepção comunitarista fortemente conversadora, uma parte substantiva dos autores da área parece concordar que este tipo de policiamento deveria incorporar um maior envolvimento por parte da população na definição dos problemas, nas atividades policiais de prevenção e no controle da criminalidade (Skolnick e Bayley, 1998; 2002).<sup>19</sup> Identificamos, assim, autores e propostas que podem ser associados à tradição republicana, para cuja perspectiva a resolução participativa e deliberativa dos problemas da população é um ideal caro.

Para Mastrofski (2006), o elemento definidor do policiamento comunitário é a proximidade com a população, que deve ocorrer a partir do desenvolvimento de atividades conjuntas para a produção de serviços públicos e resultados desejados. Isso é realizado conferindo-se voz à comunidade no que diz respeito às atividades policiais e pelo engajamento mútuo orientado a produzir um sentimento maior de compatibilidade entre ela e a polícia (*op. cit.*, p. 45).

Goldstein (2000a) afirma que “aplicar a lei” é apenas um fragmento de um horizonte maior, que compreende as várias atividades que compõem a função mais

---

18. Na visão do comitê de *experts* norte-americanos do National Research Council, o programa implementado em Nova Iorque, baseado justamente em uma “intensiva atividade repressiva sobre a criminalidade”, foi parte de uma ampla mudança e redefinição do Departamento de Polícia de Nova Iorque, além de outros fatores não relacionados à atividade policial; não podendo, portanto, ser isoladamente responsabilizado pelo declínio das taxas de crime observadas na cidade na década de 1990 (NRC, 2004, p. 230 *apud* Godinho, 2011).

19. Essa foi, inclusive, a conclusão do amplo conjunto de acadêmicos envolvidos no comitê do National Research Council (NRC, 2004, p. 231).

geral da polícia, de lidar com problemas: “o trabalho policial exige que lide com uma ampla gama de problemas comportamentais e sociais que surgem em uma comunidade – o produto do policiamento consiste em lidar com esses *problemas*” (Goldstein, 2000a, p. 23). Nesse sentido, o autor entende que é preciso rever a função policial para além do foco exclusivo na atividade de “enfrentamento do crime”, assim como alterar as expectativas do público acerca da polícia, movendo-se para uma atividade mais descentralizada, executando tarefas mais permanentes e desenvolvendo parcerias entre a polícia e a comunidade (Goldstein, 2000b, p. 73).

Skogan, que vem avaliando o programa de policiamento comunitário implantado em Chicago por duas décadas (Skogan, 1999; 2002; 2006a; 2006b), define como elementos fundamentais do policiamento comunitário: o envolvimento da população, a resolução de problemas e a descentralização. De maneira similar, Archon Fung, expoente da teoria da democracia deliberativa, explora o policiamento comunitário implementado em Chicago como um experimento de democracia deliberativa cujo objetivo final é o empoderamento dos envolvidos, e inclui como elementos definidores do mesmo: o foco em problemas tangíveis da população; o envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas, bem como de gestores e policiais próximos a eles; e o desenvolvimento de soluções para esses problemas, em processos deliberativos (Fung, 2001). Explorar o policiamento comunitário sob as lentes da teoria deliberativa é relevante para explicitar como essa estratégia se enquadra no ideal republicano.

Por ora, é importante mencionar que essa vertente de interpretação do policiamento comunitário contrapõe-se ao modelo tradicional de policiamento, em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque o modelo tradicional deposita um foco maior sobre crimes considerados “mais sérios”, e nem sempre a população sente-se segura para confiar na polícia para resolver problemas “mais comuns”. Como consequência, muitas questões em segurança pública não dariam origem a reclamações ou demandas por serviço policial e, por isso, a polícia e os órgãos do sistema acabariam sabendo muito pouco sobre eles. O policiamento comunitário, ao contrário, advoga uma compreensão mais abrangente sobre os problemas que afetam a população. Em segundo lugar, as rotinas do trabalho policial tradicional fariam com que os policiais interagissem sempre com cidadãos em perigo ou recém-vitimados; ou com suspeitos e “causadores de problemas”. Diferentemente, o policiamento comunitário requer que os órgãos policiais desenvolvam novos canais para conhecer os problemas da população em geral, não estabelecendo distinções prévias; além disso, exige sistemas para responder aos problemas encontrados de maneira efetiva (Skogan, 2006a, p. 29).

Para Goldstein (2000a), a perspectiva do policiamento comunitário tenta reequilibrar “o interesse sobre as questões organizacionais e procedimentais e a

preocupação com o conteúdo do policiamento”, considerando que, no modelo profissional, os *meios* – os métodos e técnicas administrativas – acabaram sobressaindo-se aos  *fins* do policiamento: “o suposto, claro, é o de que ambos estão relacionados, de que melhoras na administração interna eventualmente aumentarão a capacidade da polícia de atingir os objetivos para os quais essas agências foram criadas” (*op. cit.*, p. 17). A grande preocupação com o tempo de resposta a uma chamada, por exemplo, implicou “pouca atenção (...) ao que o policial faz na administração da ampla gama de problemas com que ele se defronta ao chegar, em geral, rápido, no local onde foi requisitado” (*op. cit.*, p. 18).

Assim, o foco na solução de problemas busca uma visão ampliada do serviço policial e da política de segurança, apontando para a necessidade de cooperação com a população e parcerias com outras agências públicas e privadas, sempre que necessário. Implica, no âmbito da prevenção, lidar com as causas que dão origem à criminalidade. Segundo esses autores, no modelo profissional, as “causas imediatas” que geram os “crimes sérios” teriam maior importância para a polícia “do que as questões mais amplas acerca das causas profundas do crime”.<sup>20</sup>

A polícia é chamada para resolver diferentes problemas e comportamentos; ela tem um enorme poder, desde negar a liberdade a usar a força, inclusive matar; os policiais exercem uma enorme discricionariedade no uso de sua autoridade e ao tomar decisões que afetam nossas vidas. *Precisamos, assim, entender melhor o que é complicado, ao contrário de buscar o simples* (Goldstein, 2000b, p. 73, grifo nosso).

Ao contrário,

o policiamento orientado a problemas se foca na importância de descobrir as condições que produzem as demandas por assistência policial, identificar as causas por detrás deles e designar táticas para lidar com essas causas; (...) reconhece que as soluções para esses padrões podem envolver outras agências e podem ser ‘não policiais’ por natureza; encorajam os policiais a responder criativamente aos problemas que encontram ou remetê-los apropriadamente a outras agências (Eck, 2004 *apud* Skogan, 2006a, p. 34).

Uma investigação acerca das causas “menos imediatas” da criminalidade revelaria que questões relacionadas à injustiça social, falta de oportunidades econômicas ou falta de reconhecimento social, problemas na estrutura familiar, entre outros – questões até então não importantes na perspectiva policial tradicional ou *profissional* –, seriam fatores importantes a desencadear a criminalidade. Nesse sentido, até mesmo Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores afinados com uma perspectiva mais comunitarista, reconheceriam, por exemplo, que a literatura sobre carreiras criminais (focada, em geral, sobre aqueles criminosos que são

20. Nesse sentido, essa visão do policiamento comunitário rejeitaria a proposição da abordagem situacional ou da teoria das oportunidades (Clarke e Felson, 1998), de que o objeto primordial do serviço policial e da própria política de segurança seriam os “fatores situacionais” que criariam a oportunidade do cometimento de um crime.

responsáveis por boa parte dos crimes de uma dada localidade) teria demonstrado que “uma investigação sobre as causas desses padrões de conduta mostram fortes influências da desvantagem social e do mau trato psicológico na emolduração da personalidade dos criminosos” – embora *situações* criminogênicas ou *oportunisticas* “sejam importantes para pensar a parcela restante dos crimes, (...) como uso de drogas e álcool” (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000, p. 46). Além disso:

em geral, o ofensor é visto como aquele que saiu ‘menos machucado’ após o conflito. Contudo, essa perspectiva pode não ser a melhor do ponto de vista da prevenção. *A resposta apropriada deve ser trabalhar os relacionamentos sociais por meio da mediação, de sua reestruturação ou dissolução.* É o caso de violência doméstica, entre vizinhos, relacionado a empregos ou contratos etc (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000, p. 48, grifo nosso).

O modelo tradicional de policiamento subestimaria crimes ou conflitos de menor potencial ofensivo ou menos violentos, mas que possuem alta significância simbólica.

O foco nos crimes “mais sérios”, comumente denominados predatórios, ou aqueles patrimonialmente significativos, obscureceria as perdas resultantes de conflitos que provocam potenciais rupturas significativas nas relações sociais, que transformariam vizinhanças em territórios isolados, desestruturando importantes instituições sociais e produzindo o chamado “efeito do medo” que, sabemos, é um fenômeno polarizador. A visão alternativa oferecida seria aquela que reconhece a violência como um componente-chave dos crimes sérios, mas acrescenta a questão da segurança nas relações sociais. Essa concepção ampliada jaz no suposto de que a polícia e os demais órgãos do Estado, em ações de cooperação com a população, podem e devem defender terreno social mais amplo do que as ruas. Seu desafio é preservar a justiça na sociedade, incluindo as diferentes comunidades que a compõem.

Em consequência, quando Goldstein (1977) afirma que a função policial é “lidar com problemas”, o autor se refere ao amplo conjunto de situações conflituosas que fazem os cidadãos se voltarem para a polícia:

muitos problemas que recebem a atenção da polícia se tornam sua responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. São os problemas residuais da sociedade. (...) Há agora um apoio crescente e persuasivo para a descentralização, para o desenvolvimento de tarefas permanentes e de ‘parcerias’ entre a polícia e a comunidade – tarefas que representam apenas um fragmento de um horizonte maior. (...) precisamos nos mover para além do foco exclusivo na ação policial (...); alterar as expectativas do público acerca da polícia. E precisamos rever as determinações fundamentais que nós como sociedade fizemos no sentido de levar adiante a função policial (Goldstein, 2000b, p. 73).



O policiamento orientado a problemas pode, contudo, seguir sem um compromisso participativo. Uma diferença-chave entre o policiamento orientado a problemas como “mais uma atividade especializada que a polícia pode criar” (NRC, 2004, p. 84 *apud* Godinho, 2011) e o policiamento comunitário é que o último ressalta o engajamento cívico na identificação e priorização do conjunto de problemas sociais, enquanto o primeiro foca com frequência os padrões de crimes tradicionalmente definidos e que são identificados usando-se os tradicionais sistemas de dados policiais. Por outro lado:

o policiamento comunitário envolve a participação dos residentes como um fim em si, e em termos de avaliação é importante que isso conte como um fator do ‘sucesso’ desses processos. O problema de se confiar nos dados que já estão nos computadores da polícia é que, quando os residentes passam a participar, eles frequentemente demandam por um foco em temas não documentados pelos sistemas de informação do departamento (Skogan, 2006, p. 34-35).

Esclarecedor é o argumento apresentado por Eck e Clarke (2003), para quem, no policiamento orientado a problemas como atividade especializada, a participação da população é um *meio* para resolver os problemas criminais, enquanto no policiamento comunitário, na perspectiva republicana, trabalhar com as comunidades é um *fim* em si, e voltado a angariar legitimidade e publicidade.<sup>21</sup>

Assim, uma das mudanças mais comuns associadas ao policiamento comunitário é o fato de se atribuir aos policiais, de maneira permanente – em especial àqueles que estão no nível da rua –,<sup>22</sup> a função de realizar o patrulhamento a pé, com o objetivo específico de conhecer e se relacionar com a população; além disso, de desenvolver parcerias entre a polícia e a comunidade para a solução conjunta

---

21. Nesse caso, “em geral se inspira nas ideias do patrulhamento dirigido (locais específicos) e do policiamento de zonas quentes” (NRC, 2004, p. 84). Além de não incorporar a participação como elemento definidor, essa diferença gera uma concepção de *efetividade* do serviço policial amplamente diferente, mensurando resultados focados predominantemente na redução da criminalidade, mas não englobando outras questões como redução da insegurança, provisão de serviços e aumento de legitimidade, embora seja digno de nota que as evidências apontam para uma grande efetividade em termos de redução da criminalidade, no curto prazo, por parte dessas estratégias. Sobre a revisão do conjunto de pesquisas produzidas no contexto norte-americano, ver: NRC (2004, p. 235-246). Essa concepção, cuja referência é o conhecido texto de Eck e Spelman (1987), parece ser também a de Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores já amplamente referenciados aqui (e esse é mais um argumento para que esses autores não estejam enquadrados na perspectiva republicana do policiamento comunitário que estamos defendendo).

22. Seguimos aqui o conceito de Lipsky (1980 *apud* Godinho, 2011) dos *street level bureaucrats*. Nesse texto considerado, Lipsky se propõe a examinar o que acontece no ponto em que a política pública se traduz em prática, argumentando que, em última instância, a execução das políticas públicas resume-se às pessoas que realmente implementam-na. Eles são os “burocratas do nível da rua”, os quais exercem uma enorme influência (discricionariedade) sobre a forma como a política pública é efetivamente realizada. Isso sugere, em consequência, que eles também devam ser vistos como parte da comunidade de tomadores de decisão da política pública. O argumento de Lipsky (1980), que diz respeito a toda a administração pública, vai ao encontro da argumentação de Bittner (1967 *apud* Godinho, 2011), acerca da discricionariedade exercida pelo policial de rua, em específico. Como todo “burocrata de rua”, haveria grande discricionariedade no trabalho policial. Bittner (*op. cit.*), contudo, acrescentaria que a possibilidade do uso da força atribui a esse serviço uma “unicidade temática”. Segundo o autor, até mesmo quando os policiais não usam a força, o fato de se saber que eles possuem autoridade para usá-la molda o comportamento tanto do público quanto dos policiais.

dos problemas. Para tanto, seria necessária uma significativa descentralização na estrutura organizacional da polícia (Goldstein, 2000b, p. 73).

Um tema comum apontado pela literatura é a ênfase na melhora das relações com a comunidade. Essa melhora seria essencial para se reduzir as evidentes tensões, alterar as expectativas do público com relação à polícia e desenvolver a confiança mútua entre a polícia e o público. Goldstein (2000b) aponta, no entanto, que a polícia precisa buscar ir além do bom relacionamento, envolvendo mais a comunidade na substância do policiamento. Se a melhora nas relações com a comunidade constitui, por um lado, o grande resultado advogado por algumas experiências de policiamento comunitário, por outro, muitos argumentariam que essa melhora deve servir apenas para preparar terreno para um ambiente em que se busca mais. Quando não se avança mais do que isso, corre-se o risco de que o policiamento comunitário se torne “apenas outro meio pelo qual a polícia opera, sem efetuar um impacto significativo e demonstrável sobre os problemas que se espera que ela administre” (*op. cit.*, p. 75).

Por causa disso, seria necessário tornar a população mais envolvida na análise dos problemas específicos e nas respostas dadas quando passam a ser objeto de atenção da polícia. Nesse mesmo sentido, Skogan (2006, p. 28) aponta que a polícia deve levar a sério a definição do público acerca de seus problemas. Para esse autor, o policiamento comunitário deveria ser, em consequência, definido, em parte, pelos esforços para se envolver em parcerias com a população e com as organizações da sociedade civil que a representa. De outro lado, pelo engajamento da polícia com o público, para se delinear prioridades e desenvolver estratégias.

O policiamento comunitário efetivo requer responsividade para com as demandas dos cidadãos a respeito tanto das necessidades da comunidade quanto das melhores formas pelas quais a polícia pode resolvê-las (...). A polícia e o público são, nesse sentido, coprodutores da segurança, nenhum podendo reclamar monopólio sobre o enfrentamento da criminalidade (Skogan, 2006, p. 28-29).

Dado que o sistema representativo formal e a estruturação da mídia de massa não permitem um processo mais adensado de formação da opinião pública nas democracias contemporâneas, tornar-se-ia necessária uma mudança, dando densidade ao processo de democratização da esfera pública. Haveria duas alternativas para tanto: promover uma reforma disruptiva, que buscasse reinventar o sistema político e/ou promover aperfeiçoamentos em larga escala desse sistema; ou apelar para processos incrementais de reforma. A criação de instituições participativas inserir-se-ia nessa última alternativa, ao criar múltiplos espaços de deliberação orientados a melhorar a qualidade da esfera pública. Os “minipúblicos” seriam, nesse sentido, instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas que reuniriam cidadãos às dúzias, centenas ou milhares (mas nunca aos milhões) em deliberações públicas

organizadas de maneira autoconsciente. “Seriam exercícios de reparação reformista, ao invés de ações revolucionárias” (Fung, 2004a, p. 174).

Embora se caracterizem como pequenos fóruns (em termos do tamanho da população envolvida), a literatura concorda majoritariamente que eles estão entre os atuais esforços mais promissores de adensamento da esfera pública, de engajamento cívico e de deliberação pública. Dada a fragmentação da vida cultural e política, é mais provável promover uma reforma na esfera pública por meio da proliferação de melhores “minipúblicos” ou instituições participativas (segundo conceito de Avritzer, 2009), em vez de promover a melhora de um “único grande público” – caso fosse ainda possível falar nesses termos no contexto da “modernidade tardia”. Por fim, mesmo que se argumentasse a favor de aperfeiçoamentos em larga escala, seria necessário entender as especificidades locais para se exercer uma deliberação pública efetiva, para o qual um exame detido dos “pequenos públicos” pode ajudar (Fung, 2004a).

Embora constituam experimentos de reforma incremental, Fung e Wright (2001) argumentam que são reais, factíveis, e ligam a deliberação à ação. São, por esse motivo, empoderadores. Trata-se de experimentos que levam ao limite os valores da deliberação, da participação e do emponderamento, mas sem deixarem de ser viáveis. Por fim, trata-se de estratégias de reforma tanto da sociedade civil quanto do Estado; buscam, por meio da reorganização das instituições formais, estimular o engajamento democrático da sociedade e, assim, formar um círculo virtuoso de reforço recíproco.

[Constituiriam] formas de se levar a sério o projeto de uma democracia participativa, e que põem em relevo tanto suas vulnerabilidades quanto suas vantagens: elas oferecem uma alternativa real aos projetos políticos e administrativos de aprofundamento da democracia (Fung e Wright, 2001, p. 6).

Esse procedimento necessitaria seguir três princípios definidores: possuir foco em problemas específicos, tangíveis; envolver pessoas comuns afetadas por esses problemas, gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível da rua); envolver o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas. Ou seja, esses experimentos se comprometem a colocar em prática os valores da comunicação, justificação pública e deliberação. Usam conceitos abstratos para se pensar questões concretas, tais como a melhoria da segurança de uma localidade. Assim, esses arranjos estabelecem empiricamente processos de deliberação, em organizações e estratégias específicas. Finalmente, constituem “parte de uma colaboração mais ampla, orientada a descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam, ao mesmo tempo, mais participativas e efetivas do que a configuração tradicional da representação política e da administração burocrática” (Fung e Wright, 2001, p. 21).

Seguindo sua investigação empírica acerca desses experimentos, incluindo o policiamento comunitário implantado na cidade de Chicago, os autores chegam à conclusão de que certas condições institucionais parecem estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência. Em primeiro lugar, é necessário certo processo de descentralização, como forma de devolução da autoridade pública com poderes de decisão para a base local. Em segundo lugar, essas unidades de ação local não seriam completamente autônomas, mas ligadas entre si e a níveis superiores de coordenação, que têm por função alocar recursos, resolver problemas comuns e fronteiriços e difundir inovações e aprendizagem. Assim, as instâncias de supervisão e coordenação centralizadas seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação, conectando essas unidades umas às outras e a uma autoridade superior. Em terceiro lugar, esses arranjos colonizariam e transformariam as instituições de governança formais de tal forma que as burocracias administrativas encarregadas de resolver estes problemas seriam reestruturadas para esses grupos deliberativos. Não são, portanto, arranjos informais ou “voluntarísticos”. Em contrapartida, o poder desses grupos para implementar os resultados de suas deliberações vem da autorização do Estado.

Assim, uma importante característica das instituições participativas é que elas se diferenciam dos esforços ativistas espontâneos ou dos movimentos sociais, uma vez que esses últimos procuram influenciar as decisões do Estado por meio da pressão externa. Ao fazer isso, o mais bem sucedido desses esforços faz avançar, decerto, os princípios da participação e talvez até da deliberação em organizações cívicas ou políticas. Deixam intactas, porém, as instituições básicas da governança do Estado. Em contraste, as instituições participativas buscam reformar as instituições oficiais em torno desses princípios. Este caminho, formal, aproveita-se do poder e dos recursos do Estado para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (Fung e Wright, 2001).

Em consequência, esses esforços de reforma buscam institucionalizar a participação dos cidadãos comuns, movendo-os de seu papel de “consumidores” de bens públicos para atores que determinam ativamente o que são esses bens e como devem ser prestados. Esta participação institucionalizada contrasta, por exemplo, com os momentos relativamente “breves” de democracia, contidos tanto nas campanhas dos movimentos sociais quanto nos momentos de discussão pública que antecedem as competições eleitorais (típicos da política representativa tradicional). Segundo Honohan (2002), a defesa republicana dos “minipúblicos” ou, como a autora prefere denominar, “múltiplos públicos”, reflete sua origem na necessidade da tolerância, necessariamente priorizando a publicidade e a deliberação, e seu papel de fomento da confiança.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Toward a theory of participatory institutions in Brazil. *In: \_\_\_\_\_*. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- CANEDO, Carlos; FONSECA, David S. (Ed.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- CLARKE, Ronald V. Situational crime prevention: theory and practice. **British Journal of Criminology**, v. 20, n. 2, p. 136-45, 1980.
- CLARKE, Ronald; FELSON, Marcus. **Opportunity makes the thief**: practical theory for crime prevention. London: Home Office, 1998. (Police Research Series, n. 98).
- DAMMERT, Lucía. Participación comunitaria en prevención del delito en America Latina ¿De qué participación hablamos? **Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad**, Buenos Aires, n. 18/19, p. 125-157.
- ECK, John E.; CLARKE, Ronald V. Classifying common police problems: A routine activity approach. *In: SMITH, Martha; CORNISH, Derek (Ed.)*. **Theory for practice in situational crime prevention**. New York: Criminal Justice Press, 2003. (Crime Prevention Studies, n. 16).
- ECK, John E; SPELMAN, William. **Problem-solving**: problem-oriented policing in newport news. Rockville: National Institute of Justice, 1987.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Boletim nº 106, de 4 de agosto de 2014. Rio de Janeiro: PMERJ, 4 ago. 2014.
- FEELEY, Malcom; SIMON, Jonathan. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. **Criminology**, v. 30, n. 4, 1992.
- FONSECA, David S. Assumindo riscos: a importância de estratégias de punição e controle social no Brasil. *In: CANEDO, Carlos; FONSECA, David (Ed.)*. **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- FRUHLING, Hugo. La modernización de la policía en América Latina. *In: SAPOZNIKOW, Jorge; SALAZAR, Juana; CARRILLO, Fernando (Ed.)*. **Convivencia y seguridad**: un reto a la gobernabilidad. Alcalá de Henares: Inter-American Development Bank; University of Alcalá, 2001.
- FUNG, Archon. **Street level democracy**: pragmatic popular sovereignty in chicao schools and policing. American Political Science Association Annual Meeting, 1999.

\_\_\_\_\_. Accountable autonomy: toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. **Politics & Society**, n. 29, 2001.

\_\_\_\_\_. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: SCHATTAN, Coelho; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Empowered participation**. Reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004b.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, n. 29, p. 5-42, 2001.

GARLAND, David. **The culture of control**: crime and social order in contemporary society. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GODINHO, Letícia. **Depois do 13º tiro**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_. O policiamento comunitário entre o aprofundamento democrático e a prevenção criminal – uma proposta de revisão. **Revista Economia e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2013.

\_\_\_\_\_. Verbete: participação e segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

GOLDSTEIN, Herman. The new policing: confronting complexity. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000a.

\_\_\_\_\_. Improving policing: a problem-orientend approach. *In*: OLIVER, Wilard (Ed.). **Community policing**: classical readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000b.

HOPE, Tim. Community crime prevention. **Crime and Justice**, v. 19, p. 21-89, 1995.

KELLING, George. Police and communities: the quiet revolution. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

KELLING, George; COLES, Catherine M. **Fixing broken windows**: restoring order and reducing crime in our communities. New York: Touchstone, 1996. Paperback.

LIMA, Renato S.; SOUZA, Letícia G.; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade e Diversidade**, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

MARTINS, Luciane P. B. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. **Confluências**, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013.

MASTROFSKI, Stephen. Community policing: a skeptical view. *In*: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony (Ed.). **Police innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MOORE, Mark; TROJANOWICZ, Robert; KELLING, George. Crime and policing. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

OLIVERA, Alicia; TISCORNIA, Sofia. Estructuras y prácticas de las policías em la Argentina. Las redes de la ilegalidade. *In*: FRUHLING, Hugo (Ed.). **Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior**. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 1998.

PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

SKOGAN, Wesley. The promise of community policing. *In*: WEISBURD, David L.; BRAGA, Anthony A. (Ed.). **Police innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Police and community in Chicago: a tale of three cities**. Oxford: Oxford University Press, 2006b.

SKOGAN, Wesley *et al.* **On the beat: police and community problem solving**. Boulder: Westview Press, 1999.

SKOGAN, Wesley *et al.* **Taking stock: community policing in Chicago**. Washington: NIJ, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. Theme and variation in community policing. *In*: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Crime and justice: a review of research**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo; Edusp, 2002.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

WILSON, James; KELLING, George. Broken windows: the police and neighborhood safety. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz de Policiamento Ostensivo nº 3008/93. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1993.

\_\_\_\_\_. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 05/2002 – CG. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2002.



## **POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MINAS GERAIS: ENTRE A NARRATIVA OFICIAL E A EFETIVIDADE DAS REFORMAS**

Eduardo Cerqueira Batitucci  
Letícia Godinho  
Luania Ludmilla Castro  
Larissa Peixoto Vale Gomes

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, encontra-se o trabalho realizado pela equipe de pesquisadores do estado de Minas Gerais,<sup>1</sup> no período de 2012 a 2014. Esta pesquisa foi realizada no âmbito da Fundação João Pinheiro (FJP).

No contexto do estado de Minas Gerais, optou-se por focar duas dimensões principais, as quais informaram as inovações institucionais estudadas neste caso: *i*) a narrativa oficial, particularmente expressa nas doutrinas produzidas pela organização que concebeu as mudanças; e *ii*) a cultura organizacional. Todas as inovações analisadas neste trabalho são de iniciativa da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Durante a etapa inicial do levantamento dos programas existentes, foi mencionado o Programa Mediar, da Polícia Civil. Contudo, a respeito deste, não foi possível encontrar documentação ou interlocutores que pudessem constituir um conjunto de informações suficientes para se levar adiante a investigação.

Assim, este estudo de caso, focado no município de Belo Horizonte, compreendeu pesquisa bibliográfica e de campo. A ênfase sobre a pesquisa documental justifica-se, sobretudo, por ser este o principal traço distintivo do caso de Minas Gerais, quando comparado aos demais estados estudados neste livro. Salienta-se a grande produção de normas ou doutrinas, conforme o jargão utilizado, a partir de 1988: são inúmeras diretrizes de planejamento operacional, instruções normativas, instruções de serviço, entre outras, por meio das quais o alto escalão da organização expressa sua intencionalidade, *expertise* e concepção das mudanças a serem introduzidas, ao mesmo tempo que orienta sua implementação

---

1. Além dos autores supracitados, o trabalho contou com a seguinte equipe de pesquisadores: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, Sérgio Félix da Silva, Rosânia Rodrigues de Sousa, Amanda Mátar de Figueiredo, Karina Rabelo Leite Marinho e Gabriela Gomes Cardoso.

na ponta. Por meio destes documentos, observa-se também como as narrativas ou os discursos oficiais sobre a reforma policial apoiam-se não apenas sobre as novas teorias institucionais, mas também sobre as teorias criminológicas surgidas a partir dos anos 1980 e comumente associadas, segundo a literatura, ao movimento mais geral de reforma do regime de bem-estar social e à emergência do neoliberalismo (Canedo e Fonseca, 2012; Wacquant, 2001): teoria das janelas quebradas, teoria do espaço defensável, teorias situacionais ou abordagem das oportunidades,<sup>2</sup> entre outras. Portanto, parte considerável deste estudo se debruçou sobre a dimensão da *concepção* das inovações institucionais produzidas.<sup>3</sup>

Por sua vez, o foco sobre a dimensão cultural buscou chamar a atenção para a lacuna existente entre a concepção das inovações, tal como pensada pela elite organizacional, e as subculturas dos oficiais de nível médio e atuantes na ponta, que, de modo típico, são os efetivamente responsáveis por implementá-las. Reconhecer este deslocamento esclarece e ajuda a explicar os dilemas, as incompletudes, as contradições e as ambivalências das novas institucionalidades produzidas pelas organizações policiais. Mas permite também identificar as continuidades, assim como apontar para outras possíveis perspectivas, efetivamente participativas, de produção deste tipo de mudança (Bevir, 2010, p. 227).

Para o estudo desta dimensão, a investigação buscou produzir e levantar evidências etnográficas. Primeiramente, ao longo dos anos da pesquisa (2012-2014), fizeram-se observações das experiências e visitas de campo às localidades onde foram implementadas as políticas em estudo. Entrevistas informais foram conduzidas com policiais de nível médio e da ponta que se encontravam trabalhando nestas experiências.<sup>4</sup> Também foram feitas seis entrevistas em profundidade, no início de 2014, com oficiais de nível médio da organização, ligados tanto ao gerenciamento dos novos programas e projetos de policiamento comunitário introduzidos quanto à área da formação policial. Partimos do pressuposto de que a formação, básica ou continuada, é uma das principais dimensões a impactar a subcultura organizacional. Por fim, um último conjunto de evidências trazidas é oriundo de dados secundários (aplicação de questionários e entrevistas), resultantes de outras pesquisas realizadas anteriormente, sobre as experiências que constituem objeto deste estudo. De modo

---

2. Ver, neste livro, o capítulo 1 (*Instituições participativas e policiamento comunitário: referencial teórico e revisão da literatura*), seção 6 (*Modelos de policiamento comunitário e participação*), de Godinho et al., que buscou associar a emergência dessas teorias a modelos e estratégias específicas de policiamento e mobilização comunitárias.

3. Nessa dimensão, a investigação buscou responder principalmente às seguintes questões (conforme já explicitado no capítulo 1, seção 4): como a participação social está prevista nos documentos normativos, nas missões e nos planejamentos estratégicos das organizações públicas; que elementos do desenho institucional proposto favorecem a participação e o envolvimento dos cidadãos; quais as teorias de fundo e os mecanismos causais pressupostos; e quais as intervenções propostas para os diagnósticos apresentados.

4. Devido às limitações desta publicação, neste capítulo, as evidências oriundas das visitas e das entrevistas informais não são explicitadas. Mas elas serviram de base para a formulação das impressões básicas dos pesquisadores e das hipóteses — e, obviamente, contribuíram de modo decisivo na construção das interpretações sobre as experiências estudadas.

geral, estas evidências buscam dar conta, principalmente, do modo como os policiais da ponta e do nível médio responderam às inovações institucionais propostas; no caso específico dos gerentes, como as interpretaram e traduziram aos policiais da ponta, em seu trabalho de coordenação da implementação dos programas e projetos surgidos.<sup>5</sup>

O capítulo que se segue está organizado do seguinte modo: na próxima seção, é realizada uma análise detalhada da narrativa oficial, a partir dos principais documentos que trazem diretrizes gerais para as reformas da PMMG em direção ao policiamento comunitário e à maior abertura à sociedade. Na seção 3, são analisados os documentos que especificam a forma como esta nova concepção deve ser entendida, para o caso de cada serviço de polícia comunitária a ser implementado no nível local, fazendo-se uso também de dados secundários oriundos de pesquisas anteriormente realizadas sobre estes serviços, programas e/ou projetos específicos. Na seção 4, são evidenciados os principais tópicos introduzidos nos relatos oriundos das entrevistas em profundidade, realizadas com os oficiais do médio escalão. Na seção de conclusão, busca-se sistematizar os principais resultados do estudo de caso feito em Minas Gerais.

## **2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: O QUE DIZ A NARRATIVA OFICIAL**

Neste capítulo, são abordadas as instituições participativas no âmbito da segurança pública, implementadas no município de Belo Horizonte, capital do estado. Cabe precisar que este estudo pretendeu se concentrar, sobretudo, na compreensão dos arranjos participativos instituídos pela PMMG, em sua interface com a sociedade civil. Para tanto, em um primeiro momento, observamos e analisamos a produção documental que oficialmente concebeu a reforma orientada ao policiamento comunitário em Minas Gerais, e a doutrina específica relativa aos serviços, aos programas e aos projetos associados a este modelo ou filosofia.

### **2.1 A primeira onda de difusão do policiamento comunitário na PMMG**

Ao se fazer um retrospecto histórico, pode-se observar, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, momentos relevantes no que se refere ao desenvolvimento institucional e normativo da PMMG. Trata-se de contextos que impõem uma necessidade de complexificação da organização e de condicionantes de sua atividade, buscando melhorar sua coordenação e adequar-se ao novo marco político legal

---

5. Buscou-se responder às seguintes questões, nesta dimensão da pesquisa: se a introdução de novas diretrizes na legislação e nos documentos normativos mudou a organização policial e a forma como o policiamento é feito e organizado; quais as principais dificuldades e resistências encontradas, por parte da organização e do policial; quais as resistências impostas pela cultura policial; se houve mudanças na forma como os policiais veem a sociedade; e se houve mudanças na relação da polícia com públicos específicos.

trazido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Esta revolucionara o campo de atuação da segurança pública no Brasil, com novas definições organizacionais, extensão dos direitos de cidadania e limites mais claros ao poder de polícia e à sua execução. Observa-se, em decorrência, um investimento estratégico do estado-maior da PMMG especialmente orientado à sua capacidade de sistematizar, cognitivamente, o escopo e a dinâmica de atuação da organização, produzindo e consolidando normas de atuação operacional (Castro, 2009, p. 101-111).

Assim, o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 testemunham o ressurgimento da produção doutrinária na PMMG, com uma característica marcadamente *técnica*, focada no assessoramento da atividade substantiva de policiamento, com o abandono de parte da fraseologia característica do modelo militar, até então fundamental nos documentos produzidos na organização.

A Diretriz de Planejamento de Operações (DPO) nº 3.008, de 1993, é o primeiro documento que regula, na PMMG, as atividades de polícia comunitária. Identificando aumento na sensação de insegurança subjetiva, a diretriz aponta para a necessidade “da concepção e do planejamento da polícia ostensiva contemplar a cooperação e interação entre a polícia e as lideranças comunitárias, comprometidas com a melhoria da qualidade de vida da população” (Minas Gerais, 1993, p. 88). Com isso, a organização daria novo foco à atividade policial, que deixaria de resolver problemas “aleatórios” para solucionar problemas “comunitários”, dentro das prioridades estabelecidas em parceria com os destinatários dos serviços a serem oferecidos (*idem, ibidem*).

Como fatores intervenientes do planejamento, a diretriz coloca, de um lado, o ambiente de insegurança e de injustiças sociais, a ineficácia do sistema de justiça criminal e o insulamento da polícia; de outro, a necessidade de a organização policial acompanhar as mudanças sociais, especialmente por meio de parcerias com as lideranças sociais, bem como a necessidade de a PMMG buscar, através destas, fontes alternativas de recursos financeiros para o cumprimento de suas atividades.

Como pressupostos para a atuação, citem-se, entre outros:

- a) prioridade da atuação preventiva da PMMG como atenuante do seu emprego repressivo;
- b) presença mais permanente do militar junto a determinada comunidade;
- c) preferência pelo emprego do policiamento a pé;
- d) resposta ao maior número possível de acionamentos, tendendo a sua totalidade;
- f) parceria e cooperação entre a PMMG e a comunidade na identificação dos problemas que lhes afetam, na sua discussão compartilhada e na busca de soluções conjuntas;
- g) transparência das atividades desempenhadas pelo policial de forma a permitir um maior controle da população;
- h) atuação do militar como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões para a troca de informações com a população (Minas Gerais, 1993, p. 91).

Entre os elementos de missão que a diretriz determina, se encontram:

1) inibir e coibir os atos antissociais, melhorar os níveis de prevenção criminal, reduzir o medo do crime na comunidade e aumentar a sensação de segurança nos cidadãos; 2) proteger e socorrer a comunidade; (...) 4) priorizar ações e operações de caráter preventivo e educativo; (...) 6) acompanhar as mudanças que se operam na comunidade, compatibilizando as atividades policiais militares com seus anseios e necessidades manifestadas em cada momento; 7) buscar uma melhor imagem da PMMG junto à comunidade (...); 8) despertar e fazer surgir na comunidade um senso comum de que a segurança pública é dever do Estado, mas também direito e responsabilidade de todos; 9) *sensibilizar os cidadãos para a necessidade de sua atuação vigilante quanto a atos antissociais e de uma ação impulsora no acionamento dos órgãos de segurança pública*; 10) despertar em nosso cliente atitudes compartilhadas e interativas com a sua PM, estabelecendo um relacionamento íntimo e afetivo entre ela e a comunidade; 11) tratar as questões criminais de determinada localidade com a participação direta dos destinatários das medidas de proteção e socorro; 12) identificar com a comunidade os problemas que lhes afetam, analisá-los em equipe e discutir as soluções devidas; 15) atuar como moderador de tensões e mediador de conflitos sociais; 17) descentralizar os serviços policiais militares; 18) priorizar a atuação do militar como um prestador de serviços públicos, e não como um mero integrante de uma força pública na repressão policial; 21) possibilitar o incremento do controle externo das atividades de polícia, com maior participação da comunidade (Minas Gerais, 1993, p. 91-92, grifo nosso).

É importante observar que este primeiro documento já aponta para algumas questões e tópicos, que apontarão nos documentos subsequentes, e cujo desenvolvimento consolidará a narrativa da PMMG a respeito do policiamento comunitário em Minas Gerais ao longo do período abordado. Neste sentido, a diretriz introduz, normativamente, orientações que se coadunam com as perspectivas mais progressistas no campo da segurança, introduzindo princípios democratizantes, tais como a participação, a transparência e a responsabilização organizacional, bem como a atuação preventiva. Não obstante, transparece, nos elementos de sua missão, clara ambivalência, principalmente quando se destaca a necessidade de sensibilizar a sociedade quanto aos atos antissociais e de acionar as organizações de segurança para auxiliá-las na vigilância, referenciando o discurso ambíguo das *janelas quebradas*, que alimentou por sua vez o modelo da *tolerância zero* praticado naquela década. Ademais, destaca-se, nesta diretriz, inspiração explícita do modelo gerencialista de gestão das políticas públicas, ao considerar como “clientes” os beneficiários de sua atuação.

Do ponto de vista da execução, a diretriz não prevê um instrumento ou política específica além das já rotineiramente utilizadas pela corporação, e sugere, entre outros pontos, que:

4) as frações descentralizadas e destacadas, mais próximas da população, constituir-se-ão no mais importante polo irradiador de segurança, funcionando como agências de proteção e socorro, em permanente interação e união com a comunidade; 5) as escalas

de serviço fixarão o mesmo militar, o maior tempo possível, em um mesmo local de atuação; 6) será privilegiado o policiamento a pé ou de motocicleta (...); 8) as ações e operações serão concebidas tendo como alvo principal a população ordeira, e não os infratores da lei (Minas Gerais, 1993, p. 92, grifo nosso).

Novamente, percebe-se ambivalência na diretriz que se suporia democratizante, mas que incorpora a já tradicional<sup>6</sup> distinção entre a “população ordeira” e os “infratores da lei”, desconsiderando a universalidade da cidadania e o fim do regime da segurança nacional, e supondo ser possível, antes mesmo do devido processo legal, a criminalização não apenas de condutas, como prevê o novo marco legal, mas de indivíduos.

Entre as atribuições dos comandos, a diretriz sugere que deve ser incentivada a criação de conselhos comunitários de segurança, mas ainda não oferece qualquer detalhe sobre a natureza destes conselhos, seu funcionamento ou a forma de sua participação nas atividades.

A literatura revista não encontrara inconsistências teóricas na concepção de policiamento comunitário inaugurado pela Diretriz nº 3.008, mas limites para sua implementação, de natureza cultural e organizacional. No que se refere às questões de natureza cultural, Souza (1998, p. 151-163) afirmava que a institucionalização da polícia comunitária como filosofia e estratégia de ação neste período não foi capaz de internalizar os valores, a concepção e o modo de agir necessários à promoção de mudanças na forma de policiamento na PMMG. As experiências existentes permaneceram iniciativas isoladas, dependentes de comandantes específicos, sem a devida atenção organizacional a fatores culturais e cognitivos, e com baixa aceitação pelo conjunto dos oficiais da corporação. Souza (2003, p. 233) e Espírito Santo e Meireles (2003, p. 271-272) oferecem avaliações na mesma direção. De fato, a PMMG não dispunha dos elementos culturais e cognitivos necessários para a descentralização do policiamento e a assunção de responsabilidade, especialmente pelos praças – que realizam o policiamento efetivamente, na ponta, em virtude da prevalência do modelo militar (em especial, a rigidez hierárquica), e das questões e dos dilemas associados à necessária discricionariedade para tanto, inexistente neste tipo de organização.

Do ponto de vista organizacional, a PMMG, por sua vez, não promovera qualquer movimento substantivo para dotar de maior institucionalidade as iniciativas emergentes. Ela não trabalhou para a regulação ou institucionalização da criação de conselhos comunitários de segurança ou órgão semelhante – na ausência de uma política ou aparato institucional na estrutura governamental que o fizesse –, tampouco para o treinamento e a capacitação dos policiais responsáveis pelo policiamento.

---

6. Tradicional no sentido de se tratar de prática herdada do Regime Militar – não exclusiva deste período, mas que nele se consolida. Voltaremos a este ponto na conclusão do capítulo.

Isto pode ter ocorrido até mesmo em virtude da generalidade das determinações relacionadas à execução da política, pouco objetivas no que tange à construção de condições institucionais para o desenvolvimento de políticas sistemáticas.

Nesse sentido, a despeito de ter havido iniciativas variadas, decorrentes da implementação da diretriz, especialmente nas grandes cidades do estado, estas se institucionalizaram de forma fragmentada; frequentemente voltadas para o provimento de recursos logísticos à corporação (tais como viaturas, rádios e equipamentos); e, naquele momento, financiadas através de contribuição comunitária. Não foram estabelecidos critérios institucionais para este tipo de parceria, que cada comandante realizou segundo seu melhor entendimento. O resultado foi seu descrédito sistemático, dado que as iniciativas estavam quase sempre vinculadas à necessidade de contribuição financeira por parte da comunidade, e, conseqüentemente, ficavam reféns das possibilidades de clientelização das atividades de policiamento delas resultantes.

## **2.2 O modelo da polícia de resultados e a institucionalização dos conselhos comunitários de segurança pública (Conseps) em Minas Gerais**

A popularização de iniciativas de policiamento comunitário vinculadas aos parâmetros da DPO nº 3.008/1993 fez surgir na PMMG, paulatinamente, preocupações com: o descrédito institucional que o exagero na captação de recursos privados provocou à imagem da PMMG; a necessidade da regulamentação dos conselhos de segurança; e a compatibilização da polícia com a atuação das guardas municipais que começaram a surgir no estado.

Com a Lei Municipal nº 7.616/1998, o município de Belo Horizonte criou, em dezembro de 1998, o Conselho Municipal de Defesa Social, um dos primeiros do gênero no país, composto por representantes das organizações policiais, das secretarias vinculadas às políticas sociais da prefeitura, dos movimentos sociais, do Ministério Público Estadual e da sociedade civil organizada – especificamente, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e universidades. O conselho tem competência para discutir, propor e executar “ações integradas, visando à defesa dos cidadãos do município e velando pelo respeito a seus direitos e garantias fundamentais” (Minas Gerais, 1998, art. 2º).

O 8º Comando Regional de Polícia Militar (CRPM), que compreendia a capital em sua jurisdição, fez publicar no mesmo ano de 1998 a *Cartilha de Polícia Comunitária*. Dirigida aos policiais e aos cidadãos, a cartilha buscava explicar os fundamentos da polícia comunitária na PMMG. Neste documento, a polícia comunitária era conceitualmente definida como:

o trabalho participativo entre a PM[MG] e o público que respeita as leis, para prevenir o crime, prender marginais, encontrar soluções para os problemas e melhorar a

qualidade de vida da população. Como uma nova maneira de pensar na proteção e no socorro público, baseia suas ações na crença de que os problemas sociais terão solução mais efetiva na medida em que haja a participação da população na sua identificação, análise, proposta e implementação (Minas Gerais, 1998, p. 6).

No documento, o principal instrumento para a promoção da polícia comunitária seriam os núcleos comunitários, “constituídos através de uma associação comunitária organizada e definida para um determinado espaço físico e geográfico, a princípio um bairro, [e que] *se estruturam, basicamente, através da parceria com a PM*” (Minas Gerais, 1998, p. 7, grifo nosso). Fica evidente, portanto, a visão de que a PMMG deverá ser a conveniada, regulará a natureza da associação e será a única ou principal destinatária das demandas a serem efetivadas por meio desta.

Alertava o documento que:

a polícia comunitária não pode ser confundida com “polícia carente”, que só presta bons serviços com a condição de uma contrapartida material para seu efetivo disponível. (...) não é sinônimo de troca de favores e sim, uma proposta de trabalho em conjunto, pessoas e polícia ostensiva na perseguição do bem comum (Minas Gerais, 1998, p. 4-5).

Assim, embora a polícia comunitária seja conceituada como uma estratégia associativa entre a polícia e a população para a produção conjunta do *bem comum*, o documento reproduz a tradicional especificação de público-alvo da política de segurança: a população que respeita as leis.

O documento estabelece alguns critérios genéricos para o estabelecimento dos núcleos comunitários. Os principais elementos associados ao cotidiano do policiamento comunitário deverão ser as reuniões com a comunidade e a disponibilidade, por parte da polícia, para que a comunidade apresente as suas demandas ou informações, e estas sejam levadas em consideração no planejamento cotidiano da atividade policial. Esta parceria é definida a partir dos mesmos conceitos anteriormente apontados, que demarcam o discurso da organização. A PM, neste caso, oferece um serviço dirigido a um conjunto de “clientes” específicos, com o objetivo de aperfeiçoar as “relações de mercado” e proteger o “cidadão ordeiro”:

[a] parceria é construída ouvindo e trocando ideias. É atender bem o cliente e avaliar constantemente as suas necessidades. Esta conduta aperfeiçoa as relações de mercado e gera melhores negócios para ambas as partes. O objetivo da PM é proteger e socorrer o cidadão ordeiro e do cliente é receber esta proteção da melhor maneira possível (Minas Gerais, 1998, p. 18).

Em 1999, o mesmo 8º CRPM emite norma regulando o desenvolvimento das atividades de polícia comunitária em sua área de abrangência, por meio da Instrução nº 1/1999. Esta tem por objetivo definir a forma de implantação dos



Conseps, entendidos neste documento como órgãos colegiados subordinados àquele comando regional e, para efeito de coordenação e controle, às unidades operacionais da região. Neste caso, cabia ao comandante da unidade local constituir o conselho, *por delegação do comandante regional*; “identificar e convidar as forças vivas da comunidade para a implantação do conselho”; e regular e fiscalizar a sua atuação (Minas Gerais, 1999, p. 15). Cada Consep estaria vinculado a uma companhia de polícia militar; deste modo, o município de Belo Horizonte contaria, à época, com 26 conselhos, cabendo ao “coordenador metropolitano para assuntos dos conselhos comunitários de segurança pública” – *o próprio comandante da 8ª CRPM* – representá-los coletivamente, em caráter exclusivo (*idem, ibidem*). Em 2000, instrução com texto idêntico é publicada, agora pelo comando-geral, oficializando a iniciativa do 8ª CRPM para todo o estado (Minas Gerais, 2000b).

Formalizando a sua criação como órgão colegiado no âmbito dos comandos regionais e regulando o seu funcionamento, a PMMG institucionaliza os Conseps como adendos organizacionais, vinculados por adesão às diretrizes emanadas pela organização e, evidentemente, aos seus valores e percepções sobre a natureza e a dinâmica que a participação comunitária deveria assumir no âmbito da segurança. Na prática, isto levaria a PMMG a ignorar os modos de organização e participação comunitárias, legitimando-as apenas quando condizentes com seus pressupostos institucionais.

Para que não restem dúvidas sobre essa interpretação, basta citar que, para além de indicar sua finalidade, o documento estrutura competências e regras de funcionamento. Sugere ainda públicos que poderão compor os Conseps e condições para a admissão como membro destes, entre elas:

IV) não registrar antecedentes criminais, dispensando-se tal exigência, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada do presidente, parecer favorável dos membros natos e homologação do coordenador; V) ser representante de organizações que atuam na área do Consep, a saber: dos poderes públicos, das entidades associativas, clubes de serviço, imprensa, instituições religiosas ou de ensino, organizações da indústria, comércio ou prestação de serviços; VI) ser membro da comunidade, ainda que não representante de organização, desde que formalmente convidado pela diretoria do Consep; VII) ter conduta ilibada no conceito da comunidade que integra; VIII) firmar compromisso de fiel observância às normas reguladoras dos Consep (Minas Gerais, 1999, p. 25).

Sobre os mecanismos de eleição para os cargos do conselho, estabelece-se que as eleições são sempre realizadas sob a presidência e a responsabilidade solidária dos membros natos dos Conseps, os comandantes de companhia da PMMG.

Ficam evidentes, portanto, os limites impostos à adesão de pessoas comuns das comunidades, e o caráter eminentemente institucional que a PMMG creditava à natureza da participação nos Conseps, o que delimitou, portanto, sua própria

concepção de participação. Ademais, atores institucionais tenderiam a representar demandas mais circunscritas à subcultura da organização policial e menos conflituosas no que se refere à sua operacionalização. Ficam evidentes no documento, também, os vários mecanismos de controle disponíveis aos representantes da organização policial – os membros natos – para que mantenham o conselho funcionando dentro dos valores colocados pela PMMG. Para isso, a estrutura do Consep ainda previa: orientação técnica por parte dos membros natos e autorização para que estes fiscalizem e garantam “a ética e a disciplina”, auxiliando o presidente do conselho a zelar por suas atribuições; a existência formal de comissão de ética e disciplina; entre outros.

Paralelamente, a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública (DPSSP) nº 1/2002 (Minas Gerais, 2002a) representa a primeira diretriz de um novo modelo de gestão para a organização como um todo, denominado polícia de resultados. Em princípio, o modelo conjugaria a demanda por um policiamento baseado em evidências e orientado por resultados. Em seus termos:

o novo modelo de gestão adotado pela PMMG passa a privilegiar uma administração operacional fundamentada na definição de resultados a alcançar – método indutivo que parte do conhecimento científico dos problemas locais de segurança pública e dos seus efeitos sociais, para atingir os objetivos esperados (Minas Gerais, 2002a, p. 5).

O contexto descrito evidencia as dimensões envolvidas no conceito de uma polícia que se orienta por resultados. A primeira questão refere-se à capacidade de identificar problemas críticos e formular políticas apropriadas (...). A segunda diz respeito à capacidade institucional de mobilizar os meios e recursos necessários à execução destas políticas (...). Deste modo, evidenciou-se a necessidade da definição de novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos que viabilizassem a cooperação, negociação e a busca de consenso. Ao contrário do passado não muito distante, propugna-se uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia da polícia (Minas Gerais, 2002a, p. 6).

Neste modelo, a polícia comunitária e sua ferramenta operacional, os Conseps, terão um papel fundamental a cumprir. Sua concepção é idêntica à da diretriz sobre os conselhos, publicada alguns anos antes, mas se inscreve agora a partir de uma nova concepção sobre o papel da participação da sociedade na política de segurança, instrumento para operar a mudança de enfoque mencionada no documento. Por meio da participação social, obter-se-ia mais transparência nos processos de gestão e de prestação de contas ao cidadão, que teria mais mecanismos de controle e cobrança diante do Estado. Para tanto, a diretriz identifica uma série de condições necessárias à consolidação da participação social, bem como potencialidades a ela associadas:

a) (...) condições internas favoráveis à PMMG – pessoal qualificado, descentralização, sistema de planejamento interno participativo; b) (...) a dinâmica da participação é dotada de grande potencial educativo – pode permitir ganhos substanciais em

várias dimensões, (...) funcionando como um fator diferencial perante o modelo tradicional-burocrático de polícia; c) práticas clientelísticas de alocação de recursos são atingidas frontalmente, a partir da constituição de uma arena pública não meramente estatal; d) impulso modernizador que o processo de participação impõe à Polícia Militar – democratização, permeabilidade ao controle popular e aumento da capacidade gerencial e operacional devido à pressão dos cidadãos; (...) f) a ação de comando passa a ser sinônimo de descentralização político-administrativa; g) o modelo participativo exige uma mudança de foco – a ênfase deve ser a dimensão qualitativa; h) a dissociação entre a PM e o cidadão deve ser enfrentada por intermédio da participação regular dos cidadãos na gestão estatal; (...) k) é de capital importância a precaução contra os riscos de uma visão extremamente formal da operacionalização do processo participativo, demasiado presa à criação de conselhos e comissões que atendem ao requisito de resposta formal a pressões sociais (Minas Gerais, 2002a, p. 7-8).

A diretriz reorienta os pressupostos da polícia comunitária, voltada agora à redução do crime, da desordem e do medo, por meio do exame dos problemas locais, aplicando as soluções que se considerem apropriadas. A maior e mais sistemática presença policial é considerada o elemento substantivo – a presença “mais permanente” do policial na comunidade. A diretriz faz menção a uma referência física para o policiamento comunitário – o posto de policiamento comunitário, “suporte físico do policiamento, centro de recebimento de moradores e referencial permanente para o povo, além de destinar-se à observação e vigilância preventiva” (Minas Gerais, 2002a, p. 13). A diretriz também incentiva o enfoque de que o policial deve ser um “patrolheiro do bairro” e não uma sentinela do quartel, e que ele deve se voltar para a cidadania: “a índole do rastreador, preparado para perceber a delinquência ou a marginalidade, deve ser o atributo mais presente naqueles que não estejam designados para o policiamento comunitário” (Minas Gerais, 2002a, p. 14).

Logo após a publicação da DPSSP nº 1, no mesmo ano de 2002, publicaram-se outros dois documentos importantes, a DPSSP nº 4, “que institui a filosofia de polícia comunitária na PMMG” (Minas Gerais, 2002b), e a DPSSP nº 5, “que regula a estruturação e funcionamento dos Conseps” (Minas Gerais, 2002c).

Com a Diretriz de Polícia Comunitária (DPSSP nº 4/2002), o alto escalão da organização promove uma importante autocrítica com relação às iniciativas de policiamento comunitário anteriormente propostas na PMMG. O documento confronta:

o enfoque central nas parcerias logísticas e a deficiência dos programas em antecipar-se aos problemas e criar indicadores mais precisos de monitoramento e avaliação, levando em conta a perspectiva tanto da comunidade quanto dos policiais executores (Minas Gerais, 2002b, p. 6).

Assim, a diretriz visa estabelecer novos princípios norteadores para o planejamento e a sedimentação da polícia comunitária na PMMG, além de ações para o monitoramento e a avaliação do seu desenvolvimento. Reconhece-se a necessidade de se investir nas seguintes dimensões organizacionais para se consolidar a polícia comunitária:

maior capacidade de responsabilização dos órgãos que integram o Sistema de Defesa Social e de seus pressupostos com a segurança pública; administração baseada em valores prévia e claramente estabelecidos, fundamentados na responsabilidade social do estado; descentralização, de forma a possibilitar a integração e interação com a comunidade; processo decisório baseado em estreita parceria dos órgãos de segurança com a comunidade; investidura de autoridade decisória nos profissionais de segurança pública que atuam em interface direta com a comunidade (Minas Gerais, 2002b, p. 7).

Entre os pressupostos operacionais de implantação da polícia comunitária, destaca-se a “atuação do militar como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões para troca de informações com a população” (Minas Gerais, 2002b, p. 7-8). A diretriz destaca, em consequência, que a PMMG necessitaria de um novo tipo de gerência. No modelo tradicional, caberia aos comandantes definir a missão de policiamento, e ditar as estratégias e táticas que seriam usadas para atingir as metas estabelecidas – definidas primordialmente pelo maior número de respostas às chamadas telefônicas e pelo maior número de prisões efetuadas. Para a nova diretriz, a polícia comunitária questionaria este modelo e sugeriria a necessidade de se constituir um novo sistema de gerenciamento que incentivasse a participação e a criação de soluções criativas envolvendo todos os policiais (Minas Gerais, 2002b, p. 15-16).

O documento avança também no tema da mobilização comunitária, apontando que o maior desafio enfrentado pela polícia no modelo comunitário é motivar e sustentar a participação do público. Reconhece que as chances de êxito destas iniciativas tendem a ser menores justamente nas áreas onde se mostram mais necessárias, onde os problemas são mais graves e abundantes. Neste caso, em vez de unir as pessoas em torno de sentimentos de indignação e objetivos comuns, a criminalidade parece minar a capacidade de organização comunitária (Minas Gerais, 2002b, p. 18). Logo, para obter sucesso, a organização comunitária envolveria um árduo e duradouro esforço de superação da resistência dos indivíduos, céticos em relação às possibilidades de melhorias de sua condição de vida e dependentes da ação governamental.

Neste contexto, confrontada com esses problemas, “a polícia tende a tomar decisões baseadas em suas próprias percepções: os problemas são tão latentes e os recursos são tão escassos, que as consultas à comunidade podem parecer ineficazes e excessivamente demoradas, sem resultado prático” (Minas Gerais, 2002b, p. 18).

Procurando constituir sua relação com a comunidade através de representantes como igrejas, comerciantes e afins, a polícia tende a “viciar o processo”, fugindo dos anseios da comunidade como um todo. Coloca-se, portanto, o desafio de não apenas promover trabalhos junto aos grupos organizados da sociedade, mas “também trabalhar na organização de trabalhos comunitários, de forma constante e permanente” (*idem, ibidem*). O documento aponta que, no entanto, existem variáveis que devem ser levadas em consideração para se pensar a organização comunitária, e uma das mais importantes se refere à autonomia das organizações em relação à própria polícia, ou aos programas de polícia comunitária:

em áreas carentes a experiência cotidiana com a arbitrariedade ou a indiferença governamental e policial pode tornar os cidadãos mais vigilantes. Ao invés de simplesmente pressionarem por mais presença policial, se mostram mais preocupados com os mecanismos de controle de abusos e corrupção policial. Os representantes comunitários frequentemente temem a polícia e se ressentem da forma como esta exerce a sua autoridade. As ações comunitárias focam mais para o controle da polícia do que para o controle do crime, pois o medo é predominante. Acredita-se que a polícia não sabe os problemas do bairro, pois só existe para caçar bandidos (Minas Gerais, 2002b, p. 20).

Assim, a diretriz caminha na reflexão dos problemas ou significados associados a três possíveis orientações atribuídas às estratégias de mobilização comunitária: *i*) controle social; *ii*) autoajuda; ou *iii*) parceria decisória. No primeiro caso, os programas de polícia comunitária se revelariam apenas mediante o interesse da polícia em ampliar ou legitimar o seu controle sobre determinado território. Assim, a polícia comunitária seria uma estratégia para a neutralização de críticas e a cooptação de lideranças locais. Usualmente, os programas desenvolver-se-iam nos limites estabelecidos e controlados pela organização policial, e os conselhos seriam compostos com integrantes indicados pela própria polícia ou por entidades de sua confiança (Minas Gerais, 2002b, p. 21-22). No segundo caso, a polícia utiliza-se dos “olhos e ouvidos” da comunidade com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes. O envolvimento dos cidadãos limita-se à realização de tarefas e a sua cooperação nas atividades policiais, por exemplo, através de programas de vigilância entre vizinhos, em programas preconcebidos e implementados pela polícia, usualmente pouco contribuindo para a resolução dos problemas da comunidade (Minas Gerais, 2002b, p. 23).

Em ambos os casos, o documento alerta para os perigos de clientelização da atenção policial, para a ineficácia de programas limitados, para a preponderância da visão policial sobre a visão comunitária e para a acomodação da polícia com visões menos críticas sobre a sua atividade (Minas Gerais, 2002b, p. 24). A orientação ideal seria a terceira, em que as possibilidades abertas a partir da participação comunitária se canalizassem por meio de programas, em que a parceria decisória

seria a linha de frente da iniciativa. Neste caso, buscar-se-ia a participação ativa da comunidade em todos os processos, do planejamento às ações, fugindo de uma perspectiva de auxílio ou subordinação da comunidade à polícia ou aos seus programas, tendo em vista que:

a participação da comunidade no planejamento e nas decisões melhora o perfil tecnológico e profissional da polícia, em virtude do aprimoramento nos níveis de satisfação, sensação de segurança, qualidade de vida e diminuição do crime e da desordem (Minas Gerais, 2002b, p. 25).

Em suma, as referências presentes na DPSSP nº 4/2002 são claramente muito mais amplas, e partem de constatações críticas e criteriosas acerca dos modelos anteriores, além de ressaltarem a importância de se impulsionarem processos que deem maior autonomia à comunidade e garantam sua prevalência sobre os processos policiais. A diretriz também chama a atenção para a grande mudança que estas hipóteses sugerem, especialmente no que se refere à própria organização policial, sua cultura, métodos e processos de gestão, determinando uma série de orientações para a sedimentação da filosofia de polícia comunitária.

Contudo, no âmbito da diretriz, essas orientações são apresentadas com fins normativos, e não vêm acompanhadas de propostas objetivas de mudança organizacional; por exemplo, ela não determina métodos ou conteúdos específicos de treinamento, formas de alocação de recursos humanos e materiais etc. Há apenas a determinação de que a terceira seção do estado-maior da PMMG se responsabilizaria pela elaboração dos procedimentos operacionais, além de um conjunto de questionários orientados à avaliação e ao acompanhamento dos programas e suas ações, das comunidades e dos policiais.

A diretriz se limita a indicar os dois principais eixos operacionais do policiamento comunitário deste modelo: os postos de policiamento comunitário (PPCs) e os Conseps. Os PPCs devem se constituir no endereço de referência profissional dos policiais encarregados da prevenção comunitária, através de atuação contínua e permanente, de modo a que o trabalho da polícia na comunidade não sofra interrupção (Minas Gerais, 2002b, p. 37-38). Chama atenção na diretriz a afirmação de que:

a polícia não deve instalar os PPCs aleatoriamente e sem critério. Devem-se verificar os aspectos de criação dos PPCs e motivar a participação e integração da comunidade. *Deve ser trabalho da comunidade e não da polícia. Ao construir os postos por parte da PM corre-se o risco de se instalar[em] postos policiais sem a participação da comunidade com grande custo para a polícia* (Minas Gerais, 2002b, p. 37, grifo nosso).

Assim, contraditoriamente, a nova proposta se condena, portanto, ou ao fracasso ou à sua apropriação clientelística, uma vez que as comunidades vulneráveis não disporão dos recursos financeiros ou organizacionais para a construção dos PPCs.

Ademais, e diferentemente do que ocorre com outras experiências subnacionais, a diretriz não ofereceria qualquer modelo ou referência para a construção dos PPCs.

Os Conseps foram objeto de nova diretriz específica, como já antecipado, a DPSSP nº 5/2002 (Minas Gerais, 2002c), que visava à sua regulamentação, ao trazer proposta de estatuto e funcionamento. Nesta diretriz, surge uma nova concepção do seu desenho, estrutura e escopo. O documento institui que o papel da PMMG deve ser *construir proximidade* com os destinatários da prestação dos serviços de segurança pública, apoiando o cidadão no desenvolvimento de uma perspectiva crítica em relação aos seus problemas (Minas Gerais, 2002c, p. 11). Além disso, o documento considera uma série de condições internas necessárias e pressupostas para que o trabalho de mobilização da comunidade seja efetivo. Assim, exigirá da PMMG “consolidar na sua cultura organizacional valores, práticas e habilidades essenciais à relação policial militar e comunidade”, valores que não se alcançam, caso:

a qualidade do ambiente de trabalho, no tocante aos relacionamentos internos, for de intransigência, ironia, indiferença em relação ao outro, incentivo à competição doentia entre setores e pessoas ou desrespeito à dignidade humana (manifesto especialmente no trato rude entre superiores e subordinados e na emissão de ordens sem abertura de um mínimo de espaço para a expressão dos comandados). Sem uma prévia preparação profissional, não é razoável cobrar do PM que ele promova eficientemente a discussão com a comunidade (Minas Gerais, 2002c, p. 11-12).

A finalidade dos Conseps, tal como determinado pela nova diretriz, será:

congregar as lideranças comunitárias, autoridades policiais e de outros órgãos públicos para a adoção de medidas práticas que resultem na melhoria da qualidade de vida nas comunidades, especialmente aquelas que apresentam maiores exposições a fatores de risco que interfiram na dignidade humana; democratizar o planejamento das atividades da PM (Minas Gerais, 2002c, p. 12-13).

Da mesma forma, a PMMG se retira do papel vinculante que admitia nas versões anteriores do desenho do modelo. Neste documento, a criação do Consep é de livre exercício da comunidade, e o papel do policial ou da PMMG é apenas apoiar e incentivar.

Instituem-se condições para que a PMMG, no nível local, apoie a iniciativa: prestação de contas mensal; processo eleitoral vinculado à quitação eleitoral, ao domicílio no espaço geográfico de abrangência do conselho e à inexistência de antecedentes criminais por parte dos candidatos; registro público do Consep como pessoa jurídica de direito privado; e não vinculação do nome do Consep à representação orgânica da PM (Minas Gerais, 2002c, p. 16). A diretriz é acompanhada de modelo de estatuto, orientações para registro público e modelo de carteira de identificação.

Assim, a PMMG reconsidera a condição do Consep como órgão colegiado da própria organização, admitindo uma organização mais independente da comunidade, ainda que regule sua concepção através de “sugestões” de estatuto e limites para o seu reconhecimento institucional.<sup>7</sup>

### 2.3 A consolidação do ciclo doutrinário

A consolidação do ciclo doutrinário que se vem descrevendo nas subseções anteriores ocorre ao longo dos anos 2000, por meio dos sucessivos planos estratégicos elaborados pela organização policial. Estes são instituídos em meio às mudanças institucionais no aparato da segurança pública em Minas Gerais – especialmente, a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) e a nova política pública implementada a partir de 2003. No plano nacional, observava-se a consolidação e o fortalecimento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça; a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública, ao final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 2000); a discussão acerca da criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), durante o primeiro governo Lula; e a instituição do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), no segundo governo Lula, já na segunda metade da década de 2000.

O primeiro documento estratégico se refere ao período 2004-2007 e define, com tonalidade gerencial, para a PMMG:

Negócio (a paz social); Missão (proporcionar um ambiente seguro em Minas Gerais; com a participação comunitária, protegendo a vida, garantindo a lei, e reduzindo o crime e o medo); Visão (sermos reconhecidos como referência na produção de serviços públicos e orgulho do povo mineiro); e Valores (ética, respeito, humanização, crescimento e participação) (Minas Gerais, 2003, p. 15-17).

Entre os objetivos elencados neste planejamento, citam-se:

(21) Atualizar a doutrina operacional da PMMG, adequando-a às novas demandas de segurança pública; (23) Consolidar a filosofia de direitos humanos na PMMG; (25) Consolidar a filosofia de polícia comunitária na PMMG (prevenção do crime baseada na comunidade); e (35) Estimular o envolvimento da comunidade na solução de problemas em segurança pública (Minas Gerais, 2003, p. 54-83).

O planejamento seguinte é marcado pela consolidação, na PMMG, da ótica da gestão, ou do *choque de resultados*, definida pelo governo estadual de Minas Gerais no segundo mandato de Aécio Neves. Publicado em 2010 e intitulado *Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da PMMG*, o documento apresentava o plano estratégico para o período 2009-2011 e apontava o seguinte para a PMMG:

---

7. Após a instituição da diretriz, foram criados, entre 2003 e 2009, 24 Conseps no município de Belo Horizonte. Destes, cinco não estavam em funcionamento no momento em que o levantamento da pesquisa foi feito (2012).



acompanhando a reestruturação do modelo de administração burocrática para o modelo de administração gerencial, [a PMMG] passa a ser impactada pela necessidade de aprimorar a eficácia no alcance de resultados planejados; a eficiência na escolha dos melhores meios e produção do serviço mais adequado à sociedade; e a efetividade de suas ações na satisfação das necessidades expressas pela população (Minas Gerais, 2010a, p. 7).

O documento afirmava a prevalência de um *controle científico da polícia*; ou seja, estabelecia, no plano formal, o fundamento da *cientificidade* para a atividade operacional, e esperava alcançá-lo por meio do desenvolvimento e da cobrança de metas, bem como do monitoramento de aspectos específicos da atividade operacional da organização.

O documento citava, em sua introdução, que entre os aspectos inovadores e “pragmáticos” da “administração gerencial” desenvolvidos pela organização encontram-se a “difusão e o incentivo à criação de *conselhos comunitários de segurança (Consep)* a fim de propiciar maior participação da população na exposição de demandas por ações policiais e comunicação direta com a comunidade” (Minas Gerais, 2010a, p. 8). O sistema de gestão estratégica para resultados da PMMG se realizaria em uma “gestão focada no cidadão, no ambiente local, na qualidade dos processos de produção, no desenvolvimento dos policiais militares, no acompanhamento, monitoramento dos resultados e soluções de segurança pública” (Minas Gerais, 2010a, p. 16).

A dimensão sistêmica enunciada neste modelo se ancorava em dois grandes objetivos: *i)* cidades seguras – segurança objetiva; e *ii)* cidadãos satisfeitos com o serviço – segurança subjetiva. Tinha quatro eixos de atuação: *i)* direção e comando; *ii)* serviços operacionais; *iii)* processos de apoio; e *iv)* processos principais dos serviços operacionais. O eixo de serviços operacionais incluía o *policciamento comunitário* como uma de suas dimensões. No documento, sugere-se que:

a segurança pública, caracterizada como direito e responsabilidade de todos e dever do Estado, baseada no princípio democrático, requer o estabelecimento de redes interorganizacionais que permitam a participação de diversos segmentos sociais na formulação, realização e controle da gestão das políticas públicas de segurança (Minas Gerais, 2010a, p. 18).

O objetivo *cidadãos satisfeitos com os serviços prestados pela PMMG* seria norteado por um indicador com duas dimensões – a primeira relacionada com o *resultado do processo* que produziu o serviço (avaliado de acordo com o conceito operacional do serviço); e a segunda relacionada com o *processo de produção* do serviço, referido à interpretação da sociedade acerca de sua necessidade e à sua percepção sobre a qualidade do serviço oferecido (Minas Gerais, 2010a, p. 19). Chama atenção, neste caso, a percepção da PMMG de que o resultado do serviço oferecido deve ser aferido *a partir da sua concepção organizacional*, e que apenas o

processo, isto é, o serviço tal como se desdobra na atividade operacional, deve ser avaliado a partir da percepção da população sobre a sua conveniência.

Seja como for, nas definições do eixo 2 – serviços operacionais – constavam como fundamentos, entre outros, o *policimento comunitário e os direitos humanos*. A definição do primeiro implica:

a polícia comunitária compreende o conjunto de medidas voltadas à aproximação entre a PMMG e a comunidade, à participação desta na concepção do policiamento, visando à solução de problemas locais e à melhora da qualidade de vida da população (Minas Gerais, 2010a, p. 30).

Esta definição é acompanhada de uma citação de Trojanowicz e Bucqueroux:

a polícia comunitária é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como o crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da comunidade (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994<sup>8</sup> *apud* Minas Gerais, 2010a, p. 30).

A despeito desse intenso movimento doutrinário, pode-se afirmar que se mantém grande dissonância entre, de um lado, as ideias ou o discurso oficial da organização acerca do policiamento comunitário e dos direitos humanos, e, de outro, a sua apropriação institucional. Além disso, a narrativa tal como se dá no plano estratégico está muito distante dos objetivos e das dimensões organizacionais que devem ser mobilizados, porque necessários para dar-lhes materialidade. Estas tensões ficam claras no próprio documento, quando se analisa a relação dos objetivos estratégicos com os indicadores e as estratégias elencadas para o atendimento dos objetivos (Minas Gerais, 2010a, p. 51-64). Tome-se, por exemplo, o objetivo 2 – *atender com qualidade as necessidades do cidadão e da sociedade* –, que é avaliado a partir do índice de presença do efetivo (razão entre o efetivo aplicado na atividade-fim e o efetivo empenhado em atividade administrativa) e do índice de qualidade no atendimento (pesquisa de opinião pós-atendimento). A dimensão de quais seriam as necessidades do cidadão e da sociedade não foi desenvolvida – e as métricas apontam para processos internos desfocados com a questão em pauta; pesquisas de pós-atendimento, que visam medir processos e não *resultados*, nunca foram realizadas.

Por fim, nos indicadores de gestão operacional, não há menção a indicador que tenha por objetivo acompanhar o desenvolvimento das políticas ou ações de policiamento comunitário na organização, mesmo que esta dimensão fosse

---

8. Trojanowicz, Robert; Bucqueroux, Bonnie. *Policimento comunitário: como começar*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1994.

considerada um dos fundamentos do eixo 2 – serviços operacionais, como já mencionado. Considerado dimensão *transversal*, o policiamento comunitário não encontrou dimensão empírica, dado que não se traduziu em qualquer indicador e não se vinculou, afinal, ao *acordo de resultados*<sup>9</sup> celebrado entre a PMMG e o governo do estado.

A Diretriz Geral para o Emprego Operacional da PMMG (DPSSP nº 3.01.01/2010) foi produzida a partir do plano estratégico anteriormente analisado, e é o documento que atualmente regula o emprego operacional da PMMG. A concepção de policiamento na qual se pauta é assim descrita:

a concepção policial de matriz reducionista, corporativista e de competição institucional foi ultrapassada. A nova concepção é calcada no pensamento sistêmico, na sinergia entre os órgãos públicos, que passam a gerir de forma articulada as suas respectivas competências. Trata-se de um arranjo institucional complexo, que implica na redefinição dos processos produtivos e na introdução de modernas ferramentas de gestão (Minas Gerais, 2010b, p. 11).

No que tange à participação da sociedade, este documento argumenta sobre a necessidade de “conscientizar a comunidade de que a atividade desenvolvida pela PMMG contribui para a segurança e proteção do cidadão, para preservar a ordem pública, para garantir os direitos e melhorar a qualidade de vida” (Minas Gerais, 2010b, p. 24). Os Conseps são novamente ressaltados em virtude de seu objetivo de:

desenvolver programas de prevenção da criminalidade com a participação da comunidade, cumprindo a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento, enfatizando a prevenção e reforçando a importância de se aproveitar a potencialidade de todos os atores sociais da comunidade (Minas Gerais, 2010b, p. 24).

Sugere-se a criação de um *núcleo de prevenção ativa*, que deve consistir, em cada unidade operacional, em núcleo responsável pelo:

desenvolvimento de ações e operações visando ao provimento de serviços públicos de segurança à população, destinadas à prevenção da criminalidade, planejadas com a participação dos representantes do município, do estado ou da Federação, com as lideranças e representantes das comunidades, realizadas segundo uma política pública específica, sob a coordenação direta de policiais militares especialmente profissionalizados em polícia comunitária, direitos humanos ou prevenção ao uso ou tráfico de drogas (Minas Gerais, 2010b, p. 48).

A intenção explícita é que esse núcleo se articule com as políticas públicas do município, do estado e da União, e promova-as por meio dos serviços de

---

9. Acordo que consistia na atribuição, pelo governo, de metas para as organizações do estado. O cumprimento ou não destas metas constituía a base para a avaliação do desempenho das organizações e dos servidores públicos a elas vinculados, e lhes gerava prêmios e sanções, incluindo monetários, como forma de se criarem incentivos ao alcance de melhores resultados.

policimento próprios da PMMG. Para isto, esta mesma diretriz inaugura a concepção de *serviços de policiamento* na PMMG, definindo-os como:

conjugação de variáveis e esforços de policiamento, agregando-lhes novos valores e conceitos, tendo por finalidade oferecer à população ações e operações proativas e reativas de ponta, que atendam às necessidades locais de forma “customizada”, conforme a realidade e os problemas de segurança pública (Minas Gerais, 2010b, p. 76).

O último plano estratégico do período, que redefiniu o sistema de gestão estratégica e apresentou o plano estratégico da PMMG para o período 2012-2015, ofereceu uma nova concepção da *missão* da PMMG: “promover a segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e participação social em Minas Gerais” (Minas Gerais, 2012, p. 19). A definição de participação social compreende o seguinte:

diz respeito à criação de possibilidades na expressão de demandas da sociedade, à democratização da gestão e da execução das políticas públicas de segurança no âmbito da Polícia Militar. A participação social promove transparência; permite visibilidade das demandas sociais e permeia ações estatais (Minas Gerais, 2012, p. 22).

Além disso, incluem-se neste documento os seguintes objetivos estratégicos voltados para a sociedade: *i*) prevenir a violência, a criminalidade, a desordem, contribuindo para o fortalecimento da sensação de segurança nas áreas urbanas e rurais, e no trânsito; *ii*) mitigar a criminalidade violenta de forma efetiva por meio de intervenções qualificadas; e *iii*) ampliar a qualidade na prestação de serviços de segurança pública (Minas Gerais, 2012, p. 23). Permanecem, entretanto, as dissonâncias entre objetivos e indicadores (especialmente no caso da atividade operacional), dado que estes não especificam, na maioria das vezes, qual a contribuição efetiva de cada um para o cumprimento do objetivo. As atividades de policiamento comunitário se mantiveram, quanto à definição e ao posicionamento estratégico, idênticas à forma como foram colocadas no documento anterior (Minas Gerais, 2010a). Continuam não sendo elaborados objetivos ou indicadores específicos para estas duas dimensões no quadro da gestão estratégica da PMMG.

A Resolução nº 4.185 do Comando-Geral da PMMG, de dezembro de 2011 (Minas Gerais, 2011a), buscou organizar o portfólio de serviços para o desenvolvimento da atividade operacional na PMMG como instrumento de padronização de esforços operacionais. Este esforço tinha por objetivo sistematizar a nova concepção operacional que se ofereceu para a atividade policial na PMMG. O *portfólio* identificou um conjunto de 26 *serviços operacionais ordinários* que deveriam estar disponíveis em toda unidade operacional com responsabilidade de área, segundo escalonamento próprio, com o objetivo de empregar o efetivo da PMMG:

prioritariamente com ênfase no policiamento preventivo, em suas diversas modalidades, nos locais onde houver indicativos de sua necessidade (...) [os serviços] atenderão, preferencialmente, locais georreferenciados, objetivando potencializar a atuação da instituição, evitando-se a sobreposição de esforços, com o aumento da sensação objetiva de segurança, a prevenção e a reação qualificada (Minas Gerais, 2011a, p. 2).

A noção de *portfólio de serviços*, como já colocado, aproxima-se de uma concepção de provimento de serviços específicos para problemas específicos, construindo foco e elegendo prioridades para a atividade operacional. O serviço policial deixava, portanto, de ser concebido como uma atividade genérica – patrulhamento e atendimento a chamadas de emergência. Procurando oferecer ao policiamento uma perspectiva proativa, a concepção, entretanto, não estabelece quais os nexos causais entre o problema social específico, o serviço de policiamento e a solução que se visa alcançar, para além das 26 possibilidades oferecidas de resposta. Não há *marco lógico* ou uma concepção teórica específica sobre os problemas sociais enfrentados. A concepção de portfólio se mostra simplesmente *gerencial* e não complexifica a utilidade ou a conveniência dos serviços aos problemas aos quais se dirige.

A resolução menciona, não obstante, uma série de variáveis que deveriam ser levadas em consideração para a ativação e o dimensionamento dos serviços em pauta, mas sem explicar o seu escalonamento, a relevância de cada um dos elementos ou o cálculo a ser considerado.

Por exemplo, para o dimensionamento e a ativação do *serviço policiamento a pé*, sugere-se que sejam levadas em consideração as variáveis: “a) quantidade de centros comerciais, praças públicas, parques e jardins; b) nível de envolvimento da comunidade local; e c) indicadores de crimes contra o patrimônio, o comércio e a residência” (Minas Gerais, 2011a, p. 9). Nenhum indicativo de cálculo ou mesmo definição dos componentes das variáveis é fornecida, ou uma reflexão sobre a conveniência do serviço em questão e suas utilidades. Para o serviço *patrulha de prevenção à violência doméstica*, citam-se as variáveis: “a) quantidade de registros nos crimes previstos na Lei ‘Maria da Penha’; b) número de pessoas por domicílio; c) local caracterizado por baixo indicador de qualidade de vida” (Minas Gerais, 2011a, p. 10). Novamente, não há reflexão sobre a importância da variável “número de pessoas por domicílio” ou “baixo índice de qualidade de vida” para o fenômeno em questão – a violência doméstica – ou mesmo para o tipo de serviço oferecido – patrulha de prevenção à violência doméstica.

Além disso, a Resolução nº 4.185/2011 obriga todas as unidades operacionais a dispor de um número mínimo de serviços, sem maiores justificativas. Dos 26 serviços, treze são obrigatórios para unidades em nível de batalhão da polícia militar, e oito serviços são obrigatórios para unidades em nível de companhia de polícia

militar. Ou seja, a própria resolução descaracteriza a focalização, que é um dos seus objetivos, vinculando serviços sem a necessidade de que o problema social para o qual se destinam esteja presente nas localidades servidas pela unidade operacional.

### **3 O MODELO DE SERVIÇOS NA PMMG: OS SERVIÇOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA**

A partir de 2004, começam a se estruturar, especialmente em unidades da região metropolitana de Belo Horizonte, as experiências que comporão, ao final da década, o portfólio de serviços da PMMG, ainda que este modelo viesse a se consolidar apenas na década seguinte, tal como exposto na seção anterior. Nesta seção, analisam-se os serviços propostos, utilizando-se para tanto: dos documentos que detalham o modo como cada serviço de polícia comunitária deve ser implementado no nível local; e de dados secundários oriundos de registros oficiais e de pesquisas anteriormente realizadas sobre estes serviços, programas ou projetos específicos, quando existentes.

#### **3.1 Patrulhas de prevenção ativa (PPAs)**

A primeira repercussão doutrinária das experiências indicadas na seção anterior se consolida na Instrução nº 1/2004, da 8ª Região da Polícia Militar (RPM), que cria e regula as PPAs na cidade de Belo Horizonte. As PPAs:

atuarão sob o objetivo principal de buscar resgatar na população laços de reciprocidade, solidariedade, participação em Consep, realização de denúncias anônimas e vida comunitária (...), mediante visitas contínuas dos integrantes das guarnições à população que mais necessita dos serviços da PMMG, superando a concepção tradicional do “consumidor abstrato do serviço policial” (Minas Gerais, 2004, p. 12).

Para cumprir esse objetivo, a instrução determina que as patrulhas só atendam ocorrências de iniciativa da própria polícia, não respondendo ao radioatendimento, com finalidade eminentemente preventiva, e cumprindo rigorosamente o planejamento determinado pelo comandante da unidade. O cumprimento da missão supõe, segundo a instrução, “manter contato estreito com a comunidade, principalmente comerciantes, lojistas, líderes comunitários e autoridades” (Minas Gerais, 2004, p. 10). A diretriz se enquadraria no campo das normativas de prevenção à criminalidade, junto aos núcleos de prevenção já citados, tendo por norma máxima a DPSSP nº 4/2002.

Entretanto, a instrução sugere, contraditoriamente, que as viaturas deverão estar preferencialmente equipadas com armamento pesado, para poder cumprir com suas missões secundárias, de fundo repressivo e de apoio eventual às ações das guarnições táticas.

A instrução segue, portanto, as contradições já evidenciadas nas diretrizes da PMMG sobre o policiamento comunitário: o objetivo é acessar o público “que mais necessita”, mas a missão determina o público tradicional; a atividade é eminentemente preventiva, mas o armamento é pesado. As PPAs, inaugurando as diretrizes do modelo de serviços, mantêm as inconsistências já observadas na trajetória da produção doutrinária da PMMG.

Em setembro de 2010, surge a DPSSP nº 3.01.01/2010 – Diretriz Geral para o Emprego Operacional da PMMG (Minas Gerais, 2010b). Como o nome diz, ela visa regular o emprego operacional da PMMG, substituindo a DPSSP nº 1/2002, mencionada na subseção 2.2. A diretriz atualiza a concepção de serviços, limitando ao estado-maior a criação e a regulação de novos serviços, a título de padronização. Permanece a filosofia de polícia comunitária como um dos pressupostos para o emprego da PMMG, que deve “permear todos os níveis decisórios e atividades operacionais da organização, no sentido de permitir e criar condições para que haja maior aproximação com a comunidade, obtendo legitimidade, cooperação, parceria e reconhecimento” (Minas Gerais, 2010b, p. 28). Para isso, a diretriz preconiza a mobilização social – nos termos já apontados pela DPSSP nº 4/2002 – e mantém os Conseps como as estruturas por intermédio das quais a mobilização social e as atividades de polícia comunitária se instrumentalizariam. A diretriz, como já colocado, consolida o conceito de prevenção ativa, e também chama a atenção para a necessidade da qualidade na prestação dos serviços policiais, afirmando a necessidade de pesquisas pré e pós-atendimento, pontuando que:

a instituição prestadora dos serviços exclusivos e especiais de segurança pública denominada PMMG deve se preocupar com o “produto” oferecido à sociedade e precisa, cada dia mais, enxergar-se sob a ótica do cliente, pensando da mesma forma que ele e oferecendo a este cliente mais do que o simples registro de ocorrências em delegacias. Mais do que registrar fatos e combater o crime, a polícia comunitária orientada por resultados zela pela qualidade de vida da população. Aqui reside uma visão moderna do conceito de segurança pública: entende-se por segurança pública a preocupação por qualidade de vida e dignidade humana em termos de liberdade, acesso ao mercado e oportunidades sociais para os indivíduos que compartilham um entorno social delimitado pelo território. (...) Desse modo, esse estado antidelitual configura o marco conceitual de segurança pública, que permitirá ao povo proteger-se contra os riscos da vida societária (Minas Gerais, 2010b, p. 40).

Subsiste, como se pode observar, a multiplicidade de referências normativas, muitas vezes provocando inconsistências, ambivalências e contradições. A visão do cidadão como *cliente* permanece, agora vinculada à ideia de mercado, associada como elemento para a produção da qualidade de vida. Da mesma forma, um hipotético “estado antidelitual” surge como referência para a solução perante os “riscos da vida societária”. A visão da “qualidade de vida” surge como metáfora,

portanto, da antiga noção de “ordem sob a lei”, desconectada da resolução dos conflitos, considerados não como inerentes à vida societária, mas como sua antítese.

Em março de 2011, advém a DPSSP nº 3.01.06/2011, do Comando-Geral da PMMG (Minas Gerais, 2011b), que novamente atualiza a doutrina de polícia comunitária na organização, e é a diretriz atualmente em vigor. Constitui-se, certamente, na diretriz mais abrangente sobre a questão publicada pela PMMG.

A diretriz pontua que a polícia comunitária é bastante recente na organização, e que há muita resistência e desentendimento a seu respeito. Neste sentido, procura contextualizar o surgimento da polícia comunitária a partir do modelo profissional ou da evolução das eras do policiamento moderno. Assim, se as características do modelo profissional americano constituíram-se historicamente como um policiamento distante da comunidade, com foco no combate repressivo ao crime, que utiliza principalmente o automóvel e o rádio, tendo como principal meio de atuação o radiopatrulhamento, “a consequência teria sido o surgimento de um policiamento eficiente, burocrático, mas que não consegue identificar os problemas cotidianos dos cidadãos” (Minas Gerais, 2011b, p. 13). Portanto:

as atuais reformas estão fundadas na premissa de que deve haver uma relação sólida e consistente entre a polícia e a sociedade para que ocorra eficácia na política de prevenção criminal e na produção de segurança pública. Assim, o policiamento comunitário fomenta um ambiente organizacional e cultural voltado ao alinhamento da conduta policial às características locais (Minas Gerais, 2011b, p. 13).

Para isso, na visão da diretriz, o policiamento da era comunitária, que visa resolver as inconsistências e as dificuldades do modelo profissional, seria constituído a partir do policiamento orientado para o problema (POP), desenvolvido por Goldstein (1977), utilizando-se o método identificação, análise, respostas e avaliação (Iara). Assim, o POP “pressupõe que os crimes podem estar sendo causados por problemas específicos e talvez contínuos” que precisam ser diagnosticados, entendidos, focados e resolvidos através da ação policial (Minas Gerais, 2011b). Entretanto, como afirma a diretriz:

o policiamento orientado para o problema sustenta que o comportamento individual é resultado da interação entre o indivíduo e o ambiente. Assim, assegura que a oportunidade pode ser considerada a principal causa do crime. (...) Esta estratégia de policiamento implica em mudanças estruturais da polícia, aumentando a discricionariedade do policial, sua capacidade de decisão, iniciativa e resolução de problemas (Minas Gerais, 2011b, p. 16).

Resumindo os problemas sociais à oportunidade e ao seu manejo, a diretriz envia a análise de problemas, limitando-a a um conjunto específico de elementos das dinâmicas sociais e simplificando a concepção do policiamento orientado a problemas. Se os problemas aos quais a polícia se propõe a se dedicar resumem-se a



apropriações do modelo de prevenção situacional da criminalidade,<sup>10</sup> o envolvimento comunitário perde, contraditória e necessariamente, a parte substantiva do seu foco.

No que se segue, a diretriz afirma que a polícia comunitária deve partir, na PMMG, dos seguintes pressupostos (Minas Gerais, 2011b, p. 20-23):

- a polícia comunitária deve ser uma filosofia (um conjunto de valores) e uma estratégia organizacional (a organização inteira deve compartilhar estes valores);
- a organização deve se comprometer com a concessão de poder à comunidade – os cidadãos têm o direito e a responsabilidade de participar, como plenos parceiros da polícia, na identificação, na priorização e na solução dos problemas da comunidade;
- o policiamento deve ser descentralizado e personalizado, e a organização deve promover a resolução preventiva de problemas a curto e longo prazo;
- o mandato policial foi estendido, passando a ajudar a comunidade a solucionar os seus problemas;
- o policiamento deve focar a ajuda a pessoas com necessidades específicas, mais vulneráveis; e
- este projeto só será possível mediante mudança interna, que poderá levar de 10 a 15 anos.

Não é oferecido um roteiro ou um planejamento específico para o desenvolvimento de ações substantivas para as mudanças necessárias ao atingimento destes pressupostos. As mudanças permanecem um vir a ser, e a sua prevalência é apenas normativa.

A diretriz, então, explicita os “serviços moldados nos ensinamentos preconizados pela filosofia de polícia comunitária”, tais como a base comunitária móvel (BCM), o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (Gepar) e a Rede de Vizinhos Protegidos. A seguir, oferece um pequeno manual sobre a metodologia de solução de problemas aplicada ao policiamento. Neste, a fase de diagnóstico é limitada a três elementos: crimes (condutas tipificadas), questões relacionadas ao medo do crime e questões relacionadas à “desordem”. Na fase de análise do problema, sugere-se a utilização do modelo do triângulo do crime (Cohen e Felson, 1979), o que limita a concepção da solução, como já colocado, à prevenção situacional ou à abordagem das atividades rotineiras. Para a resposta,

---

10. Modelo baseado no manejo do ambiente (Felson, 1996) e das atividades rotineiras, segundo a ideia de que o padrão das atividades rotineiras das pessoas pode construir uma convergência no tempo e no espaço no sentido de criar maiores oportunidades para o cometimento de crimes (Cohen e Felson, 1979).

a diretriz oferece o roteiro 5W2H,<sup>11</sup> extraído da *Apostila do Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária* (Brasil, 2004), que se constituirá no plano de ação de policiamento a ser implementado.

A atividade de polícia comunitária, portanto, baseada nesta concepção estreitada de problemas a serem resolvidos, se limita a identificar elementos manejáveis do meio ambiente que possam ser acessados pela PMMG ou outras autoridades públicas, através de insumos quaisquer oferecidos pela comunidade. Esta, aliás, se confunde ao ambiente da abordagem das oportunidades. Não há referência, no documento, às mudanças organizacionais necessárias à descentralização e à personalização do policiamento, muito menos no que se refere à discricionariedade e à extensão do mandato policial. O desenho organizacional tradicional permanece, portanto. O conceito de fixação do policial à comunidade e de prevalência do policiamento a pé desaparece do processo. Ele é substituído pela multiplicidade de serviços associados à ideia de polícia comunitária, que continua, portanto, normativa, difusa, confusa e associada a uma multiplicidade de referências, muitas vezes contraditórias.

Uma dimensão de instrumentalização, entretanto, se estrutura: a concepção de que o policiamento comunitário utiliza uma metodologia de solução de problemas. Esta metodologia visa prioritariamente identificar oportunidades para o cometimento de crimes que possam ser manejadas pelas atividades tradicionais de policiamento ordinário da organização. As atividades policiais ficam associadas a uma multiplicidade de serviços específicos, que entram na equação como atividades de consolidação da malha policial na circunstância de policiamento específica.

O conceito de participação que subsidia o modelo de policiamento comunitário da PMMG permanece, portanto, um conceito superficial, fruto de uma concepção instrumental sobre a ideia, que não possibilita o real empoderamento ou sequer sua apropriação, seja pela própria polícia, seja pela população.

### 3.2 Base comunitária (BC) e BCM

A Instrução nº 3.03.07/2010, do Comando-Geral da PMMG, regula a implantação de BCs e BCMs. No primeiro caso, trata-se de edificação física onde será prestado “serviço policial preventivo por uma equipe de PM para a aplicação do POP com o apoio da comunidade” (Minas Gerais, 2010c, p. 12). Edificação, neste documento, é a referência por meio da qual executar-se-á o “policiamento ostensivo geral de forma personalizada, conforme a necessidade de cada localidade, utilizando a base para identificar, analisar, avaliar e responder aos problemas contemporâneos de segurança pública e melhorar a qualidade de vida da comunidade local”. Baseada nos *kobans* da polícia japonesa, constitui-se em policiamento de base local, margeado

---

11. Quem vai fazer, o que será feito, quando, onde, por que, como e quanto custará – *who, what, when, where, why, how and how much* (5W2H).

pela concepção de policiamento orientado para os problemas, tal como já colocado. A BC, portanto, seria o equipamento-padrão da PMMG para a instrumentalização e a operacionalização da polícia comunitária na base local.

A diretriz elege um conjunto de critérios a serem avaliados para a implementação da BC, entre os quais (Minas Gerais, 2010c, p. 15-17): bairro populoso e que necessite de serviços 24 horas por dia; local que atenda os critérios de visibilidade e acessibilidade; “comunidade mobilizada em torno da causa da segurança pública e que apoie a instalação da BC”; disponibilidade de recursos; problemas de segurança pública similares, de padrão repetitivo e persistente; e indicadores criminais sobre delitos de menor potencial ofensivo.

A BC seria comandada por praça – sargento ou subtenente –, que teria a função de gestor do equipamento e das missões alocadas a ele, cabendo fazer as reuniões formais com a comunidade, planejar a distribuição de recursos, organizar o trabalho dos outros policiais, arcar com a administração do equipamento e realizar as análises pertinentes à área de atuação. Contando com três policiais em cada turno, a BC teria um policial *operador*, responsável pelo contato direto com a comunidade, visitas a residências e estabelecimentos comerciais, estreitando vínculos com lideranças e cidadãos. Os outros dois policiais se revezariam nas atividades de *permanência* e *patrulha* no entorno da BC. Os policiais alocados à BC teriam emprego *exclusivo* nestas atividades, não podendo agir em recobrimento a outras ocorrências, a não ser em situação de emergência ou flagrante delito.

Pretende-se que a equipe seja “preferencialmente capacitada nos cursos internos de promotor de polícia comunitária, promotor de direitos humanos, policiamento orientado para o problema” (Minas Gerais, 2010c, p. 8), e que tenha capacitação específica em polícia comunitária. Cada policial deve permanecer na equipe por, pelo menos, um ano. A instrução veda a participação de policiais que tenham sido punidos nos últimos doze meses por abuso de autoridade, emprego indevido de arma de fogo, uso de bebida alcoólica e outras transgressões graves. A logística sugere uma viatura de quatro rodas (ou duas motos) e duas bicicletas por BC. Sugere-se que a área de abrangência de cada BC não ultrapasse a de um bairro.

A BC, portanto, poderia se transformar no principal equipamento de base local para o desenvolvimento de política sistemática de policiamento comunitário pela PMMG. Por enquanto, tem-se uma unidade por batalhão, totalizando sete BCMs em Belo Horizonte. Segundo um dos entrevistados, responsável pelo serviço, o objetivo é ter catorze BCMs na capital e 113 no estado todo – mas não há perspectiva temporal para tanto.

A BCM parte dos mesmos princípios, com exceção da presença regular por meio da edificação, substituída por um veículo tipo *van* – neste caso, voltada, então, para lugares com “alta densidade populacional sazonal” (Minas Gerais,

2010c, p. 34), com permanência em cada localidade pelo período máximo de três meses. O objetivo da BCM e o seu foco são a resolução de um problema específico, entendido como sazonal ou não passível de presença sistêmica da polícia por intermédio de uma BC. Não foi possível levantar o número de BCMs existentes.

### 3.3 Gepar

O programa Gepar fora criado inicialmente, em 2002, para apoiar a implementação do piloto do programa Fica Vivo!, cujo núcleo continua sendo o desenvolvimento de oficinas para jovens em comunidades socialmente vulneráveis e com altos índices de homicídios. Neste contexto, atuaria a partir de duas funções principais, o policiamento comunitário e o controle de homicídios nos territórios das comunidades-alvo (repressão qualificada) – atividades consideradas fundamentais e complementares às ações de prevenção (oficinas e outras) desenvolvidas pelo que mais tarde passou a ser chamado de Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!.

A Instrução nº 2/2005, do Comando-Geral da PMMG, regulamentou e ampliou o âmbito de atuação do Gepar para além da atividade de suporte aos núcleos do Fica Vivo!. A diretriz entendeu ser o Gepar uma nova forma de policiamento no interior dos aglomerados urbanos mais violentos, indicados pela organização policial – e não necessariamente naqueles onde havia sido instalado ou haveria previsão de instalação de um Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!. Este é um dos indicadores de que os programas Gepar e Fica Vivo! se tornaram independentes um do outro, diversamente da previsão original.

A norma em questão previu ainda a realização de policiamento ostensivo a ser executado diuturnamente. Cada Gepar atuaria exclusivamente na localidade à qual foi designado. O policiamento, todavia, não seria feito a partir de um posto fixo, como é comum nos programas de policiamento comunitário. As diversas diretrizes anteriores referidas ao policiamento comunitário chegaram a prever a instalação de posto fixo para coordenar as atividades de patrulhamento a partir da base local, o que não ocorreu. Segundo depoimentos dos membros da corporação – oficiais –, esta decisão teve a ver com a forma como o modelo de policiamento comunitário se desenvolveu e se adequou às especificidades de Belo Horizonte e Minas Gerais. Contudo, estudo de caso de Gonzaga (2009) levanta dúvidas a respeito da adequação desta escolha institucional. Por exemplo, quando perguntadas sobre possibilidades de tornar a polícia mais presente no local onde residem (ou seja, na área específica objeto do estudo), as lideranças comunitárias indicaram, em primeiro lugar, a instalação de um posto fixo de policiamento. Entretanto, dos onze praças que serviam à época no Gepar estudado, quando perguntados sobre a possibilidade de instalação de posto fixo no local, cinco se colocaram a favor dessa alternativa e dois se mostraram indiferentes.

Um policial afirmou que sairia do grupamento, e três disseram que se sentiriam inseguros, caso isso ocorresse.

Digno de nota é que, a despeito da previsão de ser um policiamento orientado a problemas, um conjunto bastante amplo de problemas já se encontrava previamente definido na Instrução nº 2, que priorizou, enquanto objetivos gerais: a diminuição da criminalidade violenta; o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes; a apreensão de armas de fogo; e o controle das “guerras entre quadrilhas”. Além destas, outras cinco atividades eventuais e mais 25 atividades “particulares” foram especificadas. A instrução ressalta, entre as diversas atividades elencadas, a combinação de atividades de repressão qualificada, como cumprimento de mandatos de prisão, realização de operações em bocas de fumo, entre outras, com atividades mais típicas de policiamento comunitário, como mobilização dos moradores e realização das visitas tranquilizadoras etc. Com isso, a instrução regulamentadora do Gepar estrutura um desenho extremamente ambíguo para o programa, determinando que o grupamento exerça atividades fortemente voltadas ao combate (repressão qualificada e policiamento orientado a zonas quentes), ao mesmo tempo que preconiza o desenvolvimento de atividades de policiamento comunitário.

Seja como for, uma das questões que guiam a investigação feita nesta seção é se as agências policiais se moveram, de maneira significativa, em direção à aplicação prática dos princípios do conceito de policiamento comunitário, ou seja, se passaram a produzir um policiamento mais descentralizado, menos burocratizado, com envolvimento de cidadãos e orientado à solução de problemas. As mudanças necessárias para tanto foram, contudo, muito difíceis de ser levadas a cabo em sua totalidade. Entre as dificuldades, as pesquisas empíricas existentes apontam resistências e limitações de ordem organizacional e cultural, no contexto de organizações extremamente tradicionais, hierárquicas e conservadoras.

A descentralização, em geral, encontra resistências no interior da própria organização policial, a começar pela cúpula dirigente ou núcleo estratégico. É por essa razão que muitos programas de policiamento comunitário são, com frequência, conduzidos fora dos comandos centrais ou são abrigados em órgãos especiais criados para tanto. Esta tem sido uma solução comum encontrada em diversas experiências de policiamento comunitário ao redor do mundo para driblar o conjunto de gestores policiais que ocupam as posições mais altas na hierarquia (Skogan e Frydl, 2004, p. 39).

No caso da PMMG, o policiamento comunitário encontra-se subordinado ao comando da companhia local, facilitando, em tese, a prática de um policiamento mais descentralizado. Contudo, ainda resta um dilema, muito comum nas experiências de policiamento comunitário, qual seja: atribuir maior discricionariedade para o nível operacional, principalmente, para os policiais que estão no nível da rua. Em outras

palavras, isto implica reconhecer, ampliar e fomentar a independência operacional do policial individual. Porém, esta demanda confronta outra tendência das organizações policiais (incluindo a mineira), a de aumentar o controle no ambiente policial para combater a corrupção e a violência – lançando-se mão, inclusive, de uma produção inflacionada de normatizações e padrões de procedimento.

O policiamento comunitário reconhece o papel importante do policial de rua enquanto tomador de decisão, e valoriza habilidades e competências voltadas à criatividade, importantes na análise dos incidentes e dos problemas. Confere ao policial, assim, maior liberdade para escolher, entre as várias soluções possíveis, a que possa parecer mais apropriada ao caso específico. Mudar para um sistema em que tamanha responsabilidade é atribuída ao chamado burocrata de rua, no contexto de uma organização na qual seus servidores em geral já operam com ampla discricionariedade, não ocorre de forma fácil. Para isso, o treinamento e a preparação adequados são fundamentais; sua ausência pode gerar resultados amplamente problemáticos, o que ocorre especialmente quando os policiais, segundo Goldstein, “usam o alegado apoio da comunidade e seu desejo de agradá-la na justificação do uso de métodos ilegais ou impróprios” (Goldstein, 2000, p. 78, tradução nossa).

O estabelecimento de diretrizes específicas para o exercício da discricionariedade é importante nesse sentido, mas é preciso mais que isso para se introjetarem nos policiais da ponta valores fundamentais, os quais, nas situações concretas, guiarão sua tomada de decisão. Se o comportamento dos burocratas de rua resulta da interação entre a sua interpretação das normas oficiais e os julgamentos morais que fazem dos cidadãos com os quais vão interagir (Maynard-Moody e Musheno, 2003), é preciso, por um lado, difundir de maneira adequada as diretrizes para a produção do serviço de policiamento adequado, por meio de capacitação e treinamento; por outro, também é necessário mudar a cultura policial, no que diz respeito à forma como julgam a população. Para Maynard-Moody e Musheno (2003), agir de forma procedimentalmente justa teria menos a ver com tratar todos igual e indistintamente, ou com implementar procedimentos de maneira justa, que com responder ao cidadão segundo o valor que os policiais lhe atribuem. Os policiais no nível da rua não são cidadãos sem rosto, mas são julgados e percebidos de determinada maneira.

A partir dos dados da pesquisa de Gonzaga (2009), já mencionada, pode-se inferir que, dos onze policiais entrevistados, seis policiais percebem os moradores da comunidade como pessoas humildes e trabalhadoras, e três como dignas de confiança e respeito, mas dois deles afirmaram percebê-los com desconfiança. Perguntados se interagem com os moradores da comunidade durante a atividade de patrulhamento, seis policiais afirmaram conversar com os moradores, enquanto cinco o fazem apenas raramente. Quando perguntados se, caso convidados pelos

residentes, participariam de alguma atividade social na localidade, três responderam negativamente. Quando uma pergunta mais específica foi feita, se participariam de atividade voltada para o entretenimento dos jovens residentes, sete dos militares entrevistados afirmaram que não; apenas quatro policiais militares estariam dispostos a tal trabalho com os jovens.

Para Mastrofski (2006, p. 51, tradução nossa), o maior determinante da cultura policial é o treinamento, a formação, “a principal ferramenta para moldar as práticas do policiamento”, embora as evidências presentes nos estudos empíricos sejam, segundo o autor, inconclusivas. A literatura afirma que a formação deve ser orientada tanto para mudar os valores e as crenças dos policiais quanto para lhes conferir habilidades específicas que eles possam usar para promover valores incutidos ou mesmo que já possuíam.

Segundo dados da pesquisa de Gonzaga (2009), três dos onze policiais que faziam parte do Gepar do 22º Batalhão da PMMG em 2009 não possuíam treinamento específico. A partir de dados coletados em outra pesquisa (Cassavari, 2010), encontrou-se que, num universo de 55 policiais entrevistados, integrantes ou ex-integrantes de determinado Gepar em um batalhão de Belo Horizonte, 29% não foram submetidos a treinamento específico para integrá-lo; e 22% não possuíam treinamento em policiamento comunitário.

Mastrofski (2006) argumenta que outro problema comum nas experiências de policiamento comunitário é provavelmente seu uso por muitas organizações policiais como única ou principal forma de mudar a organização. Isto significa que, quando a mensagem não é reforçada por supervisores e gestores, bem como pelas outras variadas formas existentes de avaliação e monitoramento da prática policial, é improvável que este treinamento se converta em efetiva rotina.

No policiamento comunitário implementado no município de Belo Horizonte, apesar de existir previsão nas diretrizes, não há grandes incentivos ou fomento a esse tipo de policiamento. Um importante indicador é a análise de se e como são previstas as formas de avaliação rotineira das atividades relacionadas aos programas de policiamento comunitário; de como a instituição premia os oficiais; e de como os prepara para responder às demandas do policiamento comunitário.

De acordo com Henriques (2008), o Comando de Policiamento da Capital criou em 2006 o Índice de Relacionamento Comunitário (Ircom) para possibilitar o mapeamento da prevenção ativa, por meio do acompanhamento dos vários processos que entendem compor o relacionamento com as comunidades (quadro 1).

**QUADRO 1**  
**Ircom**

Subindicadores	Competência para desempenhar a atividade
Participação dos policiais militares nas reuniões comunitárias	Comandante de companhia
Participação dos cidadãos nas reuniões comunitárias	
Realização de reuniões de Conseys	
Palestras proferidas	
Visitas tranquilizadoras	
Redes comunitárias formadas	
Distribuição de dicas de policiais militares	Agentes de comunicação dos batalhões
Recebimento de denúncias anônimas	
Acionamentos preventivos	
Ações comunitárias (ruas de lazer, eventos, estratégias de envolvimento comunitário realizadas)	
Atendimento ao cliente (verificação de elogios e críticas)	
Instrumentos de relações públicas – uso de faixas, cartazes, carros de som, PM Amigo Legal, Banda Orquestra, oficinas do projeto Juventude e Polícia, solenidades etc.	

Fonte: Henriques (2008, p. 87).

Segundo Henriques (2008, p. 88), a enumeração desses indicadores revela uma associação direta com as ações que a polícia militar considera fundamentais para o relacionamento com os públicos a que chama de comunidade. Mas revela ainda que as atividades de relacionamento com a comunidade são ou de competência do comandante de companhia ou dos agentes de comunicação dos batalhões. Ou seja, mesmo que o Ircom tivesse sido posto em prática, ele monitoraria e avaliaria os oficiais, mas não os praças (os policiais da ponta). Destaca-se, ademais, que a comunicação com a comunidade parece ocorrer em apenas um sentido: dos policiais à comunidade. Quando se busca avaliar o que as comunidades fazem no sentido de se comunicarem com a PMMG, os indicadores se restringem à apuração, pelos agentes de comunicação do batalhão, das denúncias anônimas recebidas e dos elogios ou críticas feitas à organização.

Em suma, as estratégias de interação não são suficientes para cumprir os objetivos de fomentar a participação (Henriques, 2008, p. 88-89); não se concebe a interação com a comunidade de maneira deliberativa; por fim, esse índice denota a busca de um resultado quantitativo (número de ações), perdendo-se de vista o objetivo democratizador do fomento da participação da população.

Mas, enquanto o Ircom ao menos prevê um monitoramento, mesmo que parcial, de atividades supostamente relacionadas ao policiamento comunitário, o acordo de resultados do governo do estado nunca previu a avaliação de resultados associados



ao policiamento comunitário, mas apenas relativos à redução da criminalidade violenta e outros resultados tradicionais associados à política de segurança.

Em Minas Gerais, a política de segurança pública é coordenada pela Seds, que pactua, com o governo estadual, metas e resultados a serem alcançados anualmente. Nessa perspectiva de gestão por resultados, o estado confere premiações, como 14º salário para os policiais e recursos para a companhia, quando esta atinge as metas anuais pactuadas.

A polícia comunitária foi inserida no Sistema de Defesa Social como “filosofia de provimento de segurança pública”, conforme consta do Plano Estadual de Segurança Pública, apresentado à Senasp em 2003:<sup>12</sup> “Ação 49: ‘transformar as ações de polícia comunitária em política institucional das organizações de segurança pública do estado de Minas Gerais’” (Minas Gerais, 2000a, p. 72-73).

A despeito disso, as polícias são pressionadas a apresentar resultados relativos à redução de homicídios e crimes violentos, entre outros, mas não são demandadas a prover um serviço de segurança participativo ou produzir quaisquer resultados supostamente associados ao policiamento comunitário – nem mesmo resultados puramente quantitativos, como aqueles previstos no Ircom. Isto impacta diretamente a rotina do Gepar, uma vez que a cadeia causal que gera a ausência de estímulo institucional para a efetiva implementação do policiamento comunitário vem do governo, e perpassa pelo sistema de segurança pública (ou defesa social), que pressiona a organização policial militar. Nessa lógica contraditória ao policiamento comunitário, não é valorizado o tempo que os oficiais gastam com o público ou as comunidades – cujas demandas diferem muito dos comportamentos e dos problemas tradicionalmente avaliados.

Dados da pesquisa de Cassavari (2010) ilustram essa distorção. A tabela 1 apresenta dados acerca das atividades que justificam o recebimento de recompensas e premiações a policiais que trabalham ou já trabalharam no Gepar do 22º Batalhão da PMMG, que foi objeto do estudo, no município de Belo Horizonte. Os dados mostram que há uma priorização de atividades de aplicação da lei (repressão) e voltadas à criminalidade considerada violenta, como tráfico de drogas e homicídios, típicas de um modelo de policiamento focado ou orientado a zonas quentes. Ao mesmo tempo, ações que poderiam ser consideradas de policiamento comunitário recebem um reconhecimento significativamente menor (tabela 1).

---

12. A apresentação desse plano era condição necessária para que os estados pudessem usufruir do Fundo Nacional de Segurança Pública.

**TABELA 1**  
**Recompensas e premiações recebidas pelos policiais que trabalham ou já trabalharam no Gepar do 22º Batalhão da PMMG (2010)**

Atividade	Nunca recebeu	Já recebeu pelo menos uma vez
Prisão de traficante	8	47
Apreensão de arma de fogo	10	46
Prisão de homicida	13	42
Prisão de agente de crime violento	17	38
Ter evitado um crime de homicídio	27	28
Ter evitado um crime violento	27	28
Ter evitado um confronto de gangues rivais	27	28
Cumprimento de mandados de prisão ou recaptura	24	25
Redução do índice de criminalidade no aglomerado	25	22
Prisão de usuário de drogas	33	22
Cumprimento das metas da PMMG no acordo de resultados	30	19
Envolvimento na solução dos problemas da comunidade	45	10
Participação em projetos sociais	47	8
Palestras em escolas	55	0
Palestras para a comunidade	55	0
Encaminhamento de jovens para o programa Fica Vivo!	55	0

Fonte: Cassavari (2010).

Assim, a organização policial parece gastar muitos recursos e energia na incorporação e na difusão da filosofia de policiamento comunitário – nas missões, nas diretrizes e em outros documentos formais –, especialmente para os oficiais. No entanto, parece não gastar o mesmo, quase nada, no sentido de prover reais incentivos aos gestores do nível médio (comandantes de batalhão e companhia) para que implementem efetivamente este modelo, conferindo-lhes habilidades e recursos para levarem o projeto adiante. Este é um fator bastante presente nas explicações dos resultados pouco exitosos encontrados nos estudos de caso norte-americanos acerca da implementação do policiamento comunitário.

Algumas pesquisas mostram que os gestores operacionais (no caso em questão, os comandantes de Gepar) bem como os próprios praças que participam do referido programa apontam ausência ou deficiência de recursos como um dos fatores limitadores da rotina de trabalho. Outro estudo, bastante abrangente, realizado com todos os policiais que trabalhavam nos Gepar de Belo Horizonte em 2010, praças e oficiais, apontou que, dos quinze comandantes entrevistados, dez não achavam que o efetivo era suficiente, e nove não acreditavam que os equipamentos eram suficientes (Moreira, 2010, p. 110).

Na PMMG, o movimento de reforma do policiamento enfatizou o papel da cúpula executiva em moldar as novas práticas (assim como a nova cultura) da organização. As diretrizes e as instruções normalizadoras e reformadoras do policiamento advêm do comando-geral, formado por um conjunto de gestores policiais que, em média, possui pouca ou nenhuma experiência operacional, segundo demonstrou a pesquisa de Batitucci (2010). Assim como Mastrofski (2006), a referida pesquisa demonstra ceticismo com relação à capacidade do comando-geral da Polícia Militar de transformar a organização dessa maneira. Para Batitucci (2010, p. 169-172), restringir a reforma organizacional apenas à emissão dos novos documentos normalizadores constitui mais “mito e cerimônia” que processo real de mudança.

Tendo em vista o quadro delineado – excessiva normalização por um lado, poucos incentivos institucionais para a promoção da mudança organizacional, por outro –, é compreensível que o policiamento comunitário, seja como modelo, seja como programas específicos associados a esta filosofia, não promova mudanças substantivas no fazer policial no nível da rua e, menos ainda, na cultura policial em geral. Este quadro apresenta poucas chances de fazer frente às resistências encontradas por esta subcultura, que se alimenta sobremaneira das práticas rotineiras muito mais que dos manuais.

Segundo Moore (1992, p. 150), “o maior obstáculo na implementação de uma nova estratégia de policiamento é a dificuldade de mudar a cultura policial”. As regras de recrutamento mudaram ao longo das décadas, e o perfil do policial se alterou significativamente – há hoje mais mulheres e negros ocupando cargos mais altos na hierarquia; o nível educacional se elevou; entre outros fatores. Ainda assim, os processos de socialização internos à polícia exercem considerável influência sobre as crenças e os valores que guiam o comportamento policial.

As pesquisas indicam que a maior parte dos policiais – oficiais e praças – ainda resiste às iniciativas de policiamento comunitário, por diversos fatores. Parte acredita que ele constituiu um esforço de *propaganda* para melhorar a imagem da polícia; muitos, em sua maioria praças, desprezam o policiamento, considerando-o “mera política” ou mais uma “moda dos oficiais” (Oliveira Junior, 2007, p. 161). Outros acham que a população civil não deve se envolver na produção do serviço, porque continuam entendendo que segurança pública é assunto de polícia (Beato, 2001). Por sua vez, os policiais que participam do policiamento comunitário comumente recebem de seus colegas rótulos pejorativos: são “os caras do coldre vazio” ou “os policiais cor-de-rosa”<sup>13</sup> – denominações usadas para indicar que não se trata de “polícia de verdade” ou que se trata de uma polícia mais branda. Igualmente,

---

13. Assim eram chamados os policiais do Gepar do Rio de Janeiro (Albernaz, Caruso e Patrício, 2007).

a atividade que desempenham é rotulada, de forma pejorativa, como “trabalho social” ou “feijoada”.<sup>14</sup>

Os dados da tabela 2 dizem respeito à percepção, por parte dos próprios policiais, acerca do Gepar, no qual trabalham ou já trabalharam, à época da pesquisa realizada (2010).

**TABELA 2**  
**Percepção dos policiais militares acerca do Gepar do 22º Batalhão da PMMG (2010)**  
(Em %)

Afirmiação	Concorda	Discorda
O Gepar atua com ênfase na prevenção	98	2
O Gepar é uma estratégia inovadora de polícia comunitária	93	7
A atuação do Gepar é uma estratégia organizacional para intervenção em área de risco	93	7
O Gepar é somente uma estratégia de ação repressiva	89	11
A atuação do Gepar é promotora da cidadania	80	20
O Gepar é somente uma estratégia para melhorar a imagem da PMMG	69	31

Fonte: Cassavari (2010).

Depreende-se, a partir desses dados, que os policiais pertencentes a esse grupamento tendem a percebê-lo atuando com ênfase na prevenção e constituindo uma estratégia de policiamento comunitário. Mas não veem como contraditório o fato de ser também um policiamento focado em áreas de risco; muitos o percebem como somente repressivo. Em menor medida, mas ainda em proporção alta, o Gepar é percebido como uma estratégia que promove cidadania. Estes resultados soam bastante ambíguos, mas refletem a concepção, contraditória e ambivalente, da própria organização, em especial, sua cúpula.

Essa grande ambivalência e a grande dificuldade em distinguir as formas de atuação policial, tradicionais e repressivas, do policiamento comunitário são ainda mais evidentes quando examinamos os dados indicativos do que fazem, de fato, esses policiais em sua atuação no Gepar.

Na tabela 3, fica evidente o maior atendimento de ocorrências voltadas a certos crimes, como tráfico e uso de drogas, homicídio e posse de armas de fogo. Para o caso das atividades de polícia comunitária, a incidência não chega a ser pequena, mas há um maior número de respostas “nunca” ou “poucas vezes” em comparação com respostas que afirmam que atendem esse tipo de ocorrência “várias vezes” ou “sempre”. Fica claro, também, que estes policiais atuam menos orientados a outros tipos de crimes, como violência doméstica, estupro, roubos

14. Feijoada é denominação comum dada pelos policiais aos casos de problemas sociais que chegam aos policiais civis também do Rio de Janeiro, segundo pesquisa de Poncioni (1995).

e furtos, que definitivamente impactam a qualidade de vida dos moradores da localidade. Parece haver uma tendência para o policiamento focado em certos tipos de crime, enquanto um policiamento preventivo orientado à criminalidade em geral – que diz respeito, em última análise, ao direito dos residentes de receberem um serviço de segurança como o prestado em qualquer outro lugar da cidade – é praticamente inexistente.

**TABELA 3**  
**Ocorrências que os policiais do Gepar do 22º Batalhão da PMMG já atenderam, no interior dos aglomerados (2010)**

Ocorrências já atendidas	Incidência	
	Várias vezes ou sempre	Nunca ou poucas vezes
Tráfico de drogas	54	1
Uso de drogas	52	3
Porte ou posse de arma de fogo	51	4
Cumprimento de mandados de prisão ou recaptura	50	5
Tentativa de homicídio	35	20
Homicídio	33	22
Atividades diversas de polícia comunitária	24	31
Violência doméstica	21	34
Rixa entre gangues	16	22
Roubos diversos	12	40
Furtos em geral	12	43
Estupro	11	44
Latrocínio	9	46
Sequestro e cárcere privado	7	48
Extorsão mediante sequestro	6	49

Fonte: Cassavari (2010).

A tabela 4 confirma a interpretação feita para a tabela 3; os policiais do Gepar planejam suas atividades orientando-se a certos tipos de crimes, como tráfico e uso de drogas, homicídio e posse de armas de fogo, e a certos tipos de atividades, típicas de um policiamento focado, orientadas à prisão de criminosos e ao patrulhamento de locais em que estes possam estar, incluindo suas casas. Em contrapartida, os policiais dão foco bem menor a atividades mais características de policiamento comunitário, como planejar visitas tranquilizadoras, buscar participar das reuniões comunitárias e do Consep, e encaminhar jovens para o Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!. Os dados da pesquisa mostram ainda que os policiais preferem o patrulhamento motorizado ao policiamento a pé (este, segundo a literatura, facilitaria o envolvimento com a população residente); e praticamente não se envolvem em projetos sociais e reuniões para a solução de problemas locais.

**TABELA 4**  
**Atividades desempenhadas pelos policiais do Gepar do 22º Batalhão da PMMG (2010)**

Atividade	Incidência	
	Várias vezes ou sempre	Nunca ou poucas vezes
Cadastra todas as pessoas presas em banco de dados próprios	52	3
Patrulha os lugares com maior incidência criminal	51	4
Faz ponto-base <sup>1</sup> nos locais e nos horários com maior incidência criminal	50	5
Faz planejamento dos locais a serem abordados no turno	50	5
Busca saber dos locais com maior incidência de ocorrências geoprocessadas	49	6
Procura se inteirar de mandados de prisão que devem ser cumpridos	49	6
Procura saber das ocorrências do turno anterior	48	6
Atua de forma mais preventiva	46	9
Visita a residência dos cidadãos infratores considerados de alta periculosidade e reincidentes	45	10
Atua de forma mais repressiva	41	14
Faz policiamento motorizado	41	13
Visita as vítimas de tentativa de homicídio	34	21
Visita as vítimas de crimes violentos	28	27
Realiza pontos-base na área comercial e contata com os comerciantes	27	28
Faz planejamento dos locais que receberão visitas tranquilizadoras	23	32
Comparece nas delegacias para trocar informações com os delegados sobre criminalidade	23	35
Resolve problemas da comunidade local	21	34
Faz policiamento a pé	21	34
Registra ocorrências atípicas do Gepar	16	39
Atende ocorrências de violência doméstica	16	39
Reúne-se com o Grupo de Intervenção Estratégica	14	41
Procura apoio da administração regional da prefeitura	13	42
Procura se inteirar das reuniões da comunidade para participar	12	43
Reúne-se com os operadores do programa Fica Vivo!	12	43
Realiza operações conjuntas com a Polícia Civil	9	46
Visita oficinas do programa Fica Vivo!	9	46
Participa de projetos sociais da comunidade local	9	46
Encaminha jovens para o programa Fica Vivo!	8	47
Reúne-se com moradores locais	3	52
Reúne-se com associações comunitárias	3	52
Participa de reunião do Consep	2	53
Reúne-se com associação de comerciantes	2	53
Faz palestras em escolas da comunidade	1	54
Faz palestras para a comunidade	1	54
Reúne-se com a Guarda Municipal	0	55

Fonte: Cassavari (2010).

Nota: <sup>1</sup> Toda viatura recebe um cartão que descreve a rota que deve percorrer em dado dia ou período específico. O ponto-base se refere aos locais de parada, enquanto os trajetos descrevem os locais de movimento. Aqui, descreve-se uma estratégia de policiamento “focalizado”, ou seja, os pontos-base (e trajetos) não são aleatoriamente atribuídos em uma dada região, são escolhidos justamente com base nos locais e nos horários de maior incidência de eventos criminais.

**TABELA 5**  
**Aspectos do serviço desempenhado no Gepar do 22º Batalhão da PMMG de que os policiais do grupo gostam ou não (2010)**

Atividade	Incidência	
	Aprecia	Não aprecia
Repressão qualificada aos crimes violentos	54	1
Engajamento dos companheiros do grupo	54	1
Liberdade para tomar iniciativas	51	4
Autonomia para agir	50	5
Policciamento comunitário	47	8
Reconhecimento por parte da comunidade local	43	12
Participação da comunidade na segurança pública	34	21
Realização de projetos sociais para interagir com a comunidade local	33	22

Fonte: Cassavari (2010).

Perguntados sobre os aspectos que valorizam na rotina de trabalho no Gepar, 98% dos entrevistados afirmaram gostar das atividades de repressão qualificada, enquanto 85% declararam gostar das atividades relacionadas ao policiamento comunitário. As atividades mais características deste tipo de policiamento, como participar de projetos sociais para interagir com a comunidade, foram as mais assinaladas como não apreciadas.

Dados da pesquisa de Gonzaga (2009), já citada, também apresentam algumas questões relativas à percepção da população (lideranças) acerca do trabalho policial. Perguntadas se o policiamento realizado no aglomerado atendia às suas expectativas, das 41 lideranças comunitárias entrevistadas, 27% afirmaram que sim; 34%, que não; e 39%, parcialmente. Sobre o trabalho específico do Gepar, 64% o avaliam como regular e ruim; e 36% o consideram bom ou ótimo.

Perguntados se acreditam que a presença policial no aglomerado é indispensável para que as pessoas possam viver com segurança, 73% responderam que sim; 15% acreditam que a presença policial é dispensável; e 12% afirmaram que não faz diferença para a comunidade ter a polícia presente. Apenas 12% dos respondentes disseram necessitar da presença policial do Gepar para sentirem-se seguros; 54%, por sua vez, afirmam que a presença policial não interfere em seu sentimento de segurança; e 34% se sentem mais inseguros com a presença da polícia. Indagados, mais especificamente, se interagir ou conhecer um policial que trabalha no Gepar de sua comunidade lhe trazia maior tranquilidade e sensação de segurança, 76% afirmaram que se relacionar com a polícia não interferia em sua segurança, e 24%, que se sentiam mais seguros em decorrência disso.

Como era esperado, o aspecto da parceria ou envolvimento com a população é aquele mais fracamente implementado; isto pode explicar, em parte, os resultados negativos a respeito da associação entre sensação de segurança e presença policial.

Perguntados se conheciam o Gepar, implantado no aglomerado desde 2005, 72% das 41 lideranças comunitárias responderam positivamente; 24% já ouviram falar dele; e apenas 4% negaram conhecê-lo. Apesar disso, mais da metade (22 entrevistados) nunca havia tido qualquer tipo de contato (mero cumprimento ou conversa) com os policiais do Gepar. Dos líderes, 42% afirmam saber o nome de um PM que trabalha no Gepar; 34% não sabem o nome, mas conseguem reconhecer o rosto do policial do Gepar; e 24% dizem não conhecer nenhum militar do Gepar. Na opinião dos entrevistados, 39% acreditam que a atuação do Gepar é mais repressiva que preventiva.

Com relação a já terem participado de alguma atividade social no aglomerado envolvendo a PMMG, apenas 15% dos entrevistados afirmaram que sim, mas apenas uma vez; 20% dos entrevistados afirmaram ter participado por mais de uma vez de eventos sociais envolvendo a PMMG; e 65% nunca participaram de atividades sociais envolvendo a polícia no aglomerado. Para estes que afirmaram nunca ter participado de atividades em conjunto com a polícia (trinta lideranças), perguntou-se se gostariam que isto ocorresse: 25 entrevistados responderam que sim, pois isto “aumentaria a confiança entre os moradores e a polícia”; e cinco lideranças responderam negativamente, por entenderem que isto “não melhoraria o relacionamento” ou simplesmente “não daria certo”.

Perguntou-se também se, para eles, era importante participar de reuniões, eventos de informação ao público, e programas como a Rede de Vizinhos Protegidos e os de prevenção social (como o Fica Vivo!): todos os entrevistados afirmaram ser importante este envolvimento.

Sobre o que a expressão áreas de risco induzia o entrevistado a pensar, 56% afirmaram não se incomodar com a expressão, mas 44% acreditam que ela seja discriminatória ou desrespeitosa.

Apesar dessas evidências, que mostram uma percepção pouco positiva com relação ao Gepar, os entrevistados parecem *esperar* por um serviço de segurança mais adequado e justo. Perguntados sobre a importância que atribuíam à instalação de um posto policial fixo no aglomerado, chama atenção a quantidade de respostas que afirmam que acreditam que ele facilitaria o acionamento da polícia e aumentaria a segurança, 78%. A porcentagem de pessoas contrárias à instalação do posto é de 22%; 12% acreditam que a presença policial diminuiria a liberdade dos moradores; e 10% entendem que a comunidade ficaria insegura.



Foram ainda dadas alternativas para os entrevistados sobre qual seria a melhor maneira de a polícia se fazer mais presente na comunidade. Em ordem decrescente, as respostas indicadas foram as seguintes: *i*) criando um posto policial no aglomerado, e incentivando e participando de projetos sociais; *ii*) atendendo com mais rapidez às solicitações; *iii*) fazendo o policiamento permanecer por mais tempo na comunidade; e *iv*) comunicando mais com as pessoas. Somente dois entrevistados afirmaram que a presença atual da polícia já seria suficiente; ou seja, apesar de não avaliarem o serviço do Gepar como satisfatório e não associarem sua presença à maior segurança subjetiva, os moradores esperam uma polícia mais envolvida com a população residente e seus problemas.

Dessa maneira, torna-se impossível afirmar que esse programa, tal como implementado hoje, valorize as interações com a população, bem como sua participação em assuntos que ainda são considerados, pela maioria, como assuntos de polícia. Podemos afirmar também que não se trata de um policiamento participativo, voltado à solução de problemas levantados pela população local. Tampouco é razoável esperar que esta modalidade de policiamento seja realizada com menos uso da coerção física e do encarceramento. Ao contrário, quando perguntada sobre a unidade da PMMG na qual gostaria de servir, caso tivesse que sair do Gepar, a maioria dos entrevistados (67%) afirmou querer servir em uma unidade de policiamento especializado – a Ronda Tático Móvel (Rotam) teve a maior incidência de respostas (vinte), unidade em que a atuação é eminentemente repressiva e que não possui, definitivamente, atuação voltada à solução participativa de problemas locais.

Segundo um oficial entrevistado, comandante de um Gepar quando da pesquisa, a grande dificuldade em mudar esse etos guerreiro que domina a cultura do policial de rua residiria na crença, por parte dos próprios policiais, de que esta seria a essência do fazer policial. Segundo um de seus policiais subordinados, esta forma de atuação “está no sangue”.

### **3.4 Rede de Vizinhos Protegidos**

O cerceamento de oportunidades para o cometimento de crimes é a base do programa Rede de Vizinhos Protegidos, regulado na Instrução nº 3.03.11/2011 CG (Minas Gerais, 2011d). Voltada à “melhoria da sensação de segurança do cidadão de bem” (Minas Gerais, 2011d, p. 8, grifo nosso), a rede parte da ideia de:

vizinho protegendo vizinho, oportunidade em que cada pessoa passará a ser uma “câmara viva” atuando de forma mútua e comprometida, alertando a todos os componentes do laço sobre a presença de pessoas e veículos suspeitos, por meio de sinais sonoros e outras estratégias, impedindo que os infratores se utilizem do fator surpresa, dificultando sua atuação (Minas Gerais, 2011d, p. 9).

A rede de vizinho inspira-se na teoria do espaço defensável, de Oscar Newman, origem das estratégias de prevenção do crime através da manipulação do ambiente (*crime prevention through environmental design* – CPTED). Esta visão sugere que a vigilância (natural ou produzida), a territorialidade e o sentimento de apropriação do espaço podem fazer grande diferença na prevenção comunitária da criminalidade.

Na sua argumentação, a instrução aponta que a Rede de Vizinhos Protegidos agirá sobre o *triângulo do crime* (Cohen e Felson, 1979), “trocando a *oportunidade dada pela vítima* por cuidados e ações proativas, com medidas de autoproteção, visando dificultar a ação do criminoso” (Minas Gerais, 2011d, p. 13, grifo nosso). Neste caso, a instrução percebe que “a possível vítima contribui, através do seu comportamento” (*idem, ibidem*), para a consolidação de uma oportunidade criminal, e que a mútua proteção e vigilância interrompem ou interferem neste processo. Caberia à vítima, portanto, parte fundamental na conjunção de fatores que produziria uma ocorrência criminal. A instrução reforça esta percepção quando afirma que:

o artigo 144 da constituição retrata que segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Qualquer discussão sobre atribuição de responsabilidade exclusivamente ao Estado é uma negação que o indivíduo faz de sua cidadania, além de ser uma questão inócua, que não resultará em nada. (...) A Carta Magna atribui responsabilidades à sociedade, sendo o cidadão corresponsável pela segurança pública (Minas Gerais, 2011d, p. 14).

Para a instrução, a *rede* é a “melhor expressão da filosofia básica de polícia comunitária, de uma polícia de aproximação”, porque ela:

reveste-se de todos os princípios fundamentais que nortearam a polícia comunitária: participação efetiva da comunidade que subsidia a polícia com informações, além de adotar uma postura autoprotetora. Foi baseada também na solidariedade entre as pessoas, estimulando a ajudarem mutuamente, contribuindo para um ambiente mais seguro, onde a sensação de medo é substituída pela *confiança nos órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, e a credibilidade na PM* (Minas Gerais, 2011d, p. 27, grifo nosso).

Mais uma vez, observa-se uma visão essencialmente instrumental da participação comunitária, onde a comunidade é a “câmara viva” da polícia e, essencialmente, culpada pelas oportunidades de ocorrências criminais e por sua própria vitimização. A instrução reforça a necessidade da PM cumprir um papel eminentemente subsidiário e afirma a ideia de *corresponsabilidade* na produção da segurança pública. Além disso, mais uma vez, reduz a natureza comunitária associada à perspectiva da atividade policial apenas à dimensão da informação. Não há qualquer referência às dinâmicas sociais próprias de cada comunidade, a não ser no pressuposto de que a cooperação deve prevalecer para que cada laço da rede funcione, bem como a confiança na polícia e nos órgãos do sistema.

### **3.5 Programa Polícia para a Cidadania e serviço Polícia e Família**

A Diretriz nº 3.02.03/2011 do Comando-Geral da PMMG define o programa Polícia para a Cidadania e o serviço Polícia e Família. O programa Polícia para a Cidadania consiste no:

conjunto de diretrizes, planos estratégicos, resoluções e instruções organizadas sob os pilares da participação social, gestão do conhecimento, setorização e foco nas redes, que vêm complementar o programa *polícia de resultados*, vigente desde 1999, (...) estruturado com os eixos participação social e gestão em rede (Minas Gerais, 2011c, p. 13).

Em consonância, o serviço Polícia e Família caracteriza-se como:

ponto de interseção e apoio das ações preventivas formando o núcleo propulsor de transformação do novo paradigma da Polícia para a Cidadania em Minas Gerais, viabilizando a aproximação entre o policial militar e a família, célula básica na qual o cidadão se insere (Minas Gerais, 2011c, p. 14).

Neste sentido, avança a diretriz:

Polícia e Família é o serviço pelo qual a PMMG busca uma relação sociocêntrica (tendo a sociedade como centro), com determinados núcleos familiares, dando-lhes atenção focalizada, voltada para a observação da eventual existência de “fatores determinantes de criminalidade”. Por isso, no serviço Polícia e Família, o policiamento é direcionado para prover serviços preventivos à família, como forma de se antecipar aos conflitos, ao crime, à violência ou à desordem (Minas Gerais, 2011c, p. 15).

A ideia é que o serviço se relacione com ampla rede de outros serviços, tais como a setorização do policiamento (descentralização da responsabilidade), a Rede de Vizinhos Protegidos, a BC, o trabalho no ambiente escolar, entre outros. Neste sentido, o serviço Polícia e Família se constituiria como último esforço<sup>15</sup> de um conjunto de ações que objetiva o alcance da família e a atenção às vítimas de crimes, seja no ambiente doméstico, seja no ambiente comunitário. Além disso, o serviço se propõe a articular a rede de outros serviços públicos mediante os quais demandas mais complexas possam ser atendidas. O programa se estruturaria, por fim, em um complexo processo de gestão de informações, por intermédio do qual as dimensões a serem avaliadas e observadas para a priorização do atendimento seriam definidas – seja a partir de dados da própria organização (tais como ocorrências policiais e informações de inteligência), seja a partir de informações colhidas com outras agências públicas e/ou com a comunidade.

---

15. Isto é, aquele de maior nível de complexidade.

#### 4 PERCEPÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES ENVOLVIDOS NA FORMULAÇÃO E NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS

Esta seção, dedicada a explicitar um conjunto de evidências empíricas, consiste dos relatos de quatro oficiais de nível médio responsáveis por coordenar os novos serviços, programas e projetos de policiamento comunitário introduzidos; e de dois oficiais atuantes na área da formação policial. Juntamente com as evidências levantadas nas visitas de campo, nas entrevistas informais e na revisão de dados secundários de pesquisas anteriores, estas evidências buscam dar conta, principalmente, do modo como os policiais responderam às reformas institucionais propostas. No caso dos relatos dos oficiais de nível médio, busca-se indicar como interpretaram as estratégias concebidas pelo alto escalão da organização, e apontar os dilemas e as dificuldades enfrentados para traduzi-las para a ponta da linha, transformando as práticas operacionais.

No momento da entrevista, o entrevistado 1 era oficial da seção de apoio à polícia comunitária e trabalhava com o apoio operacional desta atividade; era gerente do projeto BCM; e era também docente na Academia de Polícia Militar nesta temática. Ajudou a escrever muitas das instruções e das diretrizes analisadas neste trabalho.

Na sua visão, a polícia comunitária é uma estratégia de policiamento já consolidada na PMMG. Voltada à prevenção da criminalidade nas comunidades, ela representa uma mudança da cultura organizacional da instituição. É, portanto, de essencial importância, “é o núcleo filosófico da organização”, juntamente com os direitos humanos. Segundo o entrevistado, todos os cursos da PMMG trazem a polícia comunitária como assunto, e a atividade de planejamento e gestão da organização já incorporou substantivamente as políticas de polícia comunitária:

[A título de exemplo], para a instalação da BC, é feito um estudo de situação, pesquisa de campo com análise de risco, para definição do melhor lugar para instalação da base. Um oficial é designado como supervisor da base, um sargento é o comandante da base, juntamente com outros policiais. O número é definido com base no registro de ocorrências, sendo que o mínimo são cinco policiais. Os profissionais são capacitados para o desenvolvimento deste serviço. Quem coordena os oficiais são os comandantes de batalhão, que serão supervisionados pelo comandante de região. Cada batalhão de PM tem no mínimo uma BCM (entrevistado 1).

Gerenciar programas de polícia comunitária é um trabalho desafiador, dado que se lida com agentes estratégicos dos mais variados, desde os representantes da Senasp aos representantes das associações de bairro e líderes comunitários. Constitui-se, portanto, num desafio fomentar este tipo de ação, em que se deverá coordenar e dialogar tanto com quem está no nível superior quanto com quem está no nível operativo. São inclusive expectativas diferentes:

o primeiro quer saber da burocracia, o outro quer saber do dia da reunião da Rede de Vizinhos Protegidos; o policial quer saber quando o computador vai chegar, pois o dele estragou e precisa registrar os boletins de ocorrência, então são demandas diferentes, com públicos diferentes (entrevistado 1).

Neste sentido, o papel da comunidade como fiscalizadora dos serviços é imprescindível:

o principal fiscalizador do serviço é a própria comunidade. O policial cria vínculos de confiança com as comunidades, é um relacionamento de confiança e fiscalização; se a base não funciona um dia, o morador sabe onde deve informar (entrevistado 1).

Para o entrevistado, o envolvimento da comunidade nos programas da PMMG acontece especialmente através dos Conseps; mas sua fala aprofunda a rotina relativa às BCMs, provavelmente porque trabalha mais próximo delas. Em sua visão, a implementação dos serviços respeita o pressuposto da descentralização. No caso da BCM, o responsável é o comandante da base, e o supervisor atua “lá na ponta”. Neste sentido, os atores estatais possuem uma autonomia vigiada – a qual, segundo o entrevistado 1, embora esteja subordinada ao chefe, é real. Para o entrevistado, a lógica da polícia comunitária só funciona se desconcentrar o poder e der responsabilidade para quem está na ponta: “são eles que definem se é necessário fazer uma visita, por exemplo”.

Os grandes problemas para os programas de polícia comunitária, na visão do entrevistado 1, são a alta rotatividade dos policiais e a própria subcultura policial. A rotatividade é percebida como prejudicial e pernicioso: “As BCMs que têm o serviço mais efetivo são justamente aquelas nos locais onde o policial está no mínimo há dois anos e criou vínculo com a comunidade”. Toda vez que há rotatividade, há perda do conhecimento – “isso é fatal”. Do ponto de vista da subcultura organizacional, para o entrevistado existe uma cultura na PMMG que valoriza o radiopatrulhamento em detrimento do policiamento comunitário. Por fim, aponta questões relacionadas à estrutura: “Há limitação de pessoal, pessoas disponíveis para desenvolver a tarefa. É necessário um bom estudo de situação e planejamento, para que a polícia comunitária não se torne um elefante branco da Polícia Militar” (entrevistado 1).

Remete-se também às normas internas da corporação: não há um processo de recompensa formal ao policial ou ao líder comunitário que se destaca, que “seria uma forma de fomentar a política pública”.

O entrevistado 2, quando deu seu depoimento, respondia por uma das diretorias-meio da organização. Mas foi convidado para a entrevista porque, como ex-comandante de batalhão, atuou por 24 anos na área operacional da PMMG; nos anos mais recentes, em um batalhão da capital onde vivenciou uma das experiências mais longevas de policiamento comunitário.

Em sua visão, percebe a comunidade “muito carente dos órgãos de segurança”, e entende que a mídia é a grande difusora do sentimento de insegurança de hoje. Para ele, o policiamento comunitário é uma forma de dar satisfação e atenção às pessoas. É uma forma de trazer a comunidade para as discussões envolvendo a segurança na região onde cada um vive.

Como comandante de unidade com responsabilidade operacional, disse receber, no caso dos programas de polícia comunitária, “um produto final pronto”. Percebe, neste caso, uma discrepância entre planejamento e execução. No caso da Rede de Vizinhos Protegidos, por exemplo, coloca-se de forma crítica ao programa:

crítico a respeito da execução da política. Os vizinhos não se conhecem, não têm contato uns com os outros, o que difere completamente do planejado. Existe uma grande diferença entre quem está planejando e quem está executando a política. A ideia é muito boa, o planejamento é bom, mas é necessário que os policiais da ponta da linha executem-na da forma correta e eles não querem executar. Os policiais ainda acham que o bom policial é aquele que prende. A cultura policial leva a pensar assim: o bom policial é o pegador de bandido. Por isso, muitas das políticas de policiamento comunitário não prosperam, pois o policial da ponta da linha não acredita nelas (entrevistado 2).

Para ele, isso revelaria o desprestígio e o preconceito dos próprios policiais com relação a eles mesmos:

tomando como exemplo o caso das UPPs [Unidades de Polícia Pacificadora], o policial do Bope [Batalhão de Operações Policiais Especiais] é aquele que usa a farda preta, caveira na boca. O policial comunitário usa pano fino, o cara está de pano fino patrulhando a favela, ele mesmo já se sente desprestigiado (entrevistado 2).

Assim, o entrevistado afirma que o policial comunitário deve ser mais bem valorizado na organização:

quando um policial apreende uma quantidade de drogas ou recupera um carro que foi roubado, por exemplo, ele recebe desde um elogio a uma anotação em sua ficha policial. Os comandantes podem usar as mesmas estratégias para a prática da polícia comunitária, para que o policial sinta-se valorizado (entrevistado 2).

Para ele, esta não é uma prática costumeira na PMMG. O entrevistado afirma, portanto, que o grande desafio para a polícia comunitária na PMMG “é fazer o planejamento funcionar, é adaptar a polícia comunitária à realidade brasileira”. Portanto, referências internacionais podem ser buscadas, mas sempre adaptadas à nossa realidade: “A realidade brasileira é a não participação nas questões comunitárias. O brasileiro é assim”. Em sua visão, a dinâmica do policiamento não permite hoje uma identificação com a comunidade, o que seria o ideal.

Confrontado com as atuais diretrizes e serviços de polícia comunitária na PMMG, o entrevistado afirma que, em sua visão:

as normas de polícia comunitária na PMMG são bem claras. A questão para a nossa polícia é muito clara, sem dúvidas com relação a isso. A dificuldade é o convencimento da ponta da linha em participar das questões da polícia comunitária. Como mencionado no início, é uma questão cultural, do policial pegador de bandido (entrevistado 2).

Além disso, aponta o entrevistado:

não há avaliação, não é feita a avaliação e o monitoramento do cumprimento de metas de polícia comunitária. Essa é uma questão que eu tinha dificuldade de aferir. Em nível governamental, o cumprimento de metas sempre foi em termos de redução de criminalidade, e a polícia comunitária sempre foi usada como uma ferramenta para justificar a diminuição dos índices de criminalidade (entrevistado 2).

O entrevistado 3 possuía, quando ouvido, a função de gerente do programa BCMs, entre outras funções exercidas. Segundo ele, o serviço entregue é medido pelo número de BCMs instaladas e pelo número de cursos de capacitação dados tanto a policiais quanto a líderes comunitários. Uma vez instalada, a BCM realiza as seguintes funções: criar maior visibilidade, facilitando o acesso da comunidade ao serviço; realizar visitas comunitárias – cadastro para criação de redes protetivas; aplicar o método Iara – identificar problemas locais, analisar suas causas, buscar respostas junto com a comunidade e avaliar se as respostas foram alcançadas ou não; e mobilizar cidadãos nas reuniões comunitárias, para fortalecer o associativismo.

Segundo o entrevistado 3, são também serviços da BC: registrar ocorrências; fornecer informações sobre autoproteção; implantar e manter as Redes de Vizinhos Protegidos; prestar informações turísticas; visitar e cadastrar moradores; encaminhar vítimas de violência para orientação; participar de reuniões comunitárias; e enviar solicitações de outros projetos da PMMG. A base é a referência para o acesso a outros serviços da PMMG.

Sobre as regras para a instalação e a condução do serviço, o oficial afirma que é feito um estudo de situação e pesquisa de campo com análise de risco para a definição do melhor lugar para a instalação da base. A estratégia para definir a instalação é de cima para baixo, mas a ponta tem autonomia de ação. Um oficial é designado como supervisor da base e um sargento é o comandante, juntamente com outros policiais. O número de policiais é definido de acordo com o registro de ocorrências, sendo o mínimo de cinco policiais. Os profissionais são capacitados para o desenvolvimento deste serviço. Quem coordena os oficiais são os comandantes de batalhão, que serão supervisionados pelo comandante de região.

O entrevistado 3 elencou vários desafios associados à condução do serviço de BCM:

- a própria cultura organizacional e operacional, que favorece a lógica do radiopatrulhamento;

- resistência da sociedade, que prefere em alguns casos uma polícia paternalista, no tempo e no espaço que precisa;
- a crise logística e orçamentária, devido à crise do estado depois de 2008;
- dependência com relação ao líder, o comandante colocado na BCM – há uma orientação, que nem sempre é observada, para que os comandantes de base, supervisores, treinem substitutos, para não haver ruptura da continuidade do serviço;
- administrar as capacidades e as expectativas de todos os atores envolvidos, incluindo representantes da Senasp, das associações de bairro, do alto escalão e do nível operacional;
- a rotatividade dos policiais da BCM, que é um programa que exige permanência e estabilidade, de forma a estabelecer um vínculo com a comunidade – de acordo com o entrevistado, “toda vez que há rotatividade, há perda do conhecimento, isso é fatal”; e
- falta de reconhecimento e valorização do policial da BCM e dos líderes comunitários.

O entrevistado 3 afirma ter, no desempenho de sua função, autonomia para sugerir ideias, mas pouca autonomia para afetar o orçamento e as necessidades cotidianas do pessoal da ponta. Ele reconhece a importância da “desconcentração de poder” inerente à polícia comunitária, mas reafirma o aspecto altamente hierarquizado da Polícia Militar, sempre lembrando que existe alguém a quem pedir autorização.

O entrevistado 4 era o oficial responsável pela Prevenção às Drogas e Protagonismo Infanto-Juvenil quando da entrevista. Ele deu um depoimento muito focado sobre o programa Jovens Construindo a Cidadania (JCC), mas também coordenava, naquele momento, o Policiamento Escolar e o projeto Polícia e Juventude. Encontrava-se alocado em uma diretoria da organização, que envolvia outros setores focados na prevenção.

Conta que o JCC começou no Rio de Janeiro, em uma parceria com o grupo AfroReggae, e foi implantado em Minas Gerais com o auxílio do grupo. A proposta do JCC é, segundo o entrevistado 4, ocupar o tempo do adolescente com cursos e oficinas de música e arte. Ele acredita que o método incentiva o desenvolvimento da cidadania entre os jovens, que não passarão seu tempo com pessoas que podem levá-los para outros caminhos. Dessa forma, para ele, o produto final é “o jovem cidadão”, ainda que haja “apresentação de resultados” relacionados à diminuição da criminalidade. O trabalho é, de acordo com ele, dar oportunidade para o adolescente.



O programa pode ser demandado por alguma prefeitura ou pode ser implementado por iniciativa da PMMG, a partir de análise de estatísticas e dados. Os policiais que atuam no setor como um todo são voluntários, o que o entrevistado vê como positivo, pois isto diminui a rotatividade. São os próprios policiais que ministram as oficinas.

O efetivo é pequeno, mas o oficial atribui isso à falta de efetivo para toda a PMMG. Existe uma possibilidade de que cidadãos das áreas que recebem o JCC sejam capacitados, e que os policiais apenas coordenem as atividades e diminuam sua presença rotineira.

Sobre o processo de desenvolvimento de atividades, o relato do entrevistado pode ser resumido nas seguintes atividades: a diretriz vem do alto escalão, mas ele possui autonomia para determinar as ações, ainda que não tenha autonomia orçamentária; ele traduz a diretriz para os policiais sob seu comando já em forma de ação; esta ação é discutida com os policiais de forma democrática; é ele quem decide onde implantar os programas e faz o pedido para o escalão superior; por fim, se há necessidade de fazer modificações aos programas após seu início, ele passa para o escalão superior avaliar – algo que afirma ser um processo rápido.

As maiores dificuldades enfrentadas pelo entrevistado na implementação do projeto são de ordem orçamentária, relacionadas ao reduzido efetivo. Ele afirmou que não pode reclamar disto, por ser um problema da corporação como um todo. Dá como exemplo a oficina de grafite, que teve que parar por ser muito cara. Assim, para ele, seria interessante conseguir parcerias com o setor privado e com organizações não governamentais (ONGs), especialmente por causa do financiamento.

O entrevistado 4 acredita que a segurança pública é um dever de todos, e vê o trabalho que coordena como muito importante, porque focado na prevenção. Ele citou a CF/1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislações que dão respaldo ao trabalho, além da diretriz oriunda da organização policial. Percebe seu papel como proativo e nota a importância da legitimidade da liderança que coordena um projeto de polícia comunitária.

O entrevistado 5 é um dos comandantes da Escola de Formação de Oficiais, onde, anualmente, são admitidos entre 90 e 120 cadetes (alunos oriundos da sociedade civil) e 90 e 120 sargentos (alunos oriundos dos quadros da organização) que desejam ser oficiais. Ele é responsável pelo desenvolvimento do conteúdo programático, estrutura dos cursos, aprovação de ementas, seleção dos professores e contato com outras instituições similares.

O entrevistado percebe maior facilidade da parte dos militares em compreender o trabalho do policiamento comunitário por já atuarem na “polícia de proximidade” cotidianamente. Sobre os cursos em si, ele explica que os professores têm formação em policiamento comunitário ou vêm de unidades operacionais em que este tipo

de policiamento é aplicado. Existem também aulas práticas, dentro da escola, por meio das quais se interage com o público da vizinhança. São chamadas ações cívico-sociais, que fazem parte de um sistema em que teoria e prática se conjugam, usado em todos os cursos.

A maneira de colocar a disciplina de polícia comunitária em prática é através de contatos comunitários com comerciantes, entidades da sociedade civil organizada, conselhos comunitários. Nessas reuniões programadas, os cadetes vão lá aplicar os ensinamentos de polícia comunitária. Ou seja, [vão] ouvir o clamor da sociedade, explicar um pouco sobre o lançamento de policiamento, a concepção de um policiamento, de um planejamento que é desenvolvido, como eles desenvolvem a atividade de polícia ostensiva em cada local. Isso proporciona: primeiro, uma resposta efetiva para sociedade de ter aquele anseio seu atendido, de ter a polícia presente, percebida; e, ao mesmo tempo, para os alunos, [a oportunidade de] verificar a importância [da polícia comunitária], [de conhecer] qual a maneira adequada de colocar em funcionamento aquilo que ele aprende sobre polícia comunitária (entrevistado 5).

Existe uma disciplina específica de policiamento comunitário nos cursos; mas esta também é, assim como direitos humanos, um tópico transversal em todos os cursos e disciplinas. Há também um treinamento complementar em policiamento comunitário, que pode ser feito após o aluno se formar. Nesse treinamento, se encontram disciplinas comunitárias nos diferentes cursos que foram mencionados: prevenção criminal, Gepar, atendimento às crianças e aos adolescentes. Há também o curso de professor de polícia comunitária, com 134 horas-aula, que trata de “polícia comunitária, troca de experiências, polícia comunitária e sociedade, relações interpessoais, estruturação de conceitos comunitários, gestão pela qualidade, mobilização social” (entrevistado 5). Há também um curso de promotor de polícia comunitária, mas não foram especificados detalhes.

Foi perguntado sobre as várias competências necessárias a um policial comunitário e como elas são ensinadas. Sobre como fomentar a participação social e promover relações com a sociedade, o entrevistado respondeu que se começa por um esboço das habilidades necessárias, tendo-se alunos voluntários e alunos indicados pela polícia. Depois é que se desenvolvem as competências de forma que possam ser “valorizadas e potencializadas”:

geralmente, [os alunos] são oficiais mais jovens que estão atuando em áreas onde há necessidade de intervenção comunitária. As indicações dos comandantes de cada um são voltadas para esse caráter pessoal de facilidade no traquejo com a comunidade (entrevistado 5).

Sobre técnicas de mediação e negociação, é reforçado o aspecto de conhecimento prévio das necessidades da comunidade, verificadas “através de incidências de

delitos, de conflitos interpessoais”. Mediação de conflitos e relações interpessoais são disciplinas dentro do curso de promotor de policiamento comunitário.

Sobre a articulação com outras agências de governo, o entrevistado 5 afirmou que é trabalhada a “mobilização social e a estruturação de conselhos comunitários”. A orientação é pensada segundo a composição de um conselho comunitário:

quando você vai constituir o conselho comunitário, quais são os outros atores, as outras agências, os outros órgãos do poder público e até da iniciativa privada que são chamados para participar daquilo ali? Essa mobilização, essa constituição de conselho, é uma das disciplinas. É demonstrado aos alunos como integrar, interagir com esses órgãos, esses atores, de maneira a constituir um conjunto de pessoas voltado para o ambiente comunitário. Porque não basta somente promover reuniões. Tem que convidar, envolver, trazer para o nosso meio – digo da segurança pública, não da Polícia Militar – as pessoas que vão, efetivamente, ter necessidade de participar. Para poder dar as respostas mais imediatas às necessidades comunitárias (entrevistado 5).

A discricionariedade do policial é trabalhada no contexto da mediação de conflitos. O problema é pensado a partir do portfólio de serviços da PM, escolhendo qual seria a melhor solução a partir destes. Assim, a ideia de uma resolução de conflito no local é, aparentemente, resolvida na preparação para a instalação de policiamento comunitário. A mediação de conflitos é vista como “uma medida antecipatória, preventiva, que é para evitar um mal maior no futuro”.

Conversar com moradores nas ruas ou em suas casas faz parte do serviço Polícia e Família. O entrevistado explicou que isso é feito quando há pouca presença em reuniões comunitárias e é necessária uma “verificação *in loco*”: “essa consulta, essa aproximação maior da polícia, da comunidade, da sociedade, onde eles vão e buscam a identificação dessas mazelas” (entrevistado 5). Ele comparou o policial comunitário ao médico da família, com a criação de uma pessoa de referência na polícia, que faz a patrulha do local.

Participação e mobilização comunitária são trabalhadas na disciplina de mobilização social. O entrevistado explica que isso é para incluir a população na segurança pública, mostrando que participar não é apenas fazer uma denúncia por meio do número telefônico 181. Ele falou sobre “não virar as costas para o problema”, chamar outros órgãos públicos e fazer demandas, e sobre a importância da participação popular. Ele também afirmou que o público tem informações, observações e considerações importantes para formular um policiamento adequado.

Foi perguntado se há cursos específicos para cada estratégia da PM. O entrevistado afirmou que estes cursos existem, citando o Gepar, o Grupo Especial de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Risco (Geacar), a Rede de Vizinhos Protegidos, o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), o JCC, o Educadores da Paz e o Polícia e Família, com a carga horária específica de cada um. Ele nota que

cada um dos programas foca uma faixa etária distinta do público-alvo, de forma a alcançar toda a população. Parte do ensinamento se refere a como escolher o melhor programa para a comunidade, usando estatísticas de crime, e considerando as zonas quentes, os tipos de crime e os horários em que eles ocorrem. Destaca que a mobilização é importante para que a comunidade deixe de omitir dados e não se crie uma “cifra negra”:

temos notas instrutivas, temos resoluções, instruções; tudo que é aplicado, que é direcionado para a sociedade, nós temos um embasamento regulamentar nosso que define bases inclusive de constituição de cada serviço. Por exemplo, o serviço de BC e BCM: como ele é constituído? Qual é a capacitação que a pessoa tem que ter para trabalhar ali? Como é que ele deve envolver a comunidade? Qual é o público-alvo? Onde são os locais adequados? Qual que é a longevidade, qual o período que permanece uma base comunitária móvel? Tudo isso integra uma nota instrutiva ou uma instrução que regulamenta aquela atuação. Não é um serviço que você lança a pessoa [e diz:] “vai lá e faz”. Ela recebe todo o arcabouço específico sobre o serviço que ela vai desenvolver (entrevistado 5).

Essas aulas são de caráter voluntário, indicando um interesse dos alunos no tipo de trabalho. O entrevistado também afirmou que, com as aulas sendo mais práticas e próximas da realidade, os alunos ficam mais engajados. Outro atrativo é a possibilidade de o policiamento comunitário “facilitar a vida” do policial, por ser bem vista e aproximar o policial da comunidade.

Por fim, o entrevistado 5 afirmou que a dificuldade é incentivar os policiais a ficar na atividade comunitária por mais tempo, diminuindo a rotatividade. Segundo o entrevistado, isto tem que ser feito nos cursos específicos, quando os alunos já selecionaram os cursos de professor ou promotor de polícia comunitária; eles precisam entender que a atividade demanda estabilidade.

Oficial que atuava na Coordenadoria dos Sistemas de Qualidade da Educação, o entrevistado 6 era responsável por planejar e propor novas diretrizes curriculares, bem como ações de treinamento, pesquisa e extensão, e monitoramento de indicadores.

De acordo com ele, as disciplinas de policiamento comunitário ocupam por volta de 30 a 40 horas-aula, e foi baseado em diretriz específica, que reúne os principais autores no assunto. Ele especifica que existem cursos de policiamento comunitário básico para todas as patentes, com algumas variações; particularmente, há um viés de execução para policiais de baixa patente, e de planejamento para os de alta patente:

tem um conteúdo, que é o básico, que é essa diretriz comum a tudo, e essa complementação, esse ajuste, vem com textos complementares; porque o soldado, por exemplo, vai [se] apropriar do conteúdo de polícia comunitária dentro da lógica de execução, dentro de uma lógica de quem vai executar o policiamento. O sargento também [se] apropria da lógica dessa diretriz de polícia comunitária, mas de uma

lógica um pouco além da execução, assimilando aquilo para [fins de] coordenação, supervisão, e já participa também dessa forma de buscar a organização da polícia junto à sociedade, vamos dizer assim, da implementação em algumas instâncias. E o oficial já entra nessa lógica dessa apropriação, mas com o foco, talvez, maior, de ter instrumentos e ferramentas capazes, que possibilitam que ele faça essa discussão com a comunidade em busca de implantar essa filosofia, junto àquela comunidade. Então, ele tem como base essa diretriz e essa função é trabalhada por meio de textos complementares, atividades específicas. Temos instrumentos para que, nas aulas, seja possível participar dos Conseps, das reuniões de conselho comunitário, para ver como é que funciona a dinâmica (entrevistado 6).

Existem cursos básicos, na formação, assim como existem cursos de extensão e seminários em que certos temas são aprofundados. Esta extensão depende de demanda. O entrevistado 6 conta que o curso de especialização em polícia comunitária acabou por falta de alunos. Isto levou à estratégia de seminários de extensão, que o entrevistado busca realizar de forma mais ou menos regular. Ele vê o treinamento e o ensino em policiamento comunitário na escola como apenas um lado desta aprendizagem, principalmente, como forma de “trazer essa filosofia à tona”. Ele considera que no próprio batalhão há discussões sobre policiamento comunitário, a partir das reuniões comunitárias, e nas instruções dos policiais.

O conteúdo dessas disciplinas inclui conceito, obstáculos, ferramentas de implantação, histórico e avaliação. Tudo isso é visto em disciplinas específicas como “uma forma de demarcar uma certa fronteira”. Um exemplo dado pelo entrevistado 6 é a Academia do Cidadão, que envolve moradores do entorno da academia, e é uma forma de trabalhar os conceitos das aulas teóricas: “Dentro da lógica de formação, a nossa discussão entra: *i*) por oferecer a disciplina; e *ii*) por fomentar encontros, por exemplo, com os professores, oferecer uma palestra, produzir temas, incentivar a pesquisa através de monografias”. Ele explica que a diretriz fica nos cursos básicos, e os cursos específicos trabalham a operacionalização para cada patente.

Sobre a diferenciação entre o modelo tradicional e o modelo comunitário, o entrevistado 6 afirma que o esforço é feito de forma a mostrar uma “possibilidade de fazer policiamento”. De acordo com ele, é um desafio não apresentá-los como opostos ou como se um fosse melhor que o outro.

Sobre trabalhar as competências do policial comunitário, afirma que são usados estudos de caso, experiências práticas da Academia do Cidadão e observações de reuniões do Consep. Outro exemplo dado foi o Batalhão da Copa, que foi avaliado pelos policiais recentemente:

mais recentemente, fizemos uma atividade de avaliação do Batalhão [da] Copa. Então, no Batalhão [da] Copa, questões de polícia comunitária e de direitos humanos afloraram, e os soldados e os sargentos que participaram têm a chance de ver esses conteúdos. Porque ali [o policial] teve a oportunidade de trabalhar essas competências de mediar,

de conversar, de aproximar, de entender qual é o problema naquela situação. Ali ele vai articulando essa série de saberes – que ele teve oportunidade [de estudar] – [com aquela situação que ele] passou, experimentou, e [depois] fez uma avaliação. Se foi importante, se não foi, se acrescentou, se não acrescentou, se agregou, se não agregou [o estudo d]aqueles conteúdos que foram trabalhados até então dentro da disciplina de polícia comunitária (entrevistado 6).

A articulação com outras agências de governo tem seu espaço em discussões teóricas em sala de aula. É ensinado ao policial que existem outros atores que devem ser incluídos na deliberação. Da mesma forma, discute-se em sala a discricionariedade do policial, que entra na discussão dos desafios e dos obstáculos. É explicado que é necessária uma visão holística, que os poderes são diferentes, que o grau de comprometimento e de responsabilidade é distinto nos diferentes níveis da organização. Assim, o policial deve decidir se a ação a ser tomada tem que ser mais ou menos centralizada.

O ensino da mobilização comunitária começa por mapear as principais lideranças da comunidade, e perpassa pela discussão de “o que é o conceito de comunidade? Qual é a compreensão que se tem da comunidade? [É preciso] saber identificar e ter a compreensão do que é um problema que vai reunir todos os que vão participar” (entrevistado 6). Outro aspecto que mencionou foi a mobilização dos próprios policiais, explicando que “não adianta só um, tem que ter a preparação de todos os policiais que estão ali envolvidos”.

Assim como afirmou o entrevistado anterior, o entrevistado 6 disse que as estratégias ou os serviços específicos de policiamento comunitário são apresentados nos cursos básicos, mas seu ensino aprofundado fica nos cursos de extensão. Eles são feitos quando há demanda, ou seja, quando há necessidade de policiais treinados em uma estratégia específica. Aponta que uma demanda atual é a Patrulha Rural.

O entrevistado 6 diz que vê certo avanço no interesse dos alunos, mas que não é algo generalizado. Os policiais que entram para o policiamento comunitário são selecionados a partir de um perfil que os predispõe para este trabalho. A percepção dele é que até pouco tempo nem se falava de policiamento comunitário; portanto, a existência de disciplinas e a discussão sobre o modelo já são um grande avanço:

hoje, conversar sobre polícia comunitária no interior dos quartéis não é mais problema. Você não encontra empecilho. O que nós temos que fazer agora, do ponto de vista de apropriação desse conceito, é avançar. Hoje eu acredito que as pessoas praticam a reflexão sobre seu comportamento, sabem que estar em contato, estar próximo da comunidade é fundamental para o serviço policial, que ter a confiança e legitimar o trabalho do policial por meio da validação da sociedade é fundamental. Isso é muito fácil e presente. Você vai observar nos discursos, nas entrevistas, na própria ação do policial que está ali discutindo. Isso tudo ali eu acho que já povoa o imaginário do policial. São todos 100% [comprometidos com o policiamento comunitário]? Não,

[mas] a gente também sabe que esse movimento não é de uma hora para outra. Estamos falando de um movimento que se inicia no final da década de [19]80, [há] vinte e poucos anos, [um período curto] para mudar e trabalhar isso aí... Mas acho que a gente avançou, e muito, nessa lógica de proximidade (entrevistado 6).

## 5 CONCLUSÃO

A trajetória formal das concepções, das propostas e dos programas de polícia comunitária na PMMG fez, ao final de 2014, vinte anos. Neste período, a organização partiu de uma concepção praticamente *instrumental* – parceria na identificação de problemas e no financiamento das atividades, conforme a DPO nº 3.008/1993 – para uma concepção que se pretende sistêmica e sistemática, presente no plano estratégico de 2012-2015, a partir da qual a própria *missão* da PMMG é reconsiderada para incluir a perspectiva da participação social.

A despeito de muitos avanços percebidos, essa trajetória evidencia uma grande e talvez crescente disjunção entre os objetivos e as estratégias, e entre as concepções e os desenhos dos programas.

A primeira diretriz, de 1993, a DPO nº 3.008, procurou promover a fixação do policial na comunidade e a descentralização de comando e controle para as unidades básicas. Mas não foram disponibilizados programas ou ações específicas para a execução destes objetivos – não foi criado um equipamento, por exemplo, através do qual esta política pudesse ser implementada; no mesmo sentido, a Diretriz de Operações Policiais Militares (DOPM) nº 12/1994, que organiza a atividade operacional na PMMG, não previu qualquer direcionamento específico a esta questão. Sugere-se a participação *direta* da comunidade na concepção e na avaliação do policiamento, e expressa-se a preocupação com as dimensões subjetivas do medo do crime, mas, novamente, não se explica como estas dimensões seriam incorporadas no policiamento cotidiano. Paralelamente, estes valores, evidentemente democráticos, conviviam com perspectivas contraditórias, tais como a ideia do *cidadão-cliente* e da *população ordeira*, com uma concepção de vigilantismo social e a instrumentalização da comunidade mediante a captação de recursos financeiros para o financiamento da atividade policial.

As questões que apontavam para a exaustão do modelo militar na PMMG não haviam sido discutidas e minimamente incorporadas à “reforma” comunitária que se apresentava. As críticas da época já apontavam para a importância das questões culturais como variáveis importantes a contribuir para a debilidade institucional dessas proposições. O período seguinte, caracterizado pela doutrina da *polícia de resultados*, não resolveu este problema. A despeito de propor um modelo mais descentralizado, calcado na valorização das *companhias de polícia*, unidades locais mais próximas da sociedade – consequentemente, descentralizando

a responsabilidade pelo policiamento para o comandante desta unidade (usualmente um *major* ou *capitão*) –, este movimento não atinge o praça, o executor destas políticas, a quem, na ponta da linha, caberá de fato *fazer* o policiamento comunitário.

Essas dificuldades ficam ainda mais visíveis na concepção e no desenho proposto aos Conseps, primeiramente na Instrução nº 1/1999, do 8º CRPM, e posteriormente nas DPSSPs nºs 4/2002 e 5/2002. Estes documentos – baseados no pressuposto de *autonomia* e *liberdade* de execução da política por parte do comandante e dos executores da polícia comunitária, os chefes de polícia locais – não propunham, de modo correspondente, um Consep autônomo e livre, dado que subordinado ao comandante regional de policiamento. Propunha-se, então, um Consep regulado pela PMMG em seu estatuto, com funcionamento cotidiano, perfil representativo e fundamentado no comportamento de seus atores. O Consep se institucionalizaria, por conseguinte, seguindo uma lógica de subordinação à cadeia de comando da PMMG. Mesmo que a DPSSP nº 5/2002 tenha reformado estas concepções, admitindo a livre organização por parte da comunidade, ela permanece estabelecendo limites para o desenho do conselho e seu reconhecimento institucional. A própria concepção de *participação social*, portanto, é objeto, neste período, da vigilância e do controle institucional – a comunidade deve e pode participar, desde que dentro dos moldes e dos limites aceitáveis pela organização.

É apenas ao final da década de 2000 que a PMMG se liberta dessa concepção, abraçando uma perspectiva de participação social mais livre e autônoma, e cumprindo evidentes esforços para cristalizar esta concepção no lugar mais alto de seu planejamento estratégico – a própria missão da organização passa a ser definida a partir dela: “promover a segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e *participação social* em Minas Gerais” (Minas Gerais, 2012, p. 19, grifo nosso). Infelizmente, é também este o momento em que se consolida a perspectiva da *teoria das oportunidades* (Cohen e Felson, 1979) como mantra institucional na PMMG para a concepção de diagnósticos e a eleição dos problemas de segurança pública, mediante a suposta participação da comunidade. Aliados à concepção de *serviços*, os programas vinculados à participação social ou ao exercício de atividades de polícia comunitária se complexificam e se padronizam, mas, percebidos de forma fragmentada, não se ligam de fato a causas associadas à dinâmica social, a não ser àquelas percebidas pela perspectiva do *cidadão-vítima* – aquele que inadvertidamente acaba contribuindo para a ocorrência do delito.

Percebidos de forma estanque, os diversos *serviços* não se comunicam e, operacionalmente, não constituem uma perspectiva operacional integrada, porque a instância que deveria promover esta integração, o Núcleo de Prevenção Ativa, está contaminada com uma visão limitada e enviesada da dinâmica social. Assim, as políticas da polícia não se articulam com as políticas sociais, porque não



compartilham conceitos e perspectivas. São *bases comunitárias* que não realizam o pressuposto ao qual se destinam; *redes* comunitárias que, na ausência das bases, não dispõem de equipamento local para se institucionalizar; *vizinhos* que se protegem vigiando uns aos outros; e *famílias* que não são alcançadas, porque não se define o foco no qual elas se tornariam objeto de políticas.

Meyer e Rowan (1977, p. 342-344) afirmam que usualmente se supõe que uma estrutura organizacional formal e racionalmente construída é a forma mais efetiva de coordenação e controle das atividades técnicas complexas do mundo moderno. Esta hipótese se baseia na ideia de que as organizações funcionam de acordo com os seus modelos organizacionais – “a coordenação é um problema de rotina; regras e procedimentos são seguidos; e as atividades operacionais se conformam às prescrições da estrutura formal” (*idem, ibidem*, tradução nossa). Os autores reconhecem, entretanto, que a pesquisa empírica mais recente contradiz frontalmente este modelo teórico, apontando para a existência de uma dimensão informal tão ou mais importante que a dimensão formal, e que os elementos estruturais das organizações são geralmente desconectados uns dos outros e das atividades práticas:

as regras são violadas; as decisões não são com frequência implementadas e, caso implementadas, trazem consequências incertas; as tecnologias utilizadas têm uma eficiência problemática; e os sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos, oferecendo pouca coordenação (Meyer e Rowan, 1977, p. 342-344, tradução nossa).

Assim, para manter conformidade cerimonial às pressões externas, as organizações tenderiam a deslocar suas estruturas formais das incertezas da atividade técnica e de sua produção, desconectando a estrutura formal das atividades operacionais. Ou, de outro modo, os atores destinados a implementar a política de fato adaptam e reinterpretam as proposições formais ao seu contexto, especificidade e necessidades – políticas, sociais e culturais.

O modelo de polícia comunitária corresponderia, assim, à forma tida como correta ou adequada para se desenvolver o trabalho policial no contexto posterior à redemocratização, que incorporaria os valores reconhecidamente intrínsecos à “polícia moderna” (Crank, 2003). Tais valores são apropriados, de modo ambivalente, pela elite da PMMG, como forma de ganhar legitimação, e são traduzidos pelo restante da instituição de modo desvirtuado – ou seja, na prática, os valores têm papel apenas cerimonial.

A mesma interpretação caberia com relação à gestão baseada em evidências e orientada por objetivos. Segundo esta concepção, o estabelecimento de metas extremamente abrangentes e o seu acompanhamento sistemático ajudariam e empoderariam o sistema de gestão. Isto garantiria conexão institucional entre os interesses governamentais, organizacionais e individuais (mediante avaliações

de desempenho para todos esses casos), ainda que a relação substantiva entre as atividades desenvolvidas e o atingimento das metas elencadas seja baixa, inexistente ou sem sentido, especialmente para a atividade operacional.

Nesta direção, a análise evidenciou algumas características ou expressões da reforma organizacional que o alto escalão da PMMG empreendeu em busca de legitimidade e abertura à sociedade, que perpassam pela incorporação e pelo desenvolvimento do policiamento comunitário na instituição.

A primeira é a importação tecnicamente informada de teorias e modelos que, como foi visto, apresentam aplicabilidade empírica duvidosa. A PMMG investiu na incorporação, no nível da doutrina, de um *corpus* teórico que justifica e organiza a polícia comunitária como uma nova forma de ver e fazer o policiamento para a organização. Como pôde ser observado por meio da análise dos documentos oficiais, grandes diretrizes foram instituídas para organizar as dimensões teóricas e os seus pressupostos organizacionais; programas específicos foram introduzidos e se transformaram rapidamente em contribuição substantiva para a imagem institucional; novos grupamentos foram criados; e metodologias de atuação foram desenvolvidas. Entretanto, pouco foi feito para mudar ou impactar a prevalência das formas tradicionais de se fazer o policiamento. Do ponto de vista operacional, este continuou sendo realizado, no mais das vezes, na completa ausência de reconhecimento simbólico e institucional no que tange às práticas e às perspectivas comunitárias.

Uma segunda característica se expressa na ausência de aderência institucional a um conjunto de práticas formadoras que institucionalizassem a filosofia de polícia comunitária na organização, especialmente e fundamentalmente com as praças policiais. Como foi visto, a PMMG desenvolveu uma série de elementos organizacionais (cursos, métricas, indicadores e sistemas de responsabilização) voltados para os núcleos de gestão e supervisão operacional, isto é, focados no seu corpo de oficiais. A prevalência destes elementos entre os praças, entretanto, é muito residual. Neste sentido, a filosofia de polícia comunitária ganha relevância quase que apenas no nível da narrativa oficial, não se realizando ainda como opção concreta de policiamento, conforme se depreende das evidências etnográficas, incluindo os relatos dos oficiais entrevistados, para quem as dificuldades são evidentes. A despeito do longo período de investimento nas narrativas oficiais, o investimento institucional no sentido de se desenvolverem experiências substantivas de incorporação operacional do policiamento comunitário é ainda muito frágil.

Por fim, uma terceira dimensão se relaciona à incorporação dos programas de polícia comunitária no chamado modelo de serviços. Esta incorporação aparece, a despeito da nomenclatura utilizada, ainda debilmente associada à ideia de um serviço público. Está desvinculada de qualquer dimensão participativa substantiva, seja porque não considera as especificidades das comunidades que a polícia deve

atender, seja porque ainda seleciona, de forma antidemocrática, o público a que o serviço policial se destina – ele não é universal, mas dirigido ao “cidadão de bem”. Ainda, porque a chave interpretativa dos serviços policiais se associa, muito mais, a uma perspectiva gerencial de reforma institucional, enquanto um portfólio de serviços, tais como os do mercado, intercambiáveis e substituíveis, a serem utilizados segundo a discricionariedade do comandante. Desse modo, retira-se justamente a especificidade de seu caráter público: a solução de problemas sociais, a inclusão de pessoas, a promoção da justiça e a produção de resultados públicos. Nestes modelos em que o policiamento comunitário é apenas mais um serviço entre outros, a perspectiva participativa ou comunitária perde coerência, podendo servir a quaisquer objetivos genéricos, inclusive aqueles contrários à sua definição doutrinária.

## REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.

BEATO, Cláudio. **Reinventando a polícia**: a implementação de um problema de policiamento comunitário. Belo Horizonte: Crisp/UFGM, 2001. Disponível em: <www.crisp.ufmg.br>. Acesso em: 21 jul. 2008. (Relatório de pesquisa).

BEVIR, M. **Democratic governance**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Apostila do curso nacional de multiplicadores de polícia comunitária**. Brasília: MJ, 2004.

CANEDO, Carlos A.; FONSECA, David S. (Ed.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal. Belo Horizonte: Editora UFGM, 2012.

CASSAVARI, Márcio dos Santos. **Análise da atuação dos grupamentos especializados em policiamento em áreas de risco (Gepar) da área do 22º Batalhão da Polícia Militar**. 2010. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

CASTRO, João B. de. **O estouro do casulo** – essência doutrinária 1. 2. ed. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG, 2009.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, p. 588-608, 1979.

CRANK, John P. Institutional theory of police: a review of the state of the art. **Policing: an International Journal of Police Strategies and Management**, v. 26, n. 2, 2003.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio E.; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

FELSON, Marcus. Preventing retail past: an application of an environmental criminology. **Security Journal**, v. 7, n. 1, p. 71-75, 1996.

GOLDSTEIN, Herman. **Policing a free society**. Cambridge, United States: Ballinger, 1977.

\_\_\_\_\_. The new policing: confronting complexity. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

GONZAGA, Walter. **O policiamento comunitário no aglomerado da Serra: análise acerca da possibilidade de instalação de posto fixo do Gepar**. 2009. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

HENRIQUES, Márcio S. **Falar para a sociedade, falar com as comunidades: o desafio da construção do diálogo na comunicação pública da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2008. 238 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MASTROFSKI, Stephen. Community policing: a skeptical view. *In*: WEISBURD, Braga (Ed.). **Police innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003. 221 p.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz de Policiamento Ostensivo nº 3.008/93. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1993.

\_\_\_\_\_. 8ª Região da Polícia Militar. Cartilha de Polícia Comunitária. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1998.

\_\_\_\_\_. 8ª Região da Polícia Militar. Instrução nº 01/99-8ª CRPM. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1999.

- \_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Belo Horizonte, ago. 2000a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução sobre conselhos comunitários de segurança pública. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2000b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2002 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 04/2002 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 05/2002 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002c.
- \_\_\_\_\_. Plano Estratégico (2004-2007). **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2003.
- \_\_\_\_\_. 8ª Região da Polícia Militar. Instrução 01/2004-8ª RPM. Cria e regula as patrulhas de prevenção ativa, para emprego na capital do estado. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2004.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar de Minas Gerais. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.01/2010 – Diretriz Geral para o Emprego Operacional da PMMG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução nº 3.03.07/2010 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010c.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Resolução nº 4.185. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços em Segurança Pública nº 3.01.06/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz Programa Polícia para a Cidadania e Serviço Polícia e Família nº 3.02.03/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011c.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução nº 3.03.11/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011d.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Sistema de Gestão Estratégica. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2012.
- MOORE, Mark H. Problem-solving and community policing. **Crime and Justice**, v. 30, 1992.

MOREIRA, Halley Wallace. **Estudo de caso**: uma comparação da influência do programa Fica Vivo e do Gepar na redução dos crimes de homicídio na 1ª RPM. 2010. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir. **Cultura de polícia**: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PONCIONI, Paula. **A Polícia e os pobres, representações sociais e práticas em delegacia de polícia do Rio de Janeiro**. 1995. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. **Tornar-se policial**: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

SKOGAN, Wesley; FRYDL, Kathleen (Org.). **Fairness and effectiveness in policing**. Washington: The National Academies Press, 2004.

SOUZA, Elenice de. **Polícia comunitária em Belo Horizonte**: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

SOUZA, Renato V. de. **Do exército estadual à polícia de resultados**: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002). 2003. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz Auxiliar das Operações nº 1/1990. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1990.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz Auxiliar das Operações nº 01/1994. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1994.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz de Operações Policiais Militares (DOPM nº 12/1994). **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1994.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Manual de prática policial. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.03/2010. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviço de Segurança Pública nº 3.01.04/2010 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução nº 3.03.09/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011.





## **EXCLUIR PARA LEGITIMAR: A DISPUTA DOS SIGNIFICADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO EM SÃO PAULO**

Samira Bueno  
Roberta Corradi Astolfi  
Ana Carolina Guerra Alves Pekny  
Lucas Bernasconi Jardim

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo é sobre o trabalho realizado pela equipe de pesquisadores<sup>1</sup> do Fórum Brasileiro de Segurança Pública no estado de São Paulo, no período entre outubro de 2012 e outubro 2014.

No contexto deste estado, optou-se por fazer uma descrição analítica dos conselhos comunitários de segurança (Consegs), estruturas mais visíveis da participação popular nas políticas de segurança, inaugurados ainda na década de 1980, e cujo protagonismo veio em meados dos anos 1990, com a implantação do policiamento comunitário. A pesquisa teve por objetivo compreender a percepção dos policiais acerca destes espaços institucionalmente providos pelo poder público, bem como os fatores que limitavam ou ampliavam a participação dos cidadãos. O trabalho de campo levou à observação das reuniões dos Consegs durante sete meses nos bairros de Brasilândia, Butantã, Heliópolis, Itaim Bibi e Santa Cecília, escolhidos pela heterogeneidade dos territórios.

Concomitantemente, foram realizadas 22 entrevistas semiestruturadas com policiais civis e militares que participavam das reuniões dos Consegs – usualmente, oficiais da Polícia Militar (PM) e delegados da Polícia Civil (PC); dirigentes da política de segurança no período compreendido entre 1997, ano oficial da implantação do policiamento comunitário no estado, e 2014; e policiais militares, praças e oficiais, envolvidos em dois projetos específicos de policiamento comunitário – o Comunidade Segurança, desenvolvido na região da Vila Buarque, e o Nova Luz, implantado na região conhecida como Cracolândia, no bairro da Luz.

---

1. Fizeram parte da equipe original da pesquisa: Samira Bueno, Ana Carolina Guerra Alves Pekny e Lucas Bernasconi Jardim.

Além disso, foi realizado o exame de fontes documentais referentes aos Consegs (legislações, normas, regulamentos, atas de reuniões etc.) com vistas à obtenção das informações necessárias para a compreensão do desenho institucional, das atribuições dos membros e do funcionamento da participação social no segmento paulista da instituição.

A hipótese defendida neste capítulo é que o baixo nível de controle da população sobre a polícia nos Consegs pode ser explicado pelo fato de, na disputa pela significação destas instituições, ter prevalecido a visão dos que as pensam como fonte de legitimação da atividade policial, utilizando-as como forma de cooptação. A questão dos Consegs é similar àquela do policiamento comunitário implantado no estado de São Paulo, o qual só entrou na agenda da PM quando esta se viu ameaçada de extinção, conforme observou Loche (2012). Mais que o resultado de escolhas administrativas relacionadas à eficiência da polícia, sua adoção relacionou-se à manutenção e à legitimidade da instituição (Loche, 2012; Bueno, 2014).

Na implantação e na prática desses espaços participativos, estaria em curso a cooptação de novos elementos, incorporados à estrutura da organização para evitar ameaças à sua estabilidade, conforme proposto por Selznick (1968).<sup>2</sup> Nos casos estudados aqui, a cooptação é de atores – a sociedade civil – e de ideias – o policiamento comunitário é pensado apenas para aqueles considerados “cidadãos de bem”. Acontece que a integração de novos elementos abre a possibilidade real de que estes tentem e até consigam espaço de poder ou pelo menos de voz. Esta é a tensão colocada no seio das instituições participativas da segurança pública. Não obstante a atual prevalência do paradigma repressivo, não há motivos para duvidar de que as possibilidades de disputar estes espaços permaneçam abertas.

Na literatura sobre conselhos, constata-se uma baixa apropriação de alguns espaços participativos por parte da população, fenômeno que é atribuído a uma espécie de pecado original: a origem governamental de sua criação. Haveria uma necessidade de formulação *bottom up* (de baixo para cima) destes espaços, para que fossem verdadeiramente participativos. A interpretação proposta neste capítulo se contrapõe, ou ao menos relativiza esta visão.

O capítulo está assim organizado, além desta introdução: na seção 2, são contextualizados os momentos de criação e desenvolvimento dos Consegs, e do programa de policiamento comunitário no estado. Também são analisados os aspectos da institucionalização dos conselhos que dão pista sobre a disputa por seu significado e funções. Na seção 3, é feita a análise descritiva das reuniões dos Consegs acompanhadas pela pesquisa e são explicitados os critérios de escolha

---

2. Não é necessário concordar com o paradigma estrutural funcionalista e atribuir intencionalidade às instituições. No caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), seus membros notoriamente incorporam a defesa da corporação, o que inclusive foi verificado no trabalho empírico.

das localidades aqui analisadas. A partir das entrevistas feitas com os operadores e do material empírico de pesquisa anterior sobre a opinião policial, a seção 4 discorre sobre a visão dos policiais acerca da participação. Esta visão é contrastada com interpretações da literatura especializada. Nessa altura, já com os elementos de sustentação da hipótese apresentados, a seção 5 procura dar conta da análise interpretativa. O capítulo termina com uma conclusão sobre os horizontes da participação na segurança pública em São Paulo.

## 2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo, os Consegs foram criados em 1985, por Franco Montoro.<sup>3</sup> Mesmo antes de sua eleição para o governo do estado, o então senador pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) era reconhecido pelo entusiasmo acerca da ampliação da participação popular e por seu projeto de reformas das polícias (Montoro, 1974; 1982).

O projeto de governo divulgado durante a campanha de Montoro propunha, basicamente, uma reforma da PC e novos rumos para a PM, apontando para uma polícia unificada e de ciclo completo. Além disso, sugeria melhorias relacionadas à condição de trabalho e gestão, esboçando uma primeira ideia do policiamento comunitário.

Em 1983, ao ser eleito e iniciar seu mandato como governador, Franco Montoro deu início a uma série de ações que objetivavam a reestruturação das polícias, na tentativa de torná-las instituições mais alinhadas aos ideais democráticos.

Apesar do engajamento em prol de reformas estruturais, Montoro enfrentou importantes resistências às mudanças democratizantes que implementava. Estas resistências representaram momentos de crise ao seu mandato, entre os quais, destacam-se: a extinção do Departamento de Ordem Política e Social (Dops), fato que gerou conflito com a antiga polícia repressiva; o caso de saques na região de Santo Amaro, quando a cúpula da PM teria orientado os policiais a cruzarem os braços em represália às reformas implementadas; e a insatisfação de policiais civis corruptos com o aumento das punições da corregedoria pela prática de tortura nas delegacias. O desgaste decorrente destas crises fez com que as tentativas de reformas nas polícias fossem vetadas, culminando, em menos de seis meses, na substituição de seu primeiro secretário de Segurança Pública, Manoel Pedro Pimentel, por Miguel Reale Junior. Apenas cinco meses depois, Reale Júnior também seria substituído, desta vez por Michel Temer. Temer deixou o cargo em 1986 e foi substituído por Eduardo Augusto Muylaert Antunes, o quarto

---

3. Decreto Estadual nº 23.455, de 1ª de maio de 1985 (Estado de São Paulo, 1985), regulamentado pela resolução SSP nº 37/1985.

secretário de Segurança na gestão de Montoro – uma evidência das resistências às tentativas de mudança (Mingardi, 1992).

Se o governo de Montoro não foi capaz de avançar em reformas na estrutura da PC e da PM, algumas medidas de seu governo estabeleceram antecedentes para o que, na década de 1990, se tornaria o projeto de policiamento comunitário em São Paulo. Entre elas, Galdeano (2009) destaca a criação de um grupo de trabalho no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), no qual se questionava a baixa pluralidade da representação da sociedade civil nas discussões sobre segurança. Como resultado do trabalho deste grupo, em 1985 foi publicado o decreto estadual que criava os Consegs, cujo objetivo era “colaborar no equacionamento e na solução de problemas relacionados com a segurança da população”, estabelecendo que a base de sua atuação coincidissem com a área de cada distrito policial e companhia de policiamento da capital. Além disso, o decreto já indicava os participantes do Conseg, incluindo autoridades policiais, representantes de associações, prefeituras e “outras entidades prestadoras de serviços relevantes à coletividade” (Estado de São Paulo, 1985). Ainda em 1985, a existência dos Consegs foi regulamentada pela resolução SSP nº 37/1985.

Em 11 de junho de 1986, a publicação do Decreto nº 25.366 determinou a criação do cargo de coordenador dos Consegs,<sup>4</sup> cuja função seria a de “orientar a implementação dos conselhos e acompanhar os trabalhos em cada bairro, através de atas que são redigidas a cada encontro e encaminhadas para a SSP” (Galdeano, 2009, p. 34). Na prática, a criação da figura deste coordenador significou a proeminência nos Consegs de um grupo da SSP e de delegados que se opunha às reformas de Montoro (*op cit.*, p. 35). Neste sentido, o propósito inicial da gestão Montoro de ampliação da participação popular, respeito aos direitos humanos e criação de instâncias de controle externo da polícia ficou comprometido.

Esse quadro agravou-se nas gestões Orestes Quércia (1987-1991) e Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1994), que adotam políticas mais duras no combate ao crime.<sup>5</sup> A política de segurança pública destes governos limitou-se à criação de departamentos e grupamentos especializados, ao passo que estimulou o discurso de endurecimento da polícia e do enfrentamento ao criminoso. Entre os episódios expoentes desta política, podemos citar as tragédias no sistema prisional, como o episódio da morte de dezoito detentos asfixiados na carceragem do 42º Departamento de Polícia da capital, em 1989; e o Massacre do Carandiru, que culminou na morte

4. Apesar da criação da figura do coordenador estadual dos Consegs, em 1986, a Coordenadoria Estadual dos Consegs foi criada quase vinte anos depois, por advento da Lei Complementar (LC) nº 974/2005.

5. Vale lembrar que, durante estes governos, houve um aumento substancial dos índices de criminalidade e violência policial no estado de São Paulo: o número de homicídios foi de 7.944, em 1987, para 9.691, em 1991; e o número de civis mortos pela PM subiu de 305 para 1.140, no mesmo período (Caldeira, 2000 *apud* Bueno, 2014).

de 111 apenados, em 1992. A impunidade dos culpados nestes casos reforçou o vínculo entre as violações policiais e a diretriz da política oficial do governo.

Como consequência, nota-se neste período um retrocesso substancial na aproximação entre polícia e população. As ideias de policiamento comunitário, esboçadas na gestão Franco Montoro, recuaram para dar lugar a um policiamento essencialmente repressivo, cujas diretrizes não passavam pela participação popular democrática. Neste contexto, os Consegs perdem claramente sua força, existindo do ponto de vista formal, mas ficando em grande parte inativos.

Ao mesmo tempo, debates sobre reforma das polícias eram realizados por parte de setores da polícia que não corroboravam com a política de Quércia e Fleury, aliados a determinados setores da sociedade civil. Em 1991 a PMESP promove um ciclo de palestras intitulado a Reformulação do Sistema Policial Brasileiro, visando discutir a aproximação efetiva da polícia com a população. Seguindo este ciclo de palestras, a PMESP promove o I Congresso de Polícia e Comunidade, em que o conceito de policiamento comunitário aparece pela primeira vez, sendo por isso considerado o “marco zero da discussão sobre o tema no estado de São Paulo” (Loche, 2012, p. 127).

Ainda no início dos anos de 1990, a PMESP inicia a promoção de iniciativas locais de mudanças organizacionais, como as de Bauru e Ribeirão Preto, no interior do estado, com foco na implementação do policiamento comunitário. Fruto da ação entre o Comando-Geral da PMESP e o conselho-geral da comunidade, em 1993 é elaborado um projeto deste modelo de policiamento (PMESP, 1993 *apud* Mesquita Neto, 2004). Vale ressaltar que a experiência de criação dos Consegs na gestão Montoro constitui o embrião do debate sobre a aproximação entre polícia e sociedade, e que a produção, no interior da PM, de monografias sobre o tema engrossava o debate sobre a aproximação entre polícia e comunidade (Loche, 2012; NEV/USP, 2009).

Se as linhas para a implantação de um programa de policiamento comunitário já estavam sendo traçadas no início da década de 1990, é somente com a eleição de Mário Covas, em 1994, que o cenário da política de segurança pública irá se alterar de fato. O aumento vertiginoso da criminalidade e a ocorrência de casos de violação de direitos humanos, os quais tiveram ampla divulgação midiática, contribuíram para uma generalização da discussão sobre a necessidade de reformas na área. Um editorial do jornal *Folha de São Paulo* aponta os principais pontos em discussão: “necessidade de reforma policial – incluindo seleção, treinamento e valorização profissional –, reorientação do policiamento – uma melhor gestão do aparato policial –, e controle das atividades policiais – a urgente necessidade de coibir os abusos policiais” (A morte..., *apud* Loche, 2012, p. 101).

Em sua gestão, Covas adotou algumas medidas que estimularam o controle externo das polícias e a transparência de suas ações, como a criação da Ouvidoria de Polícia, a obrigatoriedade da publicação trimestral das estatísticas criminais (Lei nº 9.155/1995), bem como do Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar), iniciativa que afastava das ruas policiais envolvidos em ocorrências com morte (Bueno, 2014, p. 72).

Na esteira destas medidas de aumento do controle externo, em 1995 os conselhos comunitários são reativados, e o coronel PM da reserva José Vicente da Silva Filho assume a Coordenadoria Estadual do Conseg. Em sua gestão, criou-se um grupo de trabalho com a participação do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) e de membros das polícias e da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP/SSP) cujo objetivo era promover alterações no regulamento dos Consegs. O novo regulamento, que regeu os conselhos até 2013, “tornou o regulamento sumário de 1985 bem mais detalhado” (Galdeano, 2009, p. 41) e favoreceu instrumentos de cobrança pela sociedade civil, embora, por pressão das polícias, não tenha tornado os conselhos espaços de controle externo aos abusos policiais” (*idem, ibidem*). O regulamento também estabeleceu uma terminologia institucional para os seus participantes. Os delegados de polícia e os capitães da PM responsáveis pela área circunscrita pelos Consegs são denominados membros natos, e têm a incumbência de articular a comunidade com os órgãos públicos para a correção de fatores que afetam a segurança pública. Os membros efetivos são todos os que não são membros natos, podendo ser participantes assíduos ou visitantes.

Em um contexto político de democratização, abertura para a participação popular e estímulo ao respeito aos direitos humanos, da imagem da polícia perante a população – que a tinha como violenta e abusiva – e amadurecimento dos debates sobre o policiamento comunitário, o estopim para uma reforma da polícia seria deflagrado pela divulgação em rede nacional de cenas de violência policial em uma favela de Diadema, município da grande São Paulo. Uma fita de vídeo feita por um cinegrafista amador foi divulgada para a imprensa contendo cenas de abusos policiais praticados em um bloqueio feito na favela Naval. O vídeo mostrava policiais do 24º Batalhão parando carros e espancando e torturando pessoas escolhidas aleatoriamente. O mecânico Mário José Josino foi assassinado por Otávio Lourenço Gamba, policial militar conhecido como Rambo. Como apurado posteriormente, o abuso da polícia era recorrente no local. As imagens divulgadas geraram uma onda de denúncias e indignação contra a PM, por terem sido amplamente veiculadas por grandes meios de comunicação, inclusive com alcance internacional, após a exibição pelo Jornal Nacional, da Rede Globo, em 31 de março de 1997.

O escândalo, que ficou conhecido como favela Naval, levou o governador Mario Covas a pedir desculpas publicamente pela ação dos policiais. Na sequência, pressionado pela indignação generalizada produzida pela divulgação do caso pela imprensa, Covas estabeleceu um conjunto de medidas para limitar o poder da PM. A principal delas seria o envio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) ao Congresso Nacional sugerindo a unificação das polícias. Policiais militares sem antecedentes criminais seriam absorvidos pela PC, que passaria então a ser responsável também pelo policiamento ostensivo (Loche, 2012, p. 114). A proposta foi apoiada pela cúpula da PC, mas a cúpula da PM manifestou-se contra e apressou-se em analisar a PEC, com o intuito de oferecer uma contraproposta de reorganização da PM e frear a unificação das polícias. Concomitantemente, campanhas internas de valorização da imagem do policial foram empreendidas pela polícia.

Nesse contexto, sob a liderança do coronel da PM Carlos Alberto Camargo, recém-nomeado comandante-geral, foi criada em 1997 a Comissão de Assessoramento para Implantação do Policiamento Comunitário (CAIPC), formada por policiais militares e por entidades públicas e particulares.<sup>6</sup> Poucos meses depois, é lançado oficialmente o projeto de policiamento comunitário. Este irá instituir o policiamento comunitário como filosofia oficial da PM e o tripé institucional que a orienta, composto por “direitos humanos, gestão pela qualidade e policiamento comunitário, até hoje tido pela PMESP como o símbolo de uma nova corporação, pensada para proteção dos cidadãos” (Bueno, 2014, p. 53). Segundo o coronel da PM Carlos Alberto Camargo, inicia-se então um grande processo de mudanças nos currículos da PMESP:

uma gigantesca requalificação de noventa mil homens, todos passaram pelo banco escolar, todos, os oficiais superiores, os capitães, os tenentes, os sargentos, e os cabos e soldados, todos, num efeito cascata, a gente ia criando uns multiplicadores. (...) Eu trouxe para dentro dos quartéis entidades, como a Anistia Internacional. (...) Nessa requalificação, eu procurei bater muito no aspecto de liderança, porque quando você muda paradigma, você gera insegurança, porque é um paradigma, ela funciona como um castelo, uma muralha, ela dá segurança para as pessoas, são aquelas regras que as pessoas seguem, e que, na cabeça dele, a experiência profissional deles que é o maior tesouro que ele tem, dá segurança etc. Quando você pega um major, um coronel, ou um soldado com trinta anos de serviço, e fala: “vamos começar do zero, e nós vamos caminhar juntos na direção de um novo paradigma que a gente não sabe exatamente como é, onde está, mas vamos caminhar juntos”, você precisa de um líder que não

6. Entre os membros da comissão, estavam: associações comerciais; conselhos comunitários de diferentes bairros; centros de defesa dos direitos humanos; consulados; e organizações não governamentais (ONGs), como o Instituto São Paulo Contra a Violência. Mesquita Neto (1998) destaca a ausência de atores importantes como a Ouvidoria de Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além de secretarias estaduais como as da Educação, Saúde e Desenvolvimento e Promoção Social. Segundo o autor, a ausência de atores tão relevantes teria dificultado a implantação do policiamento comunitário naquele momento.

seja apenas um líder formal, mas você precisa de um líder natural, alguém capaz de criar novos líderes, de cativar e de conduzir pessoas pro desconhecido, tendo abandonado, recentemente, os seus paradigmas antigos que lhe davam confiança; então esse é um processo que estava caminhando em paralelo ao que a comissão [de policiamento comunitário] estava fazendo.<sup>7</sup>

Diante desse cenário, é possível afirmar, como Loche (2012), que a proposta de implantação do policiamento comunitário entra na agenda política da corporação após as denúncias de violência policial, que mancharam a imagem da corporação e a colocaram sob o risco de ser extinta. Neste sentido, a implantação oficial da filosofia de policiamento comunitário pela PM ocorre em um cenário de pressão social externa e crise institucional, servindo como uma estratégia de sobrevivência da corporação em um contexto de autonomia ameaçada. Corroboramos, portanto, a hipótese da autora de que a implantação do policiamento comunitário estava associada a uma adaptação pragmática das agências policiais à nova realidade, ou seja, a uma tentativa de minimizar os riscos de reformas impostas pelo governo estadual ou federal.

Neste contexto, em maio de 1997 – antes mesmo da criação da CAIPC –, o NEV/USP organizou o seminário São Paulo sem medo, que tinha como um de seus principais objetivos a realização de um diagnóstico da violência urbana a partir da ação da polícia, além da troca de experiências positivas de policiamento. Para que isto fosse possível, o NEV/USP convidou especialistas nacionais e internacionais dedicados a pesquisas sobre violência e criminalidade, entre eles, dois canadenses: o chefe da polícia metropolitana de Toronto; e o delegado de queixas da polícia de Ontário. Durante o seminário, os dois apresentaram a experiência canadense de policiamento comunitário e controle externo da atividade policial.

Naquele mesmo ano, policiais militares e civis brasileiros tiveram a oportunidade de conhecer *in loco* as experiências apresentadas durante o evento de maio. Um convênio firmado entre o NEV/USP e o Human Rights Research and Education Center, da Universidade de Ottawa, permitiu que este grupo de policiais participasse de duas missões, em outubro de 1997 e junho de 1998, durante as quais conheceram as atividades de polícia comunitária de Calgary, Halifax, Montreal, Toronto e Vancouver (Mesquita Neto e Affonso, 1998). Para além do modelo de policiamento comunitário adotado no Canadá, os policiais participantes também tomariam conhecimento do sistema de controle externo criado no país, que incluía corregedorias, ouvidorias e comissões da sociedade civil (Loche, 2012, p. 122).

A oficialização do policiamento comunitário em São Paulo também aconteceu em 1997, pela Nota de Instrução PM-3/004, de fevereiro de 1997, que definiu

---

7. Camargo, Carlos Alberto (coronel da PM). Entrevista concedida a Samira Bueno, Lucas Jardim e Ana Carolina Pekny, São Paulo, 2013.



os objetivos do programa, suas fases de implantação e atribuições de diferentes atores dentro da corporação. Inicialmente, foram escolhidas 37 companhias para implantação do projeto-piloto, número que logo aumentou para 41, sendo 22 delas na região metropolitana (RM) e 19 no interior. A escolha foi feita pelo comando da PMESP a partir da avaliação de programas de policiamento comunitário já em andamento e das possibilidades de implantação do projeto-piloto nestes locais. Naquele momento, a comissão de assessoramento estimava que aproximadamente 15% do efetivo total da corporação participaria diretamente do policiamento comunitário. Na prática, a porcentagem foi menor que a divulgada, já que em maio de 1998 havia 7.269 policiais nas 41 companhias selecionadas, totalizando 8,8% do efetivo da corporação. De fato, o número de homens e mulheres participando diretamente de atividades de polícia comunitária era ainda menor, perfazendo 3,7% do efetivo, ou 3.053 policiais, estando 1.808 deles no interior (Mesquita Neto, 2004).

Naquele mesmo ano, a PMESP decidiu aumentar o número de projetos-pilotos de 41 para 100. As 59 localidades escolhidas para a fase de expansão incluíam 21 companhias na RM e 38 no interior. O comando então anunciou uma nova fase de expansão, que abrangeria mais 59 companhias: 25 na RM, e 34 em cidades do interior. Em agosto daquele ano, havia 4.922 policiais trabalhando diretamente em projetos pilotos de policiamento comunitário, 61% a mais que em maio.

Mesquita Neto e Affonso (1998) produziram um detalhado histórico sobre as reuniões da CAIPC entre 1997 e 1998. Durante estes encontros, foram definidas as bases do policiamento comunitário em São Paulo, bem como os detalhes sobre o projeto-piloto e o seu plano de expansão. Segundo os autores, a comissão realizou reuniões semanais desde a sua criação, em setembro de 1997, até maio de 1998. A partir de junho, a periodicidade destes encontros passou a ser quinzenal, mas reuniões extraordinárias também começaram a ser realizadas para a elaboração de dois documentos: um para os candidatos ao governo do estado nas eleições de 1998; e outro em que seria detalhado o plano de implantação do programa de policiamento comunitário. Em agosto, as reuniões voltaram a ser semanais. Também foram realizadas diversas audiências públicas e visitas a companhias que possuíam projetos-piloto. O objetivo era manifestar apoio ao projeto, acompanhar sua execução e dialogar com os policiais participantes (Neto e Affonso, 1998).

Entre os principais fatos ocorridos durante este período de trabalho da CAIPC, destaca-se a articulação da sociedade civil para instalação de uma base comunitária no Jardim Ângela, região considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a mais violenta do mundo em 1996, com uma taxa de homicídio de 116,23 por grupo de 100 mil habitantes. Neste contexto de extrema violência, as organizações locais se articularam em busca de uma solução para o

problema, com o entendimento de que iniciativas individuais não seriam capazes de melhorar os índices criminais e socioeconômicos do bairro. Uma caminhada que reuniu mais de cinco mil pessoas em novembro de 1996 foi o ponto de partida para a criação do Fórum em Defesa da Vida e pela Superação da Violência, organização que exerceu papel ativo durante as reuniões da comissão.

A pressão da sociedade civil nas reuniões da comissão surtiu efeito. Em setembro de 1998, um curso em direitos humanos idealizado pelo fórum começou a ser ministrado para sessenta policiais militares que participariam de um projeto-piloto de policiamento comunitário na região. Em dezembro daquele ano, a base foi inaugurada na localidade.

Em meio ao processo de implementação do policiamento comunitário, a Resolução SSP nº 47, de 18 de março de 1999, criou o primeiro regulamento dos conselhos comunitários de segurança, e detalhou todas as funções dos Consegs, definidos como “canal privilegiado pelo qual a Secretaria da Segurança Pública auscultará a sociedade, contribuindo para que a polícia estadual opere em função do cidadão e da comunidade” (Estado de São Paulo, 1999).

De acordo com o regulamento, os conselhos tinham como uma de suas finalidades a proposição de prioridades para as autoridades policiais competentes que atuassem na área circunscricionada pelo Conseg. Também foi definida a estrutura da diretoria dos conselhos, composta por: membros natos, presidente, vice-presidente, primeiro-secretário, segundo-secretário, e diretor social e de assuntos comunitários.

O regulamento também estabelecia condições mínimas para a realização de reuniões, bem como para os ritos que deviam ser seguidos em cada reunião. Além disso, definia regras para a eleição da diretoria, a formação e a dissolução do Conseg, contendo ainda disposições éticas e disciplinares. As competências dos membros da diretoria foram elencadas de maneira detalhada. Entre as competências dos membros natos, chama atenção a possibilidade de:

informar ao Conseg, caso solicitado, sobre as necessidades materiais prioritárias da Polícia, de modo a permitir que a Diretoria, caso delibere e tenha êxito em captar recursos para atendimento dessa necessidade, possa dirigir esforços para suprir as carências mais acentuadas da área (Estado de São Paulo, 1999).

Diante do exposto, verifica-se que a primeira gestão de Mário Covas foi o momento no qual os ideais preconizados por Montoro, no início dos anos 1980, traduziram-se em ações da política de segurança. Em meio à reativação, à regulamentação dos Consegs e à implantação do policiamento comunitário, a agenda, que previa a ampliação da participação popular na área e a aproximação entre polícia e sociedade, parecia, enfim, tornar-se prioridade para o Executivo.

Já na segunda gestão de Covas, a PMESP avaliou que as bases comunitárias instaladas entre 1997 e 1998 não haviam correspondido às expectativas iniciais. Neste sentido, e com o objetivo de pensar novos arranjos, em 1999 houve a aproximação com a polícia japonesa. No mesmo ano, foram criadas bases comunitárias de segurança (BCS) inspiradas no modelo japonês. A escolha pelo modelo japonês de policiamento comunitário se justificou pela longevidade da parceria entre Brasil e Japão, e pela vasta experiência da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (Jica) em projetos de cooperação técnica.

Apesar dos esforços iniciais, em 2000, um relatório de avaliação da própria Jica concluiu que o formato adotado em São Paulo divergia muito do modelo japonês original e carecia de padronização. Diante da incapacidade de adaptar o projeto à realidade local por conta própria, a PMESP solicitou à Jica um projeto formal, o que levou à assinatura de um acordo de cooperação técnica em 2005. De acordo com Mourão (2011):

a relação entre a Jica e PMESP teve início no ano de 2000 com o treinamento de trinta oficiais brasileiros no Japão para que estes pudessem conhecer as técnicas e a experiência da Polícia Comunitária Japonesa, por meio da filosofia *Koban*. A partir daí, houve a decisão do governo brasileiro, por meio da PMESP, em implementar esse modelo no estado de São Paulo. De 2005 a 2008, foi realizada a capacitação em atividades de polícia comunitária, resultando em mais de cem multiplicadores e vinte *Kobans* em funcionamento no estado de São Paulo, dando início à construção do modelo nipo-brasileiro de policiamento comunitário.

Equivalentes japoneses das BCS paulistas, os *Kobans* funcionam 24 horas por dia e são construídos pelas prefeituras das cidades onde estão localizados. Os postos estão subordinados a delegacias, assim como as BCS estão subordinadas a companhias da PMESP. Os *Kobans* surgiram em 1868 e são geralmente instalados em áreas urbanas, contando com três ou mais policiais por turno de serviço. Estes policiais cumprem plantões de 24 horas, seguidos por folgas de 48 horas. Cada *Koban* tem um chefe, sempre um policial mais experiente, que coordena as atividades dos demais e trabalha diariamente, e não em plantões de 24 horas.

O acordo de cooperação técnica previa a implementação de oito projetos-piloto baseados no sistema *Koban*, mantendo-se o nome BCS. Na sequência da formalização da parceria, uma missão de policiais japoneses veio a São Paulo para participar de um grupo de trabalho que envolvia os comandantes das bases piloto, oficiais do comando da PMESP e o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH) da Divisão de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. O grupo de trabalho tinha como missão a operacionalização e a padronização dos serviços policiais militares nas bases, em conformidade com os termos do acordo assinado em 2005. De acordo com a Cartilha de Policiamento Comunitário da PMESP, o projeto-piloto previa:

- 1) Delimitação da área geográfica de atuação de cada BCS, levando-se em consideração os aspectos peculiares de cada localidade, os índices criminais, a população etc.
- 2) Recomendação de limite máximo de 2 km<sup>2</sup>, definidos em cartografia própria, que deverá conter, além dos logradouros, todos os estabelecimentos de importância instalados na respectiva área.
- 3) Conforme preceitua a diretriz do programa de policiamento comunitário, designação de viatura de apoio comunitário, para execução dos serviços de patrulhamento, visitas comunitárias, assistências a vítimas e acompanhamento dos trabalhos realizados pela população em relação à segurança e à melhoria da qualidade de vida.
- 4) Adequação das instalações de cada BCS, de modo a torná-las funcionais à execução dos serviços policiais militares, visando à recepção da comunidade e ao conseqüente atendimento de solicitações.
- 5) Dotação das BCS de equipamentos essenciais ao desempenho de sua missão, tais como: painel de informações, caixa de sugestões, computadores e impressoras, mapas para prestação de informações, guias, quadro de avisos etc.
- 6) Observação do roteiro de implantação do Sistema de Policiamento Comunitário nos moldes do projeto-piloto do Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Japão, o qual estabelece: realização de levantamentos técnicos do local junto à prefeitura; visitação e cadastramento de estabelecimentos públicos; criação e alimentação de banco de dados; planejamento e coordenação de reuniões com a comunidade; elaboração de projetos de integração comunitária; e estabelecimento de redes de informações comunitárias.
- 7) Implantação das visitas comunitárias e da prestação de assistência às vítimas.
- 8) Cumprimento integral das missões previstas nas normas internas para os policiais, seja na função de patrulhamento, ou na função de permanência na BCS.
- 9) Conhecimento e utilização da escrituração relativa aos serviços desenvolvidos pelas BCS: formulário de visitas a estabelecimentos e residências; formulário para relatório de passagem de serviço; formulário para relatório de atividades, formulário para relatório de ocorrências de acidentes de trânsito etc.

- 10) Elaboração de informativos e jornais periódicos como canal de comunicação com a comunidade e prestação de serviços.
- 11) Designação de efetivo voluntário com instrução específica para as BCS, bem como realização de sua atualização periódica.
- 12) Designação de efetivo para as BCS: um sargento-comandante; e de dez a vinte cabos e soldados divididos em equipes por turnos de serviço, de maneira que haja no mínimo três policiais em serviço.
- 13) O efetivo a ser fixado nas BCS deverá ser mantido pelo tempo necessário à consecução dos objetivos propostos, evitando-se a rotatividade (PMESP, 2007, p. 17-20).

Em 2008,<sup>8</sup> o DPCDH foi alçado ao *status* de diretoria, o que, segundo discursos de alguns policiais, mostra a prioridade política dada ao projeto de policiamento comunitário. No entanto, esta visão não é majoritária e diversos operadores afirmam que a partir do acordo firmado com a Jica o projeto de policiamento comunitário se perdeu, pois passou a priorizar a instalação de bases e não a participação popular. Verifica-se aqui uma tensão entre dois grupos dentro da Polícia Militar que evidencia as fissuras do projeto de policiamento comunitário, muito latentes atualmente. De um lado, há os profissionais que apoiam o modelo *koban* e afirmam ser o policiamento comunitário a filosofia organizacional guiadora das ações de toda a corporação; de outro, há o grupo com uma visão bastante crítica acerca do programa, que argumenta que este teria se tornado extremamente burocratizado e essencialmente focado na instalação de bases, sem grandes questionamentos à ação do policial no nível de rua e tampouco à qualidade da participação da sociedade neste processo.

No que diz respeito aos Consegs, a Resolução SSP nº 181, de 9 de novembro de 2013, revogou e substituiu o regulamento de 1999, trazendo consigo mudanças importantes, como a inclusão de três categorias: membros institucionais públicos;<sup>9</sup> membros representativos;<sup>10</sup> e membros dos núcleos de ação local – NALs (Estado de São Paulo, 2013).<sup>11</sup> Cumpre notar que ainda que estes membros tenham sido

---

8. Neste mesmo ano, foi assinado o Segundo Acordo de Cooperação Técnica entre a Jica e a PMESP, também com duração de três anos. Este acordo tinha como objetivo levar a filosofia e o modelo do policiamento comunitário japonês a outros estados brasileiros, motivo pelo qual também assinaram o acordo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

9. Representantes do poder público nos Consegs, com atribuições correlatas às da Segurança Pública, como Ministério Público, Poder Judiciário e Legislativo, prefeituras, subprefeituras, secretarias, guardas municipais, conselho tutelar, entre outros.

10. Líderes de organizações não governamentais (ONGs), tais como: entidades filantrópicas, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), instituições religiosas e educacionais, entre outras de mesma natureza, bem como aquelas oriundas da iniciativa privada.

11. Célula de mobilização comunitária do Conseg nos bairros, vilas, distritos, áreas rurais ou microcomunidades de interesses ou afinidades específicas.

incluídos, a presença obrigatória é limitada aos membros natos, pelo menos nos termos do regulamento. A Lei nº 13.299, de 16 de janeiro de 2002, estabeleceu que o Poder Executivo municipal necessariamente precisava ser representado por um membro da administração regional ou da subprefeitura da cidade de São Paulo.

O novo regulamento também tornou mais sucinta a lista de finalidades dos Consegs. Uma das alterações mais importantes se refere à exclusão do item *Propor* às autoridades policiais a definição de prioridades na Segurança Pública, na área *circunscrita pelo Conseg*, o qual fazia parte do art. 4º do antigo regulamento. Também foi excluído o item *Colaborar supletivamente com o Poder Público na manutenção e na melhoria de instalações, equipamento, armamento e viaturas policiais da área*. Como novidade, o novo regulamento traz como uma das finalidades do Conseg a interação com:

o poder público visando à prevenção e à resolução de conflitos e demandas administrativas que repercutam diretamente no ambiente e fragilizam a segurança coletiva, tais como: iluminação, trânsito, problemas ambientais e sociais, ausência de fiscalização, alvarás, perturbação, áreas degradadas, entre outros (Estado de São Paulo, 2013, p. 5).

Sobre o relacionamento entre comunidade e polícia, conforme Estado de São Paulo (2011a, p. 9), os:

Consegs (...) serão estimulados a exercitarem, com maior intensidade, seu poder de mobilização da opinião pública, enveredando pela ação em áreas estratégicas que têm atuado ainda em ritmo insuficiente; reforçando a autoestima dos policiais, fazendo-os sentir que a comunidade prestigia e respeita o bom profissional da segurança.

O regulamento atual modifica essa visão na medida em que condiciona a valorização do policial a situações em que haja mérito efetivo para tanto: “art. 28 – compete aos conselhos comunitários de segurança: (...) VII – valorizar o profissional de segurança pública, reconhecendo boas práticas e exemplos meritórios” (Estado de São Paulo, 2013).

A seção *Ética e disciplina* conta com uma subseção chamada *Deveres*, que tem como um de seus itens os deveres dos membros dos Consegs e os dos NALs. Um deles é “evitar o uso do Conseg e do NAL para proselitismo político-partidário, comercial ou religioso”, o que não se observa na prática, como veremos adiante.<sup>12</sup>

Em julho de 2014, por meio do Decreto nº 60.647/2014, foi criado um grupo de trabalho para “apresentar propostas para aperfeiçoamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) e dos mecanismos de participação comunitária na execução da política de segurança pública do Estado de São Paulo”. Como

---

12. Como a pesquisa de campo foi realizada em ano eleitoral, foram observados candidatos a deputado estadual e federal fazendo campanha em diferentes Consegs. Em geral os presidentes do Conseg estimulam o proselitismo partidário.

resultado deste trabalho, em novembro de 2014, o governador Geraldo Alckmin assinou o Decreto nº 60.873/2014, que transformou os Consegs em fóruns para que a população acompanhasse, em conjunto com a PC e a PM, a execução do plano de metas em sua região. A reformulação dos Consegs inclui ainda a criação do portal *Conseg Virtual*, que divulgará as metas e as ações dos conselhos, de modo a melhorar a comunicação entre a política pública e os cidadãos.

Atualmente o estado de São Paulo conta com 476 conselhos comunitários de segurança, dos quais 93 apenas estão no município de São Paulo – um para cada distrito policial da capital. Em relação ao policiamento comunitário, existem 483 bases comunitárias, sendo 180 fixas e 303 móveis. Para se ter ideia de como evoluíram as diferentes formas assumidas pelo policiamento comunitário no estado, em 2001, ou seja, há mais de dez anos, a SSPT-SP informava 7.305 policiais empregados em 248 bases fixas, das quais, 50 na capital; 38 na RM; e 160 no interior (Estado de São Paulo, 2011b). Isso quer dizer que o número de bases fixas diminuiu ao longo dos anos, o que se justifica pelo entendimento, por parte da PM, de que as bases móveis são mais eficazes e permitem um policiamento mais ágil e adequado às necessidades da comunidade. Segundo a corporação, a alocação de policiais em postos fixos reduziria sensivelmente sua área de atuação, enquanto a mobilidade multiplicava a presença policial. No entanto, o fechamento de postos fixos encontra resistência por parte da comunidade, que acredita que o policial fixo em determinada área está mais preparado para resolver quaisquer problemas de segurança (Nassaro e Lima, 2011). Além disso, a permanência do policial na base tem como pressuposto a ideia de convivência e aproximação entre polícia e comunidade, que está no centro das políticas de policiamento comunitário.

Nesta seção, foi apresentado de forma sucinta o histórico de formação dos Consegs e da implantação do policiamento comunitário no estado de São Paulo. Esta contextualização é fundamental para compreender as dinâmicas de funcionamento dos conselhos e a inserção das polícias nestes espaços participativos. Os documentos analisados e as entrevistas produzidas nos permitem supor que o policiamento comunitário em São Paulo teve um papel muito importante na reconfiguração da identidade institucional da PMESP, sobretudo a partir do episódio da Favela Naval, que exigiu uma nova postura ante a população e as comunidades. Esta reconfiguração da identidade institucional terá impacto direto nos espaços participativos dos conselhos, seja pelo protagonismo que a PM passa a exercer, seja pelos mecanismos utilizados para aproximação com a comunidade e para legitimação de suas ações nos territórios.

### 3 IMERSÃO NOS CONSEGS DE SÃO PAULO: “TUDO O QUE VOCÊS PUDEM JUNTAR PARA LEGITIMAR A AÇÃO DA POLÍCIA MILITAR, QUE BOM!”

A pesquisa de campo ocorreu entre os meses de janeiro e julho de 2014. Neste período, a equipe de pesquisadores acompanhou mensalmente as reuniões dos Consegs das cinco regiões escolhidas; analisou as atas das reuniões acompanhadas; e entrevistou policiais e gestores da política de segurança pública.

A escolha dos territórios estudados foi feita com base nos indicadores criminais e socioeconômicos das regiões, de modo a oferecer um panorama representativo e heterogêneo da cidade de São Paulo. Deste modo, enquanto Brasilândia e Heliópolis são bairros periféricos, com altos índices de criminalidade, especialmente letal, o Butantã é um bairro de classe média, com dinâmica mais frequente de crimes contra o patrimônio. O bairro do Itaim Bibi, por sua vez, é um bairro de classe média alta, e o de Santa Cecília localiza-se na região central da capital, abarcando a região conhecida como Cracolândia.

A heterogeneidade dos territórios escolhidos reflete-se nas demandas relatadas pelos moradores nos Consegs. Se no Butantã as queixas normalmente estavam relacionadas aos roubos e à violência no bairro, em Heliópolis predomina um imbróglio em relação aos bailes *funk* da região. Em regiões mais centrais, como Itaim Bibi, questões referentes à atividade policial propriamente dita são muito pouco presentes, e os temas discutidos estão relacionados majoritariamente à manutenção do espaço urbano. Em Santa Cecília, região central, os problemas, além de roubos e furtos, giravam em torno da questão do consumo de drogas, devido ao fato de a circunscrição deste Conseg abarcar a região conhecida como Cracolândia. Na Brasilândia, região bastante vulnerável, os problemas apresentados mostraram-se bastante heterogêneos, não havendo predominância de uma demanda específica.

O conselho, na Brasilândia, se reúne no salão de uma igreja católica, e a reunião normalmente é bastante solene, com hino no início de casa sessão e falas dos membros da mesa tomando grande parte do tempo. As reuniões de Heliópolis têm uma dinâmica praticamente oposta, já que todos se reúnem em um círculo na sala de aula de alguma escola pública, e os membros da mesa não fazem falas iniciais, sendo a palavra diretamente passada aos moradores. No Itaim Bibi e em Santa Cecília, os encontros acontecem em um centro empresarial e em um tradicional clube da região, respectivamente. As reuniões também são solenes e os membros da mesa também fazem extensas falas. No Butantã, onde as reuniões também ocorrem no salão de uma igreja, os membros da mesa discursam brevemente, e a palavra é rapidamente passada aos moradores. Os cinco Consegs escolhidos compuseram um panorama plural para os objetivos da pesquisa, uma vez que trouxeram à tona múltiplas perspectivas para se pensar o papel dos conselhos, a interação entre polícia e sociedade e a noção de participação presente em cada um deles.



Em meio a diferentes pautas e dinâmicas, questões transversalmente consensuais aparecem, assim como as dissonantes. Estas semelhanças e diferenças serão objeto de análise desta seção e ajudarão a pensar as disputas entre diferentes paradigmas de segurança pública, as discussões admitidas no âmbito do Conseg e as que ali são bloqueadas.

Em linhas gerais, existe um discurso nos Consegs que afirma que por meio da participação popular será possível transformar o cenário de crime e violência enfrentado na cidade. A fala “ação comunitária é perseverar, é um conjunto de ações e a construção da solução em conjunto”<sup>13</sup> é exemplar de outras reiteradamente ouvidas pelos pesquisadores em diferentes contextos e territórios. O trecho abaixo também ilustra este discurso:

de um lado, estão as laranjas podres; do outro, estão copos d’água. Meu copo d’água sozinho não consegue ultrapassar o peso das laranjas, mas se juntarmos todos os copos da mesa, e mais todos os do público, que é uma grande jarra de água, nós conseguiremos inverter essa balança.

Especialmente por parte dos policiais, mas também por parte dos demais membros, existe uma visão corrente de que é necessária a participação contínua do cidadão nas reuniões, sendo esta valorada de acordo com a sua assiduidade nos encontros. Assim, um cidadão que se manifesta, mas não participa das reuniões com frequência, pode ser repreendido pelos policiais ou pelo presidente, que conduz a reunião. Assim, participar dos encontros é importante, mas esporadicamente não vale. Situação emblemática foi acompanhada em um Conseg, no qual uma moradora afirmou não ter intenção de participar assiduamente das reuniões, ao que o presidente respondeu dizendo viver “num bairro de covardes”.

No que diz respeito às demandas direcionadas às polícias, parece haver certa dissonância entre as críticas e as demandas feitas aos demais atores públicos e aquelas direcionadas aos policiais. Isto porque se as críticas e as reclamações dão o tom das discussões sobre as demais agências públicas, a relação com as polícias, especialmente com a PM, ocorre em outros termos, com espaço quase inexistente para críticas. Quando este ocorre, nem sempre é bem recepcionado pela polícia.

Um exemplo observado na pesquisa ocorreu quando uma moradora reclamou do uso de *spray* de pimenta pela PM na repressão aos “pancadões” – bailes *funk* organizados por jovens que chegam a reunir mais de 5 mil pessoas, a depender da localidade. Isto levou a uma discussão com o oficial da PM presente à reunião, que afirmou já ter sido baleado na comunidade e que não hesitaria em usar o *spray* de pimenta ou sua arma de fogo. Ao final da reunião, a mulher pediu desculpas ao tenente, mas sem

13. Nesta seção, as falas de algumas pessoas que participaram do Conseg estão reproduzidas entre aspas ou como citações longas. Optamos por omitir as informações que permitissem a sua identificação, acrescentando nos casos em que era necessário ao relato ou ao argumento a fonte Conseg e eventualmente a função exercida pelo falante.

deixar de ressaltar que ele era “nervosinho”. O policial respondeu que, “como um homem macho e viril”, não aceitaria um homem gritando com ele, “muito menos uma mulher”, ao que a mulher respondeu com silêncio e abaixou a cabeça.

Em outro episódio, duas moradoras se queixaram sobre os frequentes assaltos na região, e uma delas afirmou que a polícia não estaria fazendo nada para conter a criminalidade. Diante de sua fala exaltada, o tenente à mesa respondeu de forma ríspida e defensiva afirmando que a população só sabe reclamar da polícia, sem levar em conta as dificuldades enfrentadas pelos policiais. A senhora não teve direito à resposta, e sua reclamação não foi registrada em ata.

Os Consegs também são espaços de valorização dos profissionais, algo que pode ser feito quase automaticamente nas localidades em que as homenagens a policiais fazem parte da programação fixa da reunião – lembrando as disposições do antigo regulamento de reforçar “a autoestima do policial” e prestigiar iniciativas extraordinárias, percebidas como meritórias – uma postura mais consonante ao novo regulamento (Estado de São Paulo, 1999).

Em determinada reunião, o presidente anunciou que seria prestada uma “justa homenagem a esses valorosos homens [da PM]”, e a palavra foi então passada ao capitão sentado à mesa. Prestou-se homenagem aos dois soldados presentes, que foram chamados para receber um láureo de mérito pessoal. O membro do Conseg convocado para colocar o láureo na farda fez também um breve discurso elogiando o “grandioso trabalho que vocês [policiais militares] realizam para a comunidade”. Na fala, afirmou ainda que os policiais “seguem os ideais do Brigadeiro Tobias e de outros comandantes que tão bem fizeram à segurança pública do estado”.

Um major, presente na mesma reunião, afirmou: “a polícia não está falindo [como foi afirmado em uma matéria de jornal citada], estamos na rua servindo a população, mais fortes do que nunca!”.

Ressalta-se também que os espaços dos Consegs constituem um importante canal de diálogo da população com o poder público em geral. Neste sentido, muitas demandas relacionadas à manutenção do espaço urbano e que envolvem subprefeitura, Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), Eletropaulo, entre outros atores, são reiteradamente colocadas nas pautas das reuniões. Assim, é muito comum que as demandas da população sejam por limpeza urbana, poda de árvores, problemas com semáforos, fios pendurados, buracos etc. Nestes casos, os Consegs cumprem um importante papel de mediação entre os dois públicos, canalizando as demandas da sociedade. Não à toa, quando indagados sobre a função do Conseg, os policiais se autoavaliaram canais de escuta da comunidade.

As reuniões também cumprem o papel de esclarecimento da população em relação ao funcionamento das instituições de segurança. Assim, as autoridades

orientam a população recorrentemente. Entre outras ações, enfatizam a importância do Disque-Denúncia, lembrando que o anonimato é garantido por este serviço, e esclarecem a diferença de função entre as polícias (a PC é investigativa e a PM faz policiamento preventivo e ostensivo). Em uma reunião, um morador se queixou do fato de o distrito policial da área fechar à noite e nos finais de semana. O delegado presente respondeu à crítica afirmando que não era apenas aquele distrito policial que trabalhava daquela forma e explicou o funcionamento das delegacias em todo o estado.

Outra prática recorrentemente observada foi a presença de candidatos a deputados fazendo campanha nas reuniões. Em certa ocasião, no início do encontro, foi anunciado que um candidato a deputado estava a caminho. Quando este chegou, as falas foram interrompidas e ele foi imediatamente convidado pelo presidente a integrar a mesa, ao que todos aplaudiram. O candidato, ex-policial militar, iniciou sua apresentação explicando o motivo de seu atraso. Segundo ele, sua esposa havia presenciado uma mulher ser assaltada por um indivíduo armado. Continuou: “como todo bandido é um covarde, desistiu do assalto”. Defendeu, então, uma reforma penal, uma vez que “a justiça é boa para o crime”, e “o ECA [Estatuto da Criança e do Adolescente] se transformou num Frankenstein”. Além disso, afirmou que a lei tem que ser mudada, pois “precisamos de uma lei mais forte, que apoie o cidadão trabalhador”. Na sequência, o candidato disse: “Eu ando armado e preparado para a guerra, não tenha dúvida disso”. Disse também que às vezes policiais cometem erros, mas que quando isso acontece, a polícia corta na própria carne, e a prova disso seria o fato de o presídio militar estar lotado. Afirmou ainda que a população tem que apoiar a polícia e entender que quando o policial erra, ele o fez porque tentou fazer mais e por não suportar mais a bandidagem. Depois, aconselhou todos a “votarem em quem nos representa, em pessoas que você sabe que vão te ouvir”. Em seguida, defendeu a revogação do Estatuto do Desarmamento, uma vez que “quando o bandido invade sua casa, rouba e estupra sua mulher, ele tem certeza de que você não está armado”. E complementou: “Nós vamos conquistar isso com a participação popular”. Finalmente, colocou-se então à disposição para questionamentos, levantando-se da mesa para ouvir as questões de pé.

Diante da fala de um morador que alegou o despreparo dos civis para usar armas de fogo, o candidato respondeu: “é que nem carro”, afirmando que, se a medida fosse tomada, haveria cursos de habilitação para o porte de armas. Isto seria necessário porque “todos nós estamos na mão do crime hoje, (...) e o senhor é uma vítima em potencial, como eu sou. (...) Poderá acontecer acidentes? Sem dúvida!”, afirmou, reforçando o paralelo com os automóveis. Ao final, asseverou: “Eu sei muito bem o que é dar tiro, tomar tiro, porque eu dei tiro em muita gente também”, e fez um apelo: “parem de votar em cara que só ajuda o crime”.

A equipe de outro candidato também fez campanha no Conseg em outra ocasião. O fato incomodou um membro do conselho, que afirmou ser comum naquele período os assessores dos candidatos – que, segundo ele, nada faziam – aparecerem pedindo votos. A afirmação deu sequência a um bate-boca entre o assessor do candidato e o conselheiro.

Em meio a este tipo de debate, a participação de políticos ali se tornou “informal”, na medida em que a regulamentação dos conselhos proíbe o proselitismo partidário nestes espaços. O Conseg não é visto como um lugar para política eleitoral, uma proibição visa, declaradamente, evitar o uso eleitoral dos conselhos, protegendo-os sobretudo dos que querem percorrer carreiras políticas apropriando-se, para isso, dos canais de participação social. No entanto, a pesquisa de campo mostrou que, via de regra, os próprios presidentes dos Consegs estimulam a participação de candidatos, em geral daqueles cujas propostas de campanha centram-se em ações no campo da segurança pública.

Ainda nesse sentido, observa-se que o conteúdo das atas das reuniões tende a omitir as falas dos candidatos. Há, portanto, uma seletividade acentuada no que diz respeito ao que é registrado oficialmente, sobretudo quando o assunto envolve dirigentes ou candidatos. Assim, falas que revelam preconceitos de diferentes espécies não são registradas nas atas de alguns Consegs. Por exemplo, não foi registrada a queixa de um morador sobre a sua favela não fazer “parte do conceito do bairro”, por suporem que todos os seus residentes eram criminosos. A exceção é o Conseg Santa Cecília, que possui atas mais detalhadas, com muita riqueza de informações e com as longas falas do presidente relatadas praticamente na íntegra.

Nos debates que tratam de problemas relacionados aos índices de criminalidade, independente do Conseg estudado, nota-se na fala dos policiais a usual metáfora de que “o cobertor é curto”. Esta é, em geral, a justificativa para o aumento dos indicadores: reforça-se o policiamento em determinada área, mas o deslocamento do efetivo deixa mais vulnerável outro território. Mais um argumento mobilizado, em geral pelos policiais, diz respeito à falta de estrutura – das delegacias, dos batalhões, das viaturas.

Uma demanda recorrente nos Consegs é o clamor pela ação de divisões especializadas das polícias, como a Tropa de Choque. Em um dos Consegs acompanhados, a população reivindicou que a presença do choque fosse reforçada e que a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar (Rota) estivesse presente no bairro, fala que inspirou o aplauso de todos. Trata-se de uma cena recorrente nos Consegs, quando algum morador adota explicitamente uma postura de “endurecimento” e é apoiado pelos demais. Um episódio que ajuda a ilustrar isto ocorreu em um dos Consegs, quando um morador pediu a palavra para discursar sobre uma ação de confronto entre policiais e supostos criminosos que acabou com a morte de um

suspeito. O morador, dirigindo-se ao policial, declarou: “não deixe o bandido te atirar, viu?”; ao que o PM respondeu: “não deixei, ele está morto”. O morador então relatou que tinha saudades do Coronel Erasmo Dias<sup>14</sup> e da época em que se cinco pessoas em um carro recebessem ordem da polícia para parar, se desobedecessem, morriam todos. Após sua fala, muitos o aplaudiram.

Em outro episódio, um policial afirmou que feridos em decorrência da ação policial costumavam ir à corregedoria para denunciar abusos, ao que um morador respondeu: “os policiais estão presos pelas mãos! (...) Estão sem poder trabalhar, de mãos amarradas! (...) Têm que defender o bandido por causa da lei; eles fazem até demais, estão de parabéns!”. Uma série de comentários paralelos teve esta mesma natureza: “matar uns quinze é pouco, tem que matar tudo”; “tinha que dar troféu para policial que mete bomba em vagabundo”.

Nas reuniões acompanhadas de um dos Consegs, ocorreram reclamações relativas ao trabalho desenvolvido por uma ONG de ressocialização de adolescentes infratores que atua na área. Os moradores criticaram a presença da organização, pois os adolescentes estariam trazendo problemas ao bairro, com perturbações, assaltos e ameaças: “e ainda tiram um barato com a cara da gente. Ouvi um dizer: olha que casa boa pra assaltar!”, afirmou uma moradora. Os participantes, no geral, reconhecem que “tem que ter [a ONG]”, mas acreditam ser necessário conversar com seus dirigentes para que os moradores não sejam perturbados pelos adolescentes.

Por meio da presença desta ONG no bairro, a temática do adolescente em conflito com a lei tornou-se uma pauta importante nas reuniões, levantando a questão da maioridade penal. Em uma das reuniões, um morador afirmou que “o problema dos menores está aumentando” e criticou a idade estabelecida para a maioridade penal: “já pode votar e não pode ser preso?”. Foram feitas, então, considerações em relação à questão das drogas, tema também frequente nas reuniões de todos os Consegs. Um morador disse que antigamente esta era uma questão que afetava apenas os jovens e as pessoas de classes mais baixas, mas relatou que atualmente a droga teria chegado a outros grupos, às classes médias, e que isso atrairia violência para o bairro. Disse também que muitas vezes as famílias dão cobertura ao jovem envolvido com o tráfico e completou: “o que precisa é uma legislação rígida, séria, além de pessoas sérias”.

Entre as demandas por “endurecimento” com o crime, enquanto a revogação do Estatuto do Desarmamento provoca discordâncias, a questão da redução da

---

14. Erasmo Dias foi um militar que atuou como secretário de Segurança Pública do estado de São Paulo ainda sob o Regime Militar (1964-1985). Ele é lembrado por sua truculência, especialmente por dois episódios: a morte de três jovens pela PM, para a qual foi forjada a versão de um tiroteio, em 1975; e a invasão da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em 1977, para impedir a organização de um congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE), ocasião em que aproximadamente duas centenas de universitários foram detidos e fichados pela PM, passando a noite em um presídio.

maioridade penal é muito mais consensual entre moradores e autoridades nos Consegs. A defesa do monopólio estatal da violência legítima está na base da rejeição de muitos policiais ao direito de o cidadão comum circular portando armas, o que tem intrincada relação com o poder – real ou simbólico – de cada policial. Na visão hegemônica, o trabalho do policial é prender e apreender: sejam adolescentes infratores ou armas. Assim, a política de desarmamento se relaciona de modo ambíguo com a defesa do paradigma repressivo na política de segurança pública, o que não acontece na questão da redução da maioridade penal. Não é exatamente surpreendente que exista esse consenso quase absoluto nos Consegs, pois este reflete a opinião da população em geral.<sup>15</sup> O que chama atenção é o grande número de ativistas dos direitos da criança e do adolescente, setores altamente mobilizados em diversos espaços de discussão pública, mas raramente dispostos a disputar corações e mentes nestes espaços. Galdeano (2009) relatou um episódio em que ativistas de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes se retiraram da reunião após tentarem defender uma representante de uma favela na circunscrição de um Conseg. Segundo a autora, os mecanismos de segregação política atuam de modo que os “representantes dos mais pobres, que nesse caso são mobilizados politicamente, retiram-se voluntariamente dos encontros” (*op. cit.* p. 79). O isolamento daqueles que fazem o discurso dos direitos dos “agentes da insegurança” (Galdeano, 2009, *passim*) foi confirmado na pesquisa de campo: em uma determinada reunião, um debate sobre a presença de uma ONG que trabalha com adolescentes cumprindo medida socioeducativa na região opôs moradores e policiais de um lado e uma assistente social, funcionária do CRAS no bairro, de outro. A assistente social fazia crítica à atuação da polícia, que estaria intimidando os funcionários da ONG – posição que foi coletivamente rechaçada.

Outra questão que mobiliza boa parte das discussões das reuniões são os pancadões. Como as festas em geral são itinerantes, a atividade repressiva da polícia é dificultada. Em um dos bairros, o barulho ocasionado pelos pancadões incomoda muito os moradores, que relataram não conseguirem dormir, além de enfrentar dificuldades para sair de casa. Via de regra, as críticas assumem que “baile *funk* não é cultura, é pura bandidagem”.

Muitos moradores vão às reuniões dos Consegs para cobrar medidas repressivas da polícia, e é comum que retornem nas reuniões seguintes para agradecer aos policiais quando estes impedem a realização das festas. De qualquer maneira, fica evidente – e isto é reconhecido pelos próprios policiais – que a repressão aos bailes é um trabalho de “enxugar gelo”, uma vez que a ação repressiva não elimina o

---

15. Levantamento realizado em abril de 2013 pelo instituto de pesquisa Datafolha trouxe como resultado que 93% dos moradores da cidade de São Paulo eram favoráveis à redução da maioridade penal para 16 anos no Brasil (Benites, 2013).

problema, somente o desloca. Contudo, este tipo de ação é defendido por policiais e moradores, se não como uma possível solução, como uma medida necessária.

Em diferentes reuniões, foi observada a preocupação dos policiais em formalizar as manifestações dos moradores no âmbito da reunião. Há vários exemplos destas tentativas: em um encontro, o policial colheu depoimentos filmados dos moradores e esclareceu que precisava de declarações gravadas para justificar qualquer ação repressiva. Lembrou que, quando ações mais duras são feitas, há muitas reclamações na Corregedoria de pessoas machucadas, e sugeriu diversas vezes o uso do celular para realizar gravações dos bailes. Os moradores foram orientados a ir pessoalmente à corregedoria para apoiar os policiais, uma vez que “ligar não é o bastante”. Em uma ocasião, um morador, técnico em segurança, afirmou possuir um decibelímetro, e os membros do Conseg mostraram-se interessados pelo aparelho, perguntando-lhe se ele o emprestaria ou o alugaria, já que a medição “justificaria uma medida mais enérgica”. Diante de uma reclamação de que ligar para o 190 não adiantava nada, o policial militar na ocasião retrucou que isto ajudaria, sim, pois aumentaria os casos contabilizados. Como sintetizou um policial durante uma reunião: “tudo o que vocês puderem juntar para legitimar a ação da Polícia Militar, que bom!”.

Ainda no contexto de discussão dos bailes *funk*, em determinado episódio, o presidente afirmou que algumas pessoas que participavam da reunião iam depois até a comunidade para contar sobre as reclamações do pancadão. Pediu que alguém o avisasse caso identificasse este comportamento, e disse que “não é pra apontar o dedo na cara”, mas se alguém percebesse haver um “X-9”, “leva-e-traz”, ali, deveriam alertá-lo, para que pudesse conversar com a pessoa. Em outra reunião, um senhor começou a filmar a orientação de um capitão, que o interpelou pedindo-lhe que parasse de filmar. O senhor disse que não faria nada com o vídeo e que também estava ali para reclamar do *funk*, ao que o capitão respondeu afirmando temer que o vídeo “caísse em mãos erradas”.

Outro tema recorrente nas discussões dos Consegs de Itaim Bibi e Santa Cecília era a questão da habitação; ocupações irregulares, invasões e moradores de rua. Em certa ocasião, um morador falou sobre casas abandonadas invadidas e relatou que “esse pessoal que invade muitas vezes entra na casa dos outros para pegar água, sobe na jabuticabeira”. Também disse ter havido “diversos vandalismos na região”, dando a localização de uma casa “invadida”. Outro morador fez a seguinte intervenção: “na praça perto de casa, colocaram um monte de barracas. Como lidar com estas invasões? Lá, está virando um banheiro público”. Em outra reunião, outra pessoa relatou: “ali, perto da avenida, tem uma favela legal. Não sei o que eles estão fazendo ali, devem estar vendendo bastante droga”. Ouviu-se um burburinho na plateia e, ao final, um comentário: “a favela está fora do conceito

do bairro. Não tenho nada contra gente humilde, mas favela no [bairro] já acabou há muito tempo”.

É interessante notar que as respostas dos policiais a este tipo de demanda valorizaram a dimensão social do problema, negando a possibilidade de a polícia realizar deslocamentos das pessoas que vivem em barracos, ou a destruição destas habitações. Em uma das ocasiões citadas, um policial militar que participava do encontro respondeu que se tratava de pessoas em situação de vulnerabilidade e que estas deveriam ser encaminhadas para abrigos, embora tivessem o direito de não ir, se assim o quisessem. Lembrou que vivemos em um Estado democrático de direito, e que nenhuma polícia faz “higienização social”. O policial afirmou que a corporação precisa de amparo da lei e do Estado, e que “o país atravessa um problema social muito grande”. Por fim, reforçou que a polícia só poderia intervir, neste caso, se essas pessoas houvessem cometido algum tipo de delito. O morador replicou: “invadir uma praça pública não é um delito? Quer dizer que, se instalar numa praça, usar a praça pública como banheiro não é um delito?”. O policial reiterou que a PM não faz higienização social e que expulsá-los seria abuso de autoridade. Novamente, argumentou não se tratar de uma questão de legislação, mas de uma questão social.

Em outro episódio, um padre teceu diversas reclamações à presença de moradores de rua e camelôs na frente da igreja: “eles não saem da praça e trazem o mau cheiro. Conteí umas 35 barracas que estão dificultando para os fiéis que vão à igreja”. Uma moradora também se queixou: “tem muito mendigo, muito camelô, é muito assalto (...). Os camelôs às 5h ficam gritando na rua, os mendigos ficam fazendo necessidades na rua”. Afirmou ter visto um assalto em que “o ladrão correu para o prédio invadido (...). As pessoas quando invadem uma coisa que não é sua, não têm ética nenhuma”.

Na ocasião, o presidente interveio e passou a palavra para o PM. O policial disse que “ia fazer a reintegração de posse ali [no prédio ocupado]”, mas que uma liminar fez com que o juiz cancelasse a ordem e que, desde então, não havia data prevista para que isso acontecesse. O presidente afirmou que haveria uma licenciosidade com os movimentos de moradia: “é justo que as pessoas tenham moradia, mas não é razoável esse tipo de ação”. Em meio ao relativo consenso de que os moradores de rua deveriam ser removidos da região, o policial presente em determinada reunião fez uma fala legalista, contrapondo-se, portanto, a este tipo de ideia: “a Polícia Militar não é uma instituição higienista”. Ponderou que os moradores de rua são “pessoas necessitadas” e que só quando cometem um crime é que a polícia pode intervir, ressaltando que qualquer ação anterior ao delito iria contra seus princípios: “eu nunca dei ordem para subordinado meu usar o poder administrativo para tirar morador de rua. Não somos um órgão de repressão a pessoas pobres”. Uma moradora argumentou dizendo que “quando vem a assistente social



e oferece moradia, eles não aceitam!”, ao que o PM respondeu: “infelizmente, é um direito que lhes cabe”. A moradora, então, questionou o que poderia ser feito, e o inspetor da guarda civil se antecipou: “mudança de lei”, falando também sobre a demanda por instalação de cancelas ou grades na área ocupada pelos usuários de drogas, ao que ele mesmo respondeu: “não pode, daqui a pouco o Ministério Público (MP) vai dizer que estamos confinando”.

Uma comerciante assídua nas reuniões em sua fala agradeceu ao Conseg e à PM pela “limpeza” em uma praça local, que “amenizou” a situação com a retirada de “colchões, caixotes, tudo o que é imundo, fedido”. E seguiu com um discurso contra os moradores de rua, dizendo: “queria pedir à PM que ficasse na frente da nossa loja”, terminando sua fala com uma afirmação sobre a cidade: “São Paulo é uma mãe abençoada para todo mundo, mas São Paulo está ficando um lixo!”. Segundo ela, havia na cidade “muita gente sem-vergonha”, porque “serviço, tem”.

O caso do Conseg de Santa Cecília merece análise específica. Por ser um bairro central e, exatamente por isso, bastante heterogêneo, seu conselho recebe queixas e inspira demandas muito variadas: roubos, furtos, tráfico de drogas, além de problemas referentes à coleta de lixo, à sinalização e à poda de árvores. Contudo, o problema mais recorrente abordado nas reuniões é o uso do crack, uma vez que a circunscrição compreende a área conhecida como Cracolândia. Assim, muitos moradores comparecem às reuniões para registrar reclamações em relação aos dependentes químicos.

Sobre este problema, parece haver um relativo consenso dos partícipes de que os “moradores estão reféns [dos dependentes químicos], (...) reféns da desordem social”, uma vez que a área em que hoje se concentram usuários de crack “antes abrigava trabalhadores e hoje abriga dependentes químicos e traficantes”. Assim, um primeiro ponto é a defesa da internação compulsória dos usuários. Em uma reunião, o policial militar presente defendeu este tipo de medida: “antigamente tinha”, referindo-se aos manicômios, “ninguém perguntava ao louco se ele queria ser internado, colocava a camisa de força e pronto. Tudo bem, tem a parte do ser humano, do social, *o.k.*, todo mundo sabe disso, mas o usuário tem que ser internado”. De maneira semelhante, um delegado defendeu que “tratar de usuário não é com cadeia, mas com saúde pública, internar”, e atribuiu a responsabilidade desta ação tanto ao governo do estado quanto à prefeitura, sendo responsabilidade desta fechar os hotéis “ilegais, sem alvará”, que supostamente abrigariam traficantes. Afirmou que a PC está “realizando diariamente operações na Cracolândia para pegar pequenos traficantes, aqueles que estão com poucas pedras”. Os grandes traficantes estariam sendo investigados pelo Departamento Estadual de Prevenção e Repressão ao Narcotráfico (Denarc): “a polícia vem fazendo sua parte; os outros

órgãos têm que fazer a dele”, disse, enfatizando que “traficante tem que prender, usuário tem que tratar”.

O presidente, que invariavelmente faz considerações sobre esta questão nas reuniões, costuma adotar um tom agressivo. Suas falas normalmente giram em torno da condenação do programa Braços Abertos,<sup>16</sup> da prefeitura de São Paulo, que chama de farsa, “pirotecnia de marqueteiro político”, “discurso fácil de políticos que não têm o compromisso de trazer a melhora para a população”. Em uma reunião, dirigiu perguntas a supostos “defensores” da população de rua: “onde você mora? Nós gostaríamos de levar essas pessoas lá”; e disse que “ali virou local de poeta, então [estes] poetas do politicamente correto encontraram nos Braços Abertos seu maná”. O presidente defendeu que os hospitais tinham que tratar destas pessoas e estendeu a condenação à Defensoria Pública e ao MP:

bandido volta pra rua com advogado pago por nós, o defensor público (...) não engulo essa gente [do Ministério Público], esses promotores que nunca vão no bairro, bastou um morador de rua tomar um tapa na cara, e aparecem uns vinte defendendo”.

O caráter da participação sugerida aos moradores fica evidente: “vamos filmar, vamos documentar isso aí! Hoje, o camarada diz que é dependente químico e mora de graça”.

Um vereador, coronel da reserva da PMESP, defendeu a mudança na legislação federal, reprovou a imprensa pela crítica à ação da polícia, propôs a reativação do Juqueri (manicômio), a internação “na marra” dos dependentes químicos e o fim da hipocrisia dos políticos.

Na visão do cidadão comum, pessoas em situação de rua e usuários de crack no espaço público se confundem, sendo igualmente alvo da indignação dos frequentadores do Conseg, o que não acontece em relação aos policiais. O que faz com que alguns policiais se sensibilizem com a questão dos moradores de rua a ponto de se contraporem aos residentes locais, seus contumazes aliados? Evidentemente, não se pode ignorar a dimensão da compaixão humanitária destes policiais, tanto mais verossímil se considerarmos que um grande contingente da corporação é oriundo das classes mais pobres. Mas é possível que haja um elemento extra na maior seletividade da polícia ao reter os dependentes químicos. Como defendemos anteriormente, a visão hegemônica sobre a polícia lhe atribui a função de prender e apreender, e como os usuários de crack dificilmente são distinguíveis dos pequenos traficantes, acabam se tornando candidatos mais adequados a frequentar as delegacias que os moradores de rua.

---

16. O projeto, que teve início em 2014, propõe o resgate social dos usuários de crack por meio de trabalho remunerado, alimentação e moradia digna. A área de atuação do programa é a região da Luz, no centro da capital paulista. Para mais informações, consultar o *site* da prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portall/noticia/5240#ad-image-7>>.

De qualquer modo, mesmo levando em conta os componentes corporativos da questão, as manifestações de moradores e autoridades policiais guardam espaço para disputa de paradigmas. Como as falas anti-higienistas, os discursos legalistas são raros, mas estão presentes. Quando um ex-oficial da PM visitou o Conseg como vereador, ele perguntou à plateia: “bandido bom é bandido...”, ao que a plateia respondeu: “morto!”, e o parlamentar em seguida replicou: “não, preso!”.

#### **4 PARTICIPAÇÃO, POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E OS DILEMAS DOS POLICIAIS**

O que pensam os policiais sobre a participação popular na segurança pública e no policiamento comunitário? O que eles compreendem como finalidade de espaços participativos, como os Consegs, e qual a avaliação que fazem do trabalho que desenvolvem? Com o objetivo de traçar um panorama sobre isso, apresentaremos nesta seção uma discussão sobre a participação social nos conselhos e a percepção dos policiais a respeito destes espaços e do policiamento comunitário, e na seção seguinte, uma reflexão sobre para que servem estes conselhos, o público para o qual são destinados e as consequências que trazem para a política pública de segurança.

O processo de redemocratização do país, na década de 1980, trouxe o cidadão para a linha de frente do debate sobre políticas públicas, colocando-o como um agente importante no contexto sociopolítico nacional. Diante deste cenário, o governo se viu obrigado a criar mecanismos de controle formal da participação popular, na medida em que estes passaram a representar a legitimidade dos governos (Crantschaninov, 2013).

Entre esses mecanismos, os conselhos de políticas públicas são aqueles mais visíveis no Brasil. Para se ter uma ideia, em 2009 existiam 27.776 conselhos setoriais nos 5.565 municípios das mais diversas áreas (Crantschaninov, 2013). No caso da segurança, o estado de São Paulo conta com 476 conselhos comunitários de segurança, dos quais 93 apenas no município de São Paulo – um para cada distrito policial da PC na capital.

Tais conselhos, embora tenham surgido ainda na década de 1980, só se constituíram de fato como uma esfera sólida de participação em meados da década de 1990, muito em função do reconhecimento, por parte da PM, do caráter estratégico que possuem. Como visto no detalhamento do campo da pesquisa, o caráter estratégico dos Consegs é fator de fortalecimento das posições institucionais das polícias e de aproximação com a sociedade, ponto a que retornaremos mais adiante.

Em termos de sua efetividade, reconhece-se que os Consegs têm operado como uma instância que propicia a aproximação entre população e polícia. As duas esferas se reúnem periodicamente, como recomenda a legislação que regula o conselho. A lei determina ainda a presença de outros órgãos públicos nestes

encontros, os quais devem servir como ponte entre a população e os gestores de outras políticas setoriais.

Contudo, como verificamos nos relatos sobre as reuniões, a dinâmica pela qual os encontros são organizados é muito variada e influencia diretamente na qualidade da participação popular. Pensar a participação social em instituições públicas significa ter em mente que a igualdade de oportunidade formal de participação não implica diretamente a igualdade da taxa de participação entre os diferentes grupos sociais. Se esta é, em princípio, uma técnica para se estabelecer metas de acordo com as prioridades, necessidades e desejos da população (Verba e Nie, 1972), podemos problematizar empiricamente a sua definição. Que forças determinam a extensão e a forma da participação? De que segmentos da sociedade vêm estes participantes? Os participantes são uma amostra representativa da população ou vêm desproporcionalmente de grupos sociais particulares? A forma como as instituições estão organizadas aumentam ou reduzem a probabilidade de participação? Os seus beneficiários são todos os membros de uma comunidade ou somente aqueles que participam? Trata-se, *grosso modo*, de compreender as formas como as instituições participativas são de fato ocupadas e as consequências destas formas de ocupação.

Para Martins (2013), a participação popular no campo da segurança pública simplesmente inexistente, sendo “marginal, periférica, irrelevante”. O autor afirma que a presença popular na política de segurança pública assumiu três formas tradicionais:

1) na condição de suspeitos e posteriormente réus em processos criminais; 2) na condição de informantes, de colaboradores da polícia para levar uma denúncia, para dar informações sobre outros suspeitos e potencialmente réus; ou como contribuintes para sanar a precariedade material que as polícias enfrentam, para arrecadar recursos junto à comunidade para doações. Estes são os três grandes modelos de participação popular na atual estrutura de segurança pública (Simões, 2009 *apud* Martins, 2013, p. 204).

Os Consegs do estado de São Paulo são canais de participação social de caráter consultivo. Isto significa dizer que não possuem tarefas determinadas, como o conselho da saúde, mas assumem uma característica mais parecida com as das audiências públicas (Fernandes, 2014). Por um lado, a pesquisa de campo apontou que o papel dos cidadãos no Conseg como contribuintes para sanar a precariedade material está a caminho de ser superado, senão espontaneamente, pelo constrangimento de uma significativa mudança no regimento. Por outro lado, a participação dos moradores é bastante regulada por normas formais, e, sobretudo, informais, que inibem suas críticas à atuação dos policiais presentes – embora lhes seja permitido criticar o poder político e os representantes de órgãos públicos não policiais – e estimulam a exaltação da coragem e do valor dos policiais. Quanto à condição de informantes, cabe apontar que, embora a verbalização das demandas seja uma das faces da participação democrática, a forma como os policiais recebem

estas demandas ainda guarda certa condição de tutela em relação aos cidadãos, que falarão sobre os problemas locais, mas caberá ao policial avaliar a validade desta informação e decidir a respeito das medidas tomadas. Segundo um capitão da PM entrevistado, o maior benefício destes espaços seria a informação:

é uma grande forma, realmente, da gente receber de quem está passando o problema de forma direta, sem interlocutores outros e sem ruído; que muitas vezes você passa a conversar... É bem simples, é a questão do telefone sem fio, por mais que eu tenha que ser fidedigno naquilo que você está me passando por telefone, quando eu transcrevo, eu ponho um quê pessoal ali, então, isso chega com ruído, ou não chega na intensidade que quem está lá, no Conseg, consegue filtrar, na pessoalidade; então, pra mim, é de suma importância, isso é fato; por quê? Exatamente por isso, é um caminho mais rápido de ter a notícia limpa, sem ruído, para poder atender, tá? (capitão da PMESP).

Há de se reconhecer que os conselhos têm impacto no microcosmo da implementação da política de segurança, seja pelo deslocamento de viaturas para o fechamento de pancadões, seja no reforço do policiamento em determinadas áreas. Contudo, se um conselho de caráter consultivo já estabelece algumas limitações àqueles que dele participam, a limitação é ainda maior no regulamento dos Consesgs aprovado em 2013, o qual manteve, em seu art. 96,<sup>17</sup> os deveres de seus membros: “abster-se de imiscuir em assuntos de administração interna ou de exclusiva competência das polícias, como escalas de serviço, punições disciplinares, movimentação de pessoal, técnicas de planejamento e execução de operações policiais”. Cumpre destacar que o novo regulamento de 2013 excluiu o item que indicava como uma das finalidades do Conseg “propor às autoridades policiais a definição de prioridades na segurança pública, na área circunscricionada pelo Conseg” (Astolfi, 2014, p. 42).

Segundo Alan Fernandes, embora a motivação de criação dos Consesgs tenha sido o ideal participativo de construção comunitária, sua configuração hoje mais se assemelha a de um “balcão” de demandas, que não retém a participação contínua do cidadão. Assim:

diferentemente das razões iniciais da instalação dos Consesgs no estado de São Paulo, não há qualquer construção “comunitária”; apenas um grande “balcão” onde as pessoas podem “encaminhar suas reclamações” diretamente aos responsáveis estatais pelo assunto. Dessa forma, na medida em que o pedido é atendido, não mais comparecem às reuniões. Por conseguinte, a quantidade de presentes às reuniões refere-se, diretamente, à capacidade do presidente de dispor de capital político para atender aos presentes (Fernandes, 2014).

---

17. Na versão anterior, o art. 53 é que tratava desta questão.

De fato, a questão da participação descontínua é uma pauta constante em todos os Consegs visitados. Ela é alvo de críticas dos policiais, que entendem que “participar de vez em quando não vale”. Contudo, o próprio desenho institucional hierárquico e formalista dos Consegs acaba por reproduzir desigualdades no momento de interação entre representantes do Estado e da sociedade civil:

a posição dos chefes das polícias à mesa tende a selecionar para os encontros aqueles indivíduos que não têm restrições ou críticas a práticas repressivas violentas por parte da polícia e, por outro lado, a repelir ativistas de direitos humanos, membros de movimentos sociais que lutam contra a desigualdade ou ainda moradores de favelas ou bairros mais pobres. É esse desenho institucional que seleciona certos tipos de atores e que condiciona que as demandas manifestadas lá sejam majoritariamente por políticas repressivas, quando não violentas e discriminatórias em relação a certos grupos sociais. Um desenho institucional menos hierarquizante e formalista talvez tivesse a chance de atrair outros tipos de atores, mobilizados em torno de preocupações mais afins aos direitos humanos (Astolfi, 2012, p. 15).

Talvez seja essa a explicação para que o Conseg de Heliópolis, cuja formalidade é bem menor, tenha sido aquele em que a população fez críticas e cobranças mais contundentes ao trabalho das polícias. Destaque-se que não se trata aqui de defender que os conselhos sejam utilizados apenas como canais de reclamação dos cidadãos sobre o serviço policial, mas por estes configurarem-se como um espaço de debate, chama atenção que suas reivindicações apareçam de forma tão tímida aos operadores das polícias.

Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com a Fundação Getúlio Vargas e a Senasp sistematizou as respostas de cerca de 22 mil policiais sobre o que eles pensavam a respeito da carreira policial, da arquitetura institucional do modelo de segurança pública e das reformas.

Diante da questão sobre qual deveria ser o papel da população nestes espaços e sobre que assunto ela deveria opinar, 83,3% dos policiais militares e 83,6% dos polícias civis de São Paulo afirmaram que os moradores deveriam participar das decisões sobre as prioridades do trabalho de policiamento da região, média inferior à observada em relação ao Brasil, que apresentou resultado de 87,2% para os policiais militares e 86,1% para os polícias civis.

Questionados sobre a possibilidade de a população interferir de forma decisiva no afastamento de um policial acusado de corrupção ou violência, 54,9% dos policiais militares e 49% dos polícias civis discordaram, enquanto a média nacional foi de 50,6% e 45,4% respectivamente.

Nota-se nos resultados da pesquisa um fator que terá impacto na compreensão mais ampla da relação dos Consegs com os gestores de políticas públicas. Os dados apontam para uma postura ligeiramente mais refratária dos policiais

paulistas que a dos policiais do resto do país. De fato, não faltam estudos que demonstrem as dificuldades das instituições policiais de se adequarem aos ideais de *accountability* e prestação de contas (Cubas, 2010; Rocha, 2013; Costa, 2008), não obstante o processo de democratização e a ampliação da participação popular na década de 1980. Ainda assim, as respostas dos policiais na pesquisa parecem indicar que a posição majoritária é de apoio à participação popular. Esta aparente contradição apenas revela que a ideia abstrata de participação popular é simpática aos policiais, que a exaltam durante as reuniões. Entretanto, quando se trata de uma participação com potencial de contrariar a posição das polícias, este apoio diminui consideravelmente.

Para Rocha, embora a PMESP tenha adotado um discurso de inovação e modernização que prega a aproximação com a comunidade, a exemplo do que foi feito nos países desenvolvidos, estas transformações esbarraram em interesses corporativos e na falta de continuidade das reformas. Como resultado, casos de abuso policial continuaram a ocorrer de forma recorrente, e as medidas relacionadas aos direitos humanos acabaram se limitando a ações específicas, como a realização de cursos nas academias. Assim, estas medidas não foram capazes de alcançar a organização de forma transversal, o que impossibilitou uma mudança no paradigma de sua atuação (Rocha, 2013).

Verificamos que, embora exista um movimento na corporação que veja com bons olhos o projeto de modernização e aproximação com a comunidade, cujo policiamento comunitário é a maior expressão, na prática, a corporação ainda tem sua atuação orientada por um modelo de vigilância repressivo. O policiamento comunitário resulta mais na ocupação física de determinados territórios, com a instalação de bases comunitárias, que na adoção de estratégias de mobilização da comunidade ou da criação de vínculos e relações de confiança entre policiais e a população.

Por meio das entrevistas realizadas e dos relatos obtidos durante as reuniões dos Consegs, captamos discursos completamente dissonantes em relação ao significado do policiamento comunitário. Por um lado, alguns policiais defendem o discurso da polícia comunitária como filosofia institucional da PMESP, que orientaria todas as atividades desenvolvidas. Uma mulher tenente afirmou que há segmentos da população que ainda veem a polícia com desconfiança, pois guardam a imagem de uma polícia violenta e que não preza pelos direitos humanos. Segundo ela, esta polícia teria ficado para trás, e em seu lugar, uma nova polícia surgiu. Sua fala reflete o discurso institucional da PMESP, que parece sugerir que a corporação renasceu em 1997. Ao mesmo tempo, há policiais que acreditam que aquilo que fazem não é policiamento comunitário, seja porque não possuem os meios para implementá-lo de fato, seja porque creem que o modelo japonês de policiamento comunitário não é viável no contexto paulista. Foram ouvidas críticas à adoção do modelo

Koban baseadas no argumento de que a realidade japonesa é totalmente diversa da brasileira, razão pela qual não se pode esperar que o policial brasileiro atue como o japonês. Neste sentido, a impossibilidade de aplicar ao caso brasileiro o mesmo que os japoneses fizeram estaria atrelada à questão política e à cultura do nosso povo:

o policiamento comunitário começou aqui, no estado de São Paulo, com o envio de policiais pro Japão pra conhecerem o modelo de polícia comunitária lá – olha o país que nós escolhemos, que quando eles saem do campo de futebol, eles recolhem o lixo das arquibancadas, né, olha o país! Então foi baseado nisso, e trouxeram de lá a ideia das bases comunitárias, (...) mas nem de longe o nosso modelo atingiu a expectativa esperada, que era verossimilhança (...) [ao que acontecia] lá, porque o policial lá tem uma função estritamente comunitária, que é informar, atender; e o proteger é muito pouco, porque as pessoas, de um padrão cultural diferente, se autoprotegem. Então as bases comunitárias não frutificaram, não foi pra frente (capitão da PMESP).

Para o coronel da PMESP, um dos responsáveis pela implantação do programa no estado na década de 1990, um dos maiores erros na consecução do programa foi a excessiva preocupação com a construção de periféricos, que colocou em segundo plano o objetivo principal do projeto, a participação popular. Assim:

a polícia comunitária não era base, ela era a participação popular. Não se pode construir um prédio, trazer a banda, chamar a população, e dizer: “estamos entregando pra vocês uma base de polícia comunitária”. Me preocupa muito a evolução desse projeto, quando fizeram os Kobans; eu fico imaginando as pessoas sendo chamadas numa praça pra inauguração do Koban. O garoto chega em casa: “acho que estão inaugurando um restaurante japonês na praça, e vai ter *delivery*, tem até moto lá”, quer dizer, imagino que seja isso, porque... Ou o projeto é construído com a sociedade, ou não é polícia comunitária; tem que ter essa sensação de participação, sabe? Aquela primeira afirmação que eu fiz, é um processo educativo, e o cidadão tem que se sentir sujeito ativo do seu próprio processo de desenvolvimento, tem que ser construído com ele, e aí, se vai ser uma base, se vai ser de concreto, ou se vai ser um veículo, tanto faz. Quando eu dava aula no doutorado da PM, eu falava assim: “a prova dos nove é o seguinte: veja o que você está tentando fazer; fala polícia comunitária, se o que lhe vier à mente é alguma coisa concreta, prédio etc., você está errado, porque, quando você falar polícia comunitária, o que tem que vir na sua mente é uma coisa abstrata, que é a participação (coronel da PMESP).

Outra crítica recorrente diz respeito à forma como o policiamento comunitário foi implantado e como ele é gerido até hoje, com um peso muito grande nas costas do profissional do nível de rua, sem, no entanto, oferecer-lhe o instrumental necessário para realizar este tipo de atividade. Segundo vários policiais, os programas que de fato têm obtido sucesso na aproximação com a comunidade são aqueles não institucionalizados e que dependem em grande medida da ação dos praças para acontecer. Geralmente estas iniciativas demandam dinâmicas e projetos específicos



que envolvem os policiais e os moradores da região, tais como: o Comunidade Segura, que apostou no envolvimento de moradores e comerciantes da região da praça Rotary para identificar os problemas específicos da área; e o Vizinho Solidário, desenvolvido no largo do Belém, na Zona Leste de São Paulo. Este programa aproximou e fortaleceu a relação entre policiais e moradores, que foram cadastrados e passaram a ser visitados com frequência pelos policiais. Assim como outros, os dois projetos foram premiados pelo Sou da Paz como boas práticas. O que ambos têm em comum, no entanto, é a dependência da liderança dos sargentos responsáveis pela base para acontecerem. Além disso, por não terem institucionalidade, acabam sendo descontinuados com qualquer mudança na equipe.

Se o discurso oficial afirma que “tudo o que a PMESP faz é policiamento comunitário”, na prática, não é esta a percepção dos profissionais que atuam na rua, que em geral têm uma percepção muito crítica a respeito de seu trabalho e da sua potencial feição comunitária.

Vamos separar o que deveria ser polícia comunitária, que é vendido como programa institucional, das iniciativas, muitas que ocorrem por aí, no intuito de aproximar a polícia da comunidade, tudo bem? Deveria se dar mais valor pra isso, mas se dá muito pouco. Quando eu tiro os policiais da rua, pra fazer polícia comunitária – não só eu, qualquer um –, é cobrado: “por que é que tem menos policiais na rua, que já não são muitos?” Então, do ponto de vista daqueles que são nossos gestores, e que nos governam, que dão as ordens pra mim, é só discurso. Na prática, não me criam a condição pra eu fazer; eu adoraria ter pelo menos uma dúzia de polícias pra eu criar uma escola de futebol, nós temos tudo pra criar, mas não me deram o campo, nem deram o policial, pra eu criar uma escolinha de vôlei (capitão da PMESP).

Se entre os oficiais que frequentam os Consegs os principais entraves à efetiva instalação do policiamento comunitário são questões externas à corporação, relativas ao poder político, entre os praças, há a percepção de que os oficiais que ocupam cargos operacionais em geral são menos preparados, sendo esta justamente a razão para estarem ali. A atividade operacional é menos valorizada, predominando a ideia de que aqueles que a realizam o fazem por não terem conseguido posições melhores, deixando para atuar junto à população os menos capacitados dentro da organização.

As pessoas boas, eu sou bom, eu entendo a gestão, estou aqui em cima, eu sou convidado para a assessoria, para as diretorias... Mas quem é que vai assumir os comandos de batalhões operacionais e companhias operacionais? Quem? Aqueles que não são convidados para esses lugares, essas são as pessoas menos capacitadas, porque se a pessoa é um *expert* no direito, ele é solicitado, convidado a participar do Tribunal de Justiça, num órgão pra ver punições disciplinares, fora da área operacional. Se o cara, ele é mestre de gestão de projetos, ele vai participar da cúpula de projetos da Polícia Militar. Se o cara, ele é mestre em administração de materiais e tudo mais, ele tem currículo e gabarito, ele é convidado lá pro (...) [departamento], que cuida de materiais da Polícia Militar. E se o cara não sabe nada, ele fica... Ele sobra; então,

é o que sobra pra população, né, o menos capacitado: “o menos capacitado é seu” (sargento da PMESP).

Na prática, o que se verifica é, por um lado, um discurso que valoriza a participação social na política pública de segurança, mas, de outro, a percepção por parte dos operadores de que eles estão “enxugando gelo”, implementado uma política em total descompasso com o discurso institucional e sem perspectivas de mudanças. Esta constatação tem efeitos perversos na medida em que os policiais entendem seu trabalho como pouco valorizado, sentindo-se injustiçados quando cobrados pela população ou quando confrontados com avaliações de não estarem cumprindo seu dever adequadamente.

Diante dessa insatisfação latente, o policiamento comunitário se coloca como um *dever ser*, aparecendo como uma prática se implementado de forma mais sistemática, mas sem de fato institucionalizar práticas e condutas entre os operadores. Neste diapasão, o Conseg se mantém como importante estrutura do ideal de policiamento comunitário, abrindo espaço para a participação popular, mas dentro dos limites aceitáveis pela corporação. É ela que define o que pode (ou não) ser discutido, bem como quem pode fazê-lo. Este tópico é discutido na próxima seção.

## 5 PARTICIPAÇÃO POPULAR: COMO E PARA QUEM?

Grande parte da literatura sobre os Consegs (Galdeano, 2009, Miranda, 2007; Moraes, 2011; Astolfi, 2014) afirma que estes não permitem que a população ou a sociedade civil organizada exerçam controle sobre a atividade policial nestes espaços. Por sua vez, parte destes diagnósticos (Miranda, 2007) e da literatura sobre espaços participativos (Fung e Wright, 2001) consideram que resultados como este são causados pelo fato de os Consegs terem sido criados de forma alienada aos movimentos sociais, no sentido *top down*, de cima pra baixo, sem serem fruto de demandas sociais ou apropriados pela população. Gurza Lavallo (2011) mostrou que esta divisão entre sociedade civil e Estado não é tão precisa, com os atores de um e de outro se sobrepondo, trocando de posições e se influenciando mutuamente. Além disso, o autor chamou a atenção para o fato de que o modelo participativo de maior repercussão junto à população, o orçamento participativo, foi uma criação feita na esfera da política institucional, sendo implantada por uma administração municipal que intencionalmente se abriu à participação popular.

Se afirmamos que os Consegs configuram-se em espaços de embate ideológico que tencionam paradigmas e a relação entre as polícias e os cidadãos, as discussões muitas vezes pautadas por discursos intolerantes, que reforçam preconceitos, geralmente são reproduzidas pelo chamado cidadão de bem – para usar a categoria

nativa. Não à toa a Cartilha de Policiamento Comunitário da PM do Estado de São Paulo de 2007 afirma que:

é de fundamental importância o entendimento de que os preceitos doutrinários de policiamento comunitário visam ao atendimento dos cidadãos de bem, pois aos infratores da lei e arredios às regras sociais se aplicam as normas e a legislação vigentes. Ressalte-se que policiamento comunitário não se traduz em forma branda de aplicabilidade legal, mas sim, atuação de uma polícia voltada à cidadania e, essencialmente, participativa (PMESP, 2007).

Como se apreende do trecho, o manual redigido pela corporação e distribuído ao público entende que os preceitos doutrinários do policiamento comunitário devem ser aplicados única e exclusivamente aos cidadãos de bem, embora a própria cartilha não defina o que se entende por cidadão de bem (NEV/USP, 2009).

Na ausência de uma definição clara sobre o conceito, este vai sendo definido e redefinido no dia a dia da atividade policial. Observando os relatos das reuniões dos Consegs, verificamos que estas instituições participativas consistem em espaços de participação especialmente voltados ao cidadão de bem, que, por suas falas e representações, dão pistas das características dos que não podem dele fazer parte: em linhas gerais, tudo e todos que quebram a noção de ordem e boa conduta. De forma mais sutil, o conceito também exclui aqueles que não se mostram submissos diante do ideal implícito de superioridade dos policiais ante os cidadãos comuns, os que ousam questionar a atividade policial e o paradigma repressivo.

Em um determinado Conseg, o cidadão que viola direitos e que, portanto, não deve ter os seus respeitados é o ladrão, aquele que aumenta os índices criminais da região. Em outro, esta categoria foi associada, ainda que de maneira menos clara, aos moradores de uma favela que não se adequa ao conceito do bairro. No Conseg Santa Cecília, a associação do usuário de crack a um comportamento criminoso foi feita reiteradamente, tanto pelos frequentadores quanto pelos policiais, que atribuíam aos usuários da droga a responsabilidade pelo aumento no número de roubos. Os frequentadores dos chamados pancadões foram sempre associados ao crime em outra situação, e foram numerosos os pedidos dirigidos à polícia para que estes fossem tratados com violência. A polícia respondia não poder, porque seria punida se assim o fizesse.

O elemento comum aos discursos ouvidos em cada Conseg é a criminalização de determinadas condutas, o que se traduz na exclusão de cidadania de determinados segmentos, uma vez que o tratamento lhe dispensado não deveria ser o mesmo que ao cidadão de bem. O cidadão de bem é aquele que merece a cidadania, a política pública, o tratamento educado do policial, o que tem o direito a participar. Aquele que não faz parte desta categoria representa um elemento perigoso que vem de espaços marginais, que polui e contamina (Caldeira, 2000). O cidadão

de bem seria a tradução, pós-crise econômica da década de 1980, da categoria trabalhador, tão bem analisada pelos estudos de Alba Zaluar (2000). Se nos anos 1980 tínhamos o binômio trabalhador *versus* vagabundo, agora temos o cidadão de bem *versus* vagabundo, numa atualização destas categorias ante as transformações socioeconômicas e demográficas vivenciadas pela população brasileira nas últimas décadas. Acontece que nos Conseg a definição do cidadão de bem pode ser ainda mais restritiva, ao dissuadir a incorporação dos que defendem os direitos do elemento percebido como perigoso.

Ainda que não se possa negar que alguns crimes sejam cometidos nos pancadões, a fala corrente associava todos os frequentadores à prática de delitos, indiscriminadamente. A criminalização do outro foi ainda mais forte em Santa Cecília, onde moradores, comerciantes e polícia caracterizavam os usuários de crack como ameaças graves à ordem e à segurança. Neste Conseg, as intervenções dos frequentadores giraram muito em torno da distinção entre os moradores, honestos e pagadores de impostos, os “noias” (categoria utilizada para descrever os dependentes de crack que perambulam pela cidade) e os moradores de rua, indivíduos que sujam o bairro e causam inúmeros transtornos. Em determinada reunião, uma senhora agradeceu à polícia pela “limpeza” realizada na região da Cracolândia. Ela afirmou que “a polícia não está podendo ajudar como ela queria” e mostrou-se indignada com os moradores de rua, a quem dirigiu inúmeras acusações: “eles são os donos, nós não, eu que pago imposto... Quero que alguém esclareça como eu vou resolver a minha rua”. Ela reclamou ainda dos bares e dos ambulantes: “tem um camelô que está todo dia lá, não sei o que ele vende, mas lá só tem noia, e ele não tem licença”. Por fim, perguntou se a Base Móvel que seria colocada no largo Coração de Jesus só atenderia aos moradores ou se também faria uma “limpeza”. A utilização da palavra limpeza para se referir à remoção de moradores de rua deixa evidente o que a moradora esperava do trabalho da polícia.

Em uma reunião, o presidente afirmou que “estes políticos só veem a violência e truculência da polícia com os moradores de rua, mas não a violência e truculência dos moradores de rua contra o cidadão de bem”. Fez ainda acusações à Defensoria Pública: “os defensores públicos, sabe-se lá Deus a quem estão associados, estão contribuindo para transformar a cidade nisso”; e disse que essas “minorias” viraram “verdadeiras tribos”, culpando os que “dão comida, alimentando essa gente” pela manutenção da miséria humana. A mesma senhora do relato acima retomou a palavra para dizer: “o Conseg deveria se reunir para fazer um mutirão contra os direitos humanos”. O presidente finalizou dizendo: “sentimos sua falta na última reunião. A senhora é uma pérola na nossa reunião”.

Também foram recorrentes as falas que demandavam e estimulavam ações truculentas por parte da polícia, fosse na repressão aos pancadões, na eliminação

dos moradores de rua e usuários de drogas, ou nos mecanismos de controle da criminalidade. Neste sentido, o usuário de drogas, o morador de rua, o favelado, o jovem que frequenta o pancadão simbolizam o criminoso, o vagabundo, e são frequentemente associados a espaços que não servem aos cidadãos de bem.

Reconstruindo a história da criação dos Consegs, Galdeano (2009) explica como, a partir de 1986, ocorreu uma inflexão no perfil dos policiais e representantes da sociedade civil frequentadores das reuniões. O processo descrito pela autora pode ajudar a compreender como os conselhos se tornaram espaços praticamente dominados por cidadãos de bem, e, conseqüentemente, arenas em que o discurso hegemônico nem sempre é democrático e respeitador de direitos. Segundo Galdeano, a criação do cargo de coordenador dos Consegs naquele ano fez com que a implementação desta política ficasse a cargo da SSP e de delegados locais, muitos deles “janistas e contrários às mudanças propostas por Montoro” (*op. cit.*, p. 35). Esta mudança teria feito com que os conselhos não mais ficassem sob a responsabilidade de grupos de direitos humanos. A partir daquele momento, os delegados passaram a convidar para as reuniões os setores com os quais já tinham alguma relação prévia. Galdeano argumenta que esse deve ter sido o momento em que os conselhos passaram a ser ocupados predominantemente por pessoas “que associavam os direitos humanos a privilégios de bandidos” (*Idem, ibidem*). O protagonismo da PM nestes espaços ocorre apenas em meados dos anos 1990.

Se essa mudança no perfil dos participantes teve início ainda durante o governo Montoro, ela seria aprofundada durante as gestões de Orestes Quércia (1987-1991) e Luiz Antônio Fleury (1992-1995), conforme relatado na seção histórica. A história narrada por Galdeano dialoga com o argumento desenvolvido por Lima, Souza e Santos (2012) sobre as mudanças na orientação das políticas de segurança pública na década de 1990 no país, as quais se voltaram para um discurso de lei e ordem e endurecimento da repressão à criminalidade.

Nesse sentido, a crítica aos frequentadores eventuais revela uma racionalidade interessante de isolar moralmente aqueles que não possuem uma ligação tão harmoniosa com a polícia, aqueles que propõem algum questionamento ou representam qualquer grau de desafio.

A década de 1990 também marca profundas mudanças do ponto de vista institucional para a PM. Depois de diversos escândalos de violência policial, dos quais Carandiru e Favela Naval são talvez os casos mais conhecidos, a PMESP viu-se ameaçada: Mário Covas, então governador do estado, lançou um pacote de medidas para reduzir o poder da PM, que continha uma PEC de unificação da PM à PC. A primeira seria extinta, e seus profissionais seriam absorvidos pela PC (Bueno, 2014). Embora não tenha sido aprovada, a proposta motivou muitas mudanças na corporação, conforme relato de um dirigente da instituição:

aquilo irradiou pra todo mundo: todo policial era visto como aquele violento [...] A autoestima foi lá embaixo, policiais pediram baixa da PM, porque não aguentaram, foi muito terrível aquele momento pra PM. Por isso aquilo é o divisor. Mas a luz amarela já estava [acesa], e alguma coisa já ia nesse caminho [...] o divisor de águas na PM é a Favela Naval, E, aí, esses três princípios foram adotados como os princípios básicos de tudo que a PM ia fazer daí pra frente (direitos humanos, policiamento comunitário e gestão pela qualidade). Ou seja, respeitar as pessoas, interagir com o cidadão que tenha a melhor informação (coronel da PMESP).

Loche (2012) afirma que a filosofia de policiamento comunitário foi adotada em São Paulo menos por constituir de fato uma alternativa de controle do crime e manutenção da ordem pública que como um mecanismo de recuperar a imagem da instituição junto à população, de modo a fortalecer a polícia e ampliar o seu poder. Na esteira do que afirma a autora, verificamos que os Consegs se configuram também como espaços que servem para garantir a legitimidade e a estabilidade organizacional da PM. Ao cooptarem estes espaços participativos, nos termos do que propõe Selznick (1948), a PMESP encontrou um mecanismo de ratificar as ações policiais, sejam elas a falta de inovação, a dificuldade de enfrentar o crime ou ainda as práticas violentas já institucionalizadas.

Entendemos cooptação como “o processo de absorção de novos elementos à liderança ou à estrutura de determinação das políticas de uma organização como um meio de evitar ameaças para sua estabilidade ou sua existência” (Selznick, 1948, p. 13, tradução nossa). A necessidade da cooptação viria, portanto, de uma situação em que a autoridade formal é de fato ou potencialmente ameaçada por fatores externos.

É possível diferenciar, segundo o autor, uma cooptação informal de uma cooptação formal pelos mecanismos institucionais criados nestas. O que está em jogo na avaliação da cooptação é se há realmente uma divisão de poder:

a cooptação que resulta em uma partilha de poder efetiva ocorrerá informalmente e de forma correlativa, a cooptação orientada para a legitimação ou acessibilidade tenderá a ser posta em prática através de mecanismos formais (*op. cit.*, p. 136, tradução nossa).

O conceito oferece pistas analíticas para pensar a adoção do policiamento comunitário e a apropriação dos espaços dos Consegs pela PMESP. A saída para a carência de legitimidade foi o redirecionamento da filosofia norteadora da polícia, com a criação de espaços de participação formal controlados. A medida foi suficiente para alavancar a legitimidade da instituição, embora sem a sua abertura para controle externo ou uma real partilha de poder.

Verifica-se, portanto, uma participação controlada, tutelada, que pode ser instrumentalizada em favor da legitimidade da própria instituição. A participação

assume um caráter tutelado,<sup>18</sup> havendo limites estabelecidos para o que pode ou não ser discutido. O controle é diretamente exercido pelos representantes do estado; pelos representantes da participação; pelas lideranças do conselho; ou pelos próprios membros fixos ou participantes assíduos dos Consegs.

Os representantes do estado exercem esse controle, por exemplo, por meio da ideia de que o conselho é um espaço sigiloso e da possibilidade de haver delatores nas reuniões. Os representantes da participação, ou lideranças do conselho, o fazem por meio da divisão que estabelecem entre os que têm poder de fala ou não; do controle do uso do microfone; das falas extensas dos membros da mesa; da imposição de que as demandas sejam feitas somente por escrito, entre outras ações. A afinidade dos membros fixos ou participantes assíduos dos Consegs faz com que apresentem uma predisposição contraditoriamente violenta em relação à criminalidade. A repressão que estes exercem à presença de vozes divergentes nas reuniões se dá em maior ou menor grau, por meio ações que variam de ironias, risos e burburinho, a intervenções. Além disso, pode-se citar a exigência da participação assídua como uma forma de controle, uma vez que a atuação esporádica dos integrantes não é valorizada. Neste sentido, é razoável supor que os policiais exerçam certa seletividade, uma vez que eles recebem os participantes esporádicos com desconfiança, por supor que estes podem, inadvertidamente, quebrar o pacto velado de não criticar as autoridades policiais ali presentes. Não apenas a PM é relativamente blindada a críticas, mas recebe homenagens rotineiras e quase automatizadas. Tal trabalho de blindagem é feito numa colaboração entre os membros civis do Conseg e os da própria corporação, que tecem loas aos membros da instituição, vendo-os “mais fortes do que nunca”.

Deste modo, são os órgãos do estado e as instituições de segurança como membros natos que acabam por moldar o perfil dos participantes, definir a sua forma de atuação e a sua finalidade. Ainda sobre a ideia de cooptação, Selznick aponta para um dilema fundamental enfrentado pelas instituições que adotam esta estratégia:

a cooptação formal partilha a autoridade de forma ostensiva, mas ao fazê-lo, a instituição se vê em um dilema. A verdadeira questão é a partilha dos símbolos públicos ou encargos administrativos de autoridade, e conseqüentemente, da responsabilidade pública, sem a transferência de poder substantivo. Deste modo, torna-se necessário garantir que os elementos cooptados não saiam do controle e não tirem partido da sua posição formal para invadir a verdadeira arena de decisão. Conseqüentemente, a cooptação formal requer um controle informal sobre os elementos cooptados para

---

18. Mais amplamente, sobre as Conferências Nacionais de Segurança Pública, Lyra (2012) atribui a passagem da autonomia da participação para a participação tutelada à despolitização da militância. Conclusão semelhante pode ser encontrada na avaliação de Pinto, Fiúza e Coutinho (2006, p. 237) sobre um conselho participativo de segurança no interior de Minas Gerais: “neste tipo de participação, os governos coletam informações, ‘educam’ os cidadãos, encontram suporte para suas iniciativas e programas e legitimam seus governos”.

evitar que a unidade de comando e decisões seja ameaçada. Este paradoxo é uma das fontes de tensão persistente entre teoria e prática em comportamento organizacional. A liderança, pela própria natureza de sua posição, está comprometida com dois objetivos conflitantes: se ignora a necessidade de participação, o objetivo da cooperação pode ser posto em causa; se a participação for autorizada a ir longe demais, a continuidade da liderança e da política pode ser ameaçada (Selznick, 1948, p. 137, tradução nossa).

De forma frequente, foi observado que a participação servia como mecanismo de ratificação para a ação policial, retroalimentando práticas já institucionalizadas pela corporação. Um exemplo disto é a já citada reunião em que os depoimentos da população foram gravados para legitimar a ação dos policiais ante as instituições de controle (no caso da repressão aos pancadões). A corporação tinha sido muito criticada por sua atuação durante as manifestações de junho de 2013, e por isso, segundo os próprios policiais, tinha sido praticamente proibida de usar a força “contra grupos”, ficando “impedida de atuar”.

Outro caso mais explícito, mas não pontual, foi o do homem que pedia o registro de sua demanda em ata: que a polícia “mate antes dos bandidos atirarem”.

Ao mesmo tempo que discursos que reforçam preconceitos, antagonismos e apoio a mecanismos de contenção da criminalidade pautados por ações mais truculentas das polícias aparecem com frequência nos Consegs, sendo utilizados inclusive como mecanismo de legitimação das práticas policiais, é possível notar a existência de um outro paradigma que entende a violência como um fenômeno multicausal, o qual exige da polícia políticas de prevenção e repressão qualificadas, com participação comunitária e conexão com outras políticas setoriais.

Esse embate, a princípio, ideológico, tem se traduzido em tensões e inflexões na implementação da política, como pode ser visto no diálogo do morador que reclamava das pessoas em situação de rua e no caso do PM que respondeu que a polícia não era uma instituição higienista.

Na maior parte das reuniões acompanhadas, verificaram-se discussões que rapidamente provocavam discursos intolerantes, aprofundaram esquemas de segregação social e estimularam ações arbitrárias por parte da polícia. Esta, por sua vez, mostrou utilizar estes espaços como mecanismos de retroalimentação de práticas institucionais não informadas pelos requisitos democráticos e como instrumento de legitimação de suas ações perante a sociedade.

Ressalte-se, contudo, que isso não ocorre de forma tranquila ou sem tensões. Pelo contrário, verifica-se uma enorme disputa em torno dos significados de lei, ordem e segurança pública entre os operadores policiais que realizam o trabalho no nível da rua. Lima, Silva e Oliveira (2013) produziram estudo sobre a utilização legal dos termos segurança e ordem pública e verificaram que ambos os conceitos são circulares, cabendo à doutrina defini-los. Contudo, como verificado nos relatos



de campo, a doutrina dos operadores policiais não está completamente informada por pressupostos constitucionais, já que parece existir um embate em torno dos múltiplos significados atribuídos a *prover segurança e controlar o crime*. De um lado, há o pressuposto mais alinhado ao que Lima e Costa (2014) chamam de segurança interna, informado por uma lógica que percebe qualquer ação desestabilizadora da “ordem”, ainda que individual, como antagonista dos interesses do estado, o que exigiria respostas duras por parte do aparelho estatal no sentido de reprimi-lo. De outro, ações pensadas na lógica da segurança cidadã, que compreende todos os cidadãos como sujeito de direitos, sendo calcada nas ideias de prevenção, participação popular e integração com outras políticas públicas. Em suma, estes dois paradigmas têm sido objeto de disputa entre os policiais que fazem o cotidiano da política de segurança pública paulista e tem tensionado a sua forma de implementação.

## 6 CONCLUSÃO

As instituições participativas têm sido descritas pela literatura como espaços capazes de mitigar tradicionais desigualdades políticas. A premissa desta interpretação é a suposição de que estas instituições constituem canais de participação para grupos tradicionalmente marginalizados dos processos decisórios (Alencar *et al.*, 2013) desde que sejam resultado da demanda de movimentos sociais representantes de grupos marginalizados, e não iniciativa do Estado (Miranda, 2007). Em tese, estas instituições constituiriam ambientes plurais de participação no qual o cidadão, sujeito de direitos, participaria coletivamente da construção da política pública. Muitos destes paradigmas foram revistos (Gurza Lavalle, 2011) para demonstrar não apenas que a participação é uma forma de representação (Gurza Lavalle e Castello, 2008), mas, sobretudo, para questionar a necessidade de um conselho ser fruto de uma iniciativa *bottom up* para ser apropriado por grupos tradicionalmente marginalizados (Gurza Lavalle, 2011).

Analisando-se o caso da segurança pública, é forçoso reconhecer que os Consegs constituem as estruturas mais visíveis de participação popular na segurança pública do estado de São Paulo. Mais que isso: eles encontram-se em funcionamento e institucionalizados, embora, estejam longe de se constituírem como “instâncias plurais” ou espaços de estímulo “à cultura da prevenção criminal” e à “contenção da violência”, conforme prevê seus diversos regulamentos. Entretanto este resultado não é determinado exclusiva ou necessariamente por uma forma de constituição *top down*, a partir Estado, mas por fatores ligados mais às especificidades das corporações policiais que os utilizam para fins de legitimação, cooptando-os.

Em que pese atualmente os Consegs estarem inseridos no rol das ações da estratégia de policiamento comunitário, sendo um dos três eixos prioritários da atuação da PM de São Paulo desde 1997, estes espaços têm sido geridos para

legitimar as práticas da instituição nos territórios, e não necessariamente para estreitar laços entre polícia e comunidade. Verifica-se, portanto, que os Consegs funcionam menos como espaços nos quais a população fiscaliza a ação do poder público, e mais como instâncias que ratificam a ação policial e nos quais as demandas dos moradores são expressas de forma tutelada.

Efeito direto da forma como a polícia deles se apropria, na prática os conselhos configuram espaços de diálogo entre determinados segmentos da população – o cidadão de bem – e o poder público. Para atingir os objetivos, são postos em funcionamento variados mecanismos de seleção destes cidadãos de bem, que se distinguem, essencialmente, pelo discurso de apoio incondicional à ação das polícias.

A PM estaria a operar um modelo participativo que, no lugar de democratizar o Estado, recompõe e retroalimenta a legitimidade de práticas institucionais e culturas organizacionais pautadas na violência e na exclusão, na ideia de que o enfrentamento da violência passa menos pela modernização das políticas de controle do crime e mais pela eliminação do criminoso e do “vagabundo”. Neste processo, a relação entre polícia e comunidade, entre Estado e sociedade, configura-se como hierárquica e assimétrica, na medida em que os Consegs têm, segundo as observações aqui feitas, um caráter instrumental que envolve acesso a informações e apoio ativo ao sentido e ao padrão do serviço prestado pelas corporações policiais, sobretudo aos da PM. As polícias aceitam a participação desde que ela não interfira na determinação do modelo de sua atuação e não questione as opções institucionais vigentes, tributárias de uma série de movimentos históricos e políticos mais bem narrados por Bueno (2014). Mesmo assim, a escuta depende de um filtro simbólico sobre quem merece ser “cidadão de bem” e quem deve ser considerado “vagabundo” ou defensor de “vagabundo”, ou seja, de quem, pelo imaginário social, deve ser o sujeito de direitos.

No limite, as polícias estariam a operar um poderoso instrumento de determinação de fronteiras entre o legal e o ilegal; entre aquilo que pode ser moralmente aceito ou não, independentemente da lei. Há um esforço muito grande de repor continuamente a legitimidade da ação policial, e as reuniões do Conseg fazem parte desta estratégia.

O dilema para os operadores é que parte deste esforço de legitimação que incorpora atores para evitar uma verdadeira partilha de poder acaba por abrir a possibilidade de os envolvidos fazerem uso do espaço que lhes foi formalmente destinado. Se os policiais agem com tanto empenho para recolocar as hierarquias e o paradigma tradicionais de segurança pública, é porque estas posições não são tão hegemônicas quanto se poderia supor. Mas se a possibilidade de disputar estes espaços por parte de portadores de visões dissonantes está aberta, é preciso que estes atores se disponham a fazê-lo. As chances de pluralizar estes espaços são tanto

maiores quanto maior for a iniciativa de envolver, de forma combinada, a ação da sociedade civil e dos setores progressistas da própria polícia.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, abr. 2013.

A MORTE chegou mais cedo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jan. 1994. cad. 1, p. 2.

ASTOLFI, R. C. **Trazendo o Estado de volta**: a análise das preferências na política de segurança pública nos conselhos comunitários de segurança da cidade de São Paulo. *In*: CONGRESO DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHO PENAL, 3. Córdoba: Inecip, 2012.

\_\_\_\_\_. **Povo e polícia, uma só direção**: os estreitos canais de participação dos Conselhos Comunitários de Segurança da cidade de São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BENITES, A. 93% dos paulistanos querem redução da maioria penal. **Folha de São Paulo**, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/04/1263937-93-dos-paulistanos-querem-reducao-da-maioridade-penal.shtml>>.

BUENO, S. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2014.

CALDEIRA, T. P. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

COSTA, A. T. M. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, v. 8, p. 409-427, 2008. (Impresso).

CRANTSCHANINOV, T. I. **Burocracia e participação popular na prática**: uma análise do cotidiano de dois orçamentos participativos através de seus implementadores e suas interfaces. 2013. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

CUBAS, V. O. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 8, p. 75-99, 2010.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 23.453, de 10 de maio de 1985. Dispõe sobre concessão de auxílio para aquisição de equipamentos à instituição assistencial que especifica. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 95, n. 86, 11 maio 1985. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19850511&Caderno=Poder%20Executivo&NumeroPagina=1>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. Resolução SSP no 47, de 18 de março de 1999. Aprova o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs). **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, n. 109, v. 54, p. 3-6, 23 mar. 1999. Disponível em: <<http://tinyurl.com/o9autad>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. **Coletânea Consegs**: legislação, normas e modelos. São Paulo: SSP, 2011a. Disponível em: <[http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id\\_grupo=4](http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id_grupo=4)>. Acesso em: nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Governo do estado entrega mais uma base comunitária de segurança para a população da Zona Sul da capital. São Paulo, SSP, 2011b. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=18078>>. Acesso em: nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Segurança Pública. **Novo regulamento dos conselhos comunitários de segurança**. São Paulo: SSP, 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/zny43ft>>.

FERNANDES, A. **Violência e gestão da ordem social em Furnas-Tremembé**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2014.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, p. 5-42, 2001.

GALDEANO, A. P. **Para falar em nome da segurança**: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança. 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

GURZA LAVALLE, A. La construcción política de las sociedades civiles. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **El horizonte de la política**: Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: Ciesas, 2011. p. 207-268.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008. (UFBA Impresso).

LIMA, R. S.; COSTA, A. T. M. Segurança pública. *In*: LIMA, Renato S. de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo G. de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014. v. 1. p. 482-490.

LIMA, R. S.; SILVA, G. A. C.; OLIVEIRA, P. S. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 7, n. 1, p. 58-82 fev./mar. 2013.

LIMA, R. S.; SOUZA, L. G.; SANTOS, T. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade e diversidade**: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

LOCHE, A. A. **Segurança e controle social**: uma análise do policiamento comunitário. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LYRA, R. P. Conflitos e sua prevenção: o papel dos conselhos e ouvidorias de defesa social. **Sociedade em Debate**, v. 9, n. 1, p. 3-19, 2012.

\_\_\_\_\_. As conferências de segurança pública: da participação autônoma à tutelada. Política e trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, n. 37, p. 317-334, out. 2012.

MARTINS, L. P. B. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. **Confluências**: revista interdisciplinar de sociologia e direito, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013.

MESQUITA NETO, P. de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: uma visão dos coronéis da polícia militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004. ISSN 0102-8839.

MESQUITA NETO, P. de; AFFONSO, B. **Policiamento comunitário**: a experiência de São Paulo. São Paulo: NEV, 1998. Mimeografado.

MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas**: cotidiano e reforma da polícia civil. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.

MIRANDA, A. P. M. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. *In*: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Org.). **Polícia, Estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 417-443.

MONTORO, A. F. **Da democracia que temos para a democracia que queremos**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Alternativa comunitária**: um caminho para o Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

MORAES, L. P. B. **Falar, ouvir e escutar**: etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. 2011. 311 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MOURÃO, J. PMESP ministra curso em São Paulo para profissionais da América Central. **Jica**, São Paulo, 5 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2011/051211.html>>.

NASSARO, A. L.; LIMA, L. O. **Estratégias de policiamento preventivo**: indiferença zero, uma boa experiência de polícia. Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2011.

NEV/USP – NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Manual de policiamento comunitário**: polícia e comunidade na construção da segurança. Butantã: NEV-USP, 2009.

PINTO, N. M. A.; FIÚZA, A. L. C.; COUTINHO, A. S. L. Participação, poder e cidadania em conselhos de segurança pública: novos discursos, antigas práticas. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 14; 15, p. 218-243, 1. 2006.

PMESP – POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartilha de policiamento comunitário**: procedimentos operacionais. 1. ed. São Paulo: Pmesp, 2007.

ROCHA, A. P. da. **A gramática das polícias militarizadas**: estudo comparado entre a polícia militar do estado de São Paulo (Brasil) e Carabineros (Chile), em regimes políticos autoritários e democráticos. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**: a study in the sociology of formal organization. Berkeley: University of California Press, 1948.

\_\_\_\_\_. Co-optation: a mechanism for organizational stability. *In*: MERTON, R. (Org.). **Reader in bureaucracy**. New York: The Free Press, 1968. p. 135-140.

SIMÕES, R. Segurança pública e participação popular: uma avaliação. **Cadernos Temáticos da Conseg**. Movimentos sociais e segurança pública: a construção de um campo de direitos, Brasília, ano 1, n. 9, ago. 2009.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America**: political democracy and social equality. New York: Harper and Row, 1972.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**: organizações populares e o significado da pobreza. Rio de Janeiro: Brasiliense, 2000. (Primeira edição 1985).

## INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

Paula Poncioni  
Anderson Moraes de Castro e Silva

### 1 INTRODUÇÃO

Neste quarto capítulo, será apresentado o resultado do trabalho de pesquisa realizado pela equipe sediada no Rio de Janeiro,<sup>1</sup> entre novembro de 2012 e outubro de 2014, no âmbito do núcleo de pesquisa Cultura, Sociabilidade e Identidade Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ). Optou-se por expor o resultado final desta pesquisa fundamentalmente por meio de uma descrição analítica de dois “casos” estudados, que podem ser caracterizados como “instituições participativas” no âmbito da segurança pública no Rio de Janeiro – os conselhos comunitários de segurança (CCS) e o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Conspcrj), ambos em funcionamento.<sup>2</sup>

O estudo realizado compreendeu pesquisa bibliográfica e de campo. A primeira consistiu na análise dos títulos da literatura nacional previamente selecionados sobre os temas em foco – participação, democracia, conselhos, polícias, cidade, segurança pública, policiamento comunitário, políticas públicas.<sup>3</sup> A segunda, por sua vez, envolveu a observação sistemática de reuniões dos CCS e do Conspcrj, assim como a realização de entrevistas semiestruturadas com a alta liderança e os

---

1. A equipe foi composta por: uma coordenadora, professora Paula Poncioni; um assistente de pesquisa, Anderson Silva (de novembro de 2012 a outubro de 2014); e duas auxiliares de pesquisa, Élide Maria Vecchi Alzuguir Baltar da Motta (de novembro 2012 a março de 2014) e Marcellly Freitas Gomes (de janeiro de 2013 a março de 2014).

2. A descrição detalhada das atividades desenvolvidas ao longo da pesquisa foi primeiramente apresentada à Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, em julho de 2013, na forma de um relatório parcial da pesquisa, referente ao período de novembro de 2012 a junho de 2013. Em março de 2014, foram encaminhados para o instituto os relatórios de atividade de todos os bolsistas, com a descrição das atividades realizadas até esta etapa da pesquisa. Entre março e outubro de 2014, foi dada continuidade à realização de entrevistas com funcionários do quadro da segurança pública no Rio de Janeiro, assim como à análise dos dados coletados ao longo da pesquisa.

3. A relação de títulos catalogados e examinados pela equipe foi disponibilizada por meio digital para os coordenadores regionais, compreendendo: o banco de teses do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) da Universidade de São Paulo (USP), da UFRJ (Sistema Minerva) e da UERJ (Rede Sirius); as publicações em periódicos especializados, como *Lua Nova*, *Cadernos Cebrap*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ipea etc.; e os anais de congressos (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs; Sociedade Brasileira de Sociologia – SBS; Associação Brasileira de Antropologia – ABA; Associação Latino-Americana de Sociologia – Alas), entre os mais importantes.

gestores intermediários da área de segurança pública do estado. Nas reuniões dos CCS, foi realizada a observação pura, acrescida de algumas entrevistas informais, com a utilização do caderno de campo para o registro do que foi coletado. Na reunião do Conserj, foi usada a técnica de observação participante, somada à realização de entrevistas formais e anotações no caderno de campo.

O universo de entrevistados contou com os atores descritos a seguir.

- 1) Gestores da alta administração: secretário da Secretaria de Estado de Segurança (Seseg); subsecretária de Valorização e Formação Policial; comandante da Polícia Militar; e presidente do Instituto de Segurança Pública (ISP).
- 2) Gestores intermediários: coordenador da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP); comandantes de três Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), Santa Marta, Providência e Batan; diretores dos centros de formação policial – diretora da Academia de Polícia Civil Silvio Terra, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Acadepol/PCERJ), e diretor da Diretoria Geral de Ensino e Instrução, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (DGEI/PMERJ) –; subchefe operacional da PCERJ (atual chefe de Polícia Civil); subchefe administrativo da PCERJ; coordenadora dos CCS; secretário executivo do Conserj; secretário executivo do Gabinete de Gestão Integrada Estratégica (GGIE); delegados de polícia da Delegacia de Dedicção Integral ao Cidadão (Dedic), na Barra da Tijuca e em Campo Grande; comissário de polícia da Delegacia Geral da Polícia Civil; delegado titular da 35ª Delegacia de Polícia (DP); presidente do Disque-Denúncia; e ouvidor da Ouvidoria de Polícia.

A partir da análise dos discursos apreendidos nas entrevistas, foram definidas categorias-chave, tais como participação social, canais participativos, ouvidoria, CCS, cafés comunitários, UPPs, Conserj, Dedic, milícias, cidadania, democracia, sociedade, comunidade, entre as mais importantes. Além disso, foi realizado o exame de fontes documentais referentes aos CCS e ao Conserj (legislações, normas, regulamentos, atas de reuniões etc.), com vistas à obtenção das informações necessárias para a compreensão do desenho institucional, das atribuições dos membros e do funcionamento da participação social nessas instituições no Rio de Janeiro.<sup>4</sup>

Vale destacar que os procedimentos utilizados para a coleta de dados foram especialmente fecundos, produzindo um amplo conjunto de dados excepcionalmente

---

4. Ressaltamos que algumas informações complementares foram obtidas nas redes sociais, como no caso do CCS da 23ª Área Integrada de Segurança Pública (Aisp), que, além de possuir página própria no Facebook (disponível em: <<https://www.facebook.com/CCSAisp23/info>>), ainda conta com um *blog* para divulgar suas atividades (disponível em: <<http://ccs-aisp23.blogspot.com.br/>>).



variado e rico, que pôde subsidiar a análise proposta em um campo praticamente inexplorado, como é o das instituições participativas na segurança pública.

Este capítulo está organizado em três seções além desta breve introdução. Na segunda seção, são expostos alguns importantes aspectos da segurança pública na cidade do Rio de Janeiro. Na terceira, é focado um esboço da participação social no âmbito da segurança pública, considerando-se os CCS e o Consperj. Por fim, na quarta seção, são apresentadas as considerações finais do trabalho, privilegiando os significados predominantemente atribuídos à participação social pelo universo pesquisado.

## **2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

### **2.1 Retrospecto histórico de implantação dos CCS**

Os conselhos foram concebidos em um contexto fortemente otimista, quando da ascensão do associativismo civil no Brasil como forma de aumentá-lo e aproximá-lo sem cooptá-lo da sociedade política e do Estado (Sento-Sé, Santos e Ferreira, 2012). No Rio de Janeiro, a primeira tentativa de instalação dos CCS remonta a 1999, contexto no qual a antiga Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP)<sup>5</sup> editou a primeira norma sobre o tema, na qual objetivava definir as Aisps e as competências de seus coordenadores, abordando transversalmente, em seu anexo, no campo reservado às observações, a possibilidade de implantação dos CCS.

Em 2012, aproximadamente sessenta CCS se encontravam implantados no estado do Rio (Sento-Sé, Santos e Ferreira, 2012), dezessete deles apenas na capital.<sup>6</sup> No primeiro semestre de 2014, os conselhos estavam implantados na maioria dos municípios fluminenses, embora o quantitativo total em funcionamento tivesse sido reduzido em cerca de 20% em relação aos dados de 2012, indicando que a consolidação institucional desses espaços participativos, no âmbito estadual, ainda não fora alcançada.

A instalação de um CCS, do ponto de vista da previsão normativa, deveria corresponder à existência de uma Aisp, razão pela qual ambos, a Aisp e o CCS, foram criados pela mesma norma. Esta divisão territorial foi instituída em 1999, objetivando unificar as áreas de atuação das polícias Militar e Civil. Em princípio, a proposta era de que cada Aisp contasse com apenas um conselho e que ambos tivessem como limites geográficos a mesma circunscrição do batalhão de polícia militar (BPM) integrante da Aisp (Teixeira, 2005; 2006; Sento-Sé, Santos e Ferreira,

5. No governo de Sérgio Cabral, a SSP passa a se denominar Seseg (com a supressão da palavra pública).

6. Esse número de conselhos decorre da divisão do território por Aisps, recorte instituído em 1999 pela SSP.

2012; Sento-Sé, Rodrigues e Lázaro, 2013). Posteriormente, isso se modificou e há hoje, na capital, Aisps que contam com mais de um CCS em funcionamento.

De acordo com o determinado na Resolução SSP nº 781, de 8 de agosto de 2005, alterada pelas resoluções Seseg nºs 78, de 20/9/2007, e 547, de 12/4/2012, os conselhos têm caráter consultivo e são vinculados às diretrizes da SSP e do ISP (Estado do Rio de Janeiro, 2005).<sup>7</sup> A Resolução SSP nº 263, de 26 de julho de 1999, já esclarecia:

ainda na primeira reunião, deve-se preparar o convite para a instalação do conselho comunitário da área. O convite deve ser assinado pelos delegados e pelo comandante, e deve ser remetido, sem exclusões, a todas as entidades da sociedade civil atuantes nas áreas, tais como instituições religiosas, comerciais e classistas, associações de moradores, entidades filantrópicas etc. (Estado do Rio de Janeiro, 1999).

A resolução supracitada prevê ainda que “as opiniões do cliente (a comunidade) têm um papel relevante na melhoria da credibilidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações policiais” (Estado do Rio de Janeiro, 1999). Isto é, desse ponto de vista, a resolução parece sugerir que a participação social era então concebida a partir das relações de consumo nas quais o cliente – a “sociedade” – opinaria sobre a qualidade da prestação do serviço policial, indicando aperfeiçoamentos. Nesta perspectiva, a sociedade deveria servir-se do trabalho da polícia, opinando, inclusive, sobre aspectos de seu desenvolvimento e sua implantação, daí o caráter meramente consultivo dos CCS. Aliás, não é por mera coincidência que a primeira finalidade atribuída ao conselho era trabalhar para “aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população”, podendo para tanto até mesmo ultrapassar os limites de ação previstos na resolução, “desde que não pretenda tomar-se deliberativo ou executivo” (Estado do Rio de Janeiro, 1999).

No desenho inicial, as atribuições formais dos CCS estavam ancoradas mais nas necessidades das instituições policiais que no atendimento das demandas sociais. Daí a importância de estruturar uma hierarquia de poder organizacional na qual as instituições policiais ocupassem um papel de destaque:

no caso da criação dos conselhos comunitários de segurança no Rio de Janeiro, a expectativa normativa original é deixada de lado já na letra da lei, circunscrevendo a participação social a um papel coadjuvante e definindo a centralidade da especialização profissional para a tomada de decisões (Sento-Sé, Santos e Ferreira, 2012, p. 103).

Naquele contexto, em certo sentido, talvez não fosse incorreto supor que o desenho institucional dos conselhos comprometia a consolidação destes locais

7. O conjunto de normas que implantou os CCS, estruturou-os e, posteriormente, revitalizou-os se constituiu a partir dos seguintes atos: Resolução Seseg nº 20, de 27/2/2007; Resolução SSP nº 781, de 8/8/2005; Resolução SSP nº 629, de 19/5/2003; Resolução SSP nº 263, de 26/7/1999; Portaria ISP nº 58, de 13/12/2013.

como espaços participativos. Uma consequência imediata dessa concentração de poder nas mãos dos representantes das instituições policiais é que, pouco a pouco, os CCS foram sendo desativados em razão de um gradual e sintomático processo de esvaziamento.

Em 2003, sob o governo de Rosinha Garotinho, herdeira política do ex-governador Anthony Garotinho, a revitalização dos conselhos foi delegada ao ISP por meio da Resolução nº 629, de 19 de maio de 2003, editada pela Seseg. Esta norma, ao abordar os objetivos do conselho, não se refere mais ao cidadão-cliente, mas ao cidadão-parceiro, pois a finalidade agora é: “aproximar as instituições policiais da comunidade, aprimorar o controle da criminalidade através do apoio dos que convivem mais de perto com os problemas e elevar o grau de consciência comunitária” (Estado do Rio de Janeiro, 2003b). Isto só foi possível porque as próprias atribuições dos CCS haviam sido alteradas antes, pela Resolução SSP nº 607, de 24 de março de 2003, que objetivava:

- a) aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população;
- b) aprimorar o controle do crime mediante o apoio dos que convivem mais de perto com os problemas, no cotidiano: os moradores;
- c) elevar o grau de consciência comunitária sobre a complexidade dos problemas relativos à segurança pública para que jamais, em nosso estado, haja espaço para o fortalecimento do discurso que propõe a barbárie como forma de combater a barbárie (Estado do Rio de Janeiro, 2003a, capítulo 6, seção I).

Ressalte-se ainda que neste governo são instituídos, por intermédio da Resolução SSP nº 629/2003, encontros mensais entre a Polícia Militar e a população compreendida na área da Aisp, a qual o batalhão está circunscrito, denominados cafés comunitários, que também contam com a participação da Polícia Civil. Do ponto de vista formal, esses encontros deveriam ocorrer de modo independente às reuniões dos CCS e seriam hospedados, obrigatoriamente, pelo BPM, onde o comandante recepcionaria em seu local de trabalho tanto os delegados da Polícia Civil como os líderes comunitários que atuam na mesma Aisp. Vale a pena observar que alguns estudos sugerem, mas não comprovam, a possibilidade de os cafés comunitários terem se tornado espaços participativos mais democráticos que as reuniões dos CCS (Teixeira, 2005; 2006).

Sob a coordenação do ISP, uma nova diretriz foi elaborada objetivando atualizar as atribuições dos CCS “em pronta resposta às modificações e inovações demandadas pela sociedade” (Estado do Rio de Janeiro, 2005). Ela inovou estruturalmente ao criar o cargo de coordenador dos CCS, cargo cuja competência seria articular as atividades realizadas pelos diversos conselhos existentes no estado.

Uma questão que gostaríamos de apresentar a partir das normas que foram elaboradas para definir a estrutura, regular a implantação e orientar o funcionamento dos CCS diz respeito às restrições à participação. Essa é uma questão de fato relevante, na medida em que problematiza a atuação política do cidadão no campo específico da segurança pública. Nosso interesse decorre da constatação, a partir da análise das resoluções que estruturam os CCS, de que a vida pregressa do postulante a um cargo na estrutura administrativa do conselho é uma preocupação central dos gestores das instituições policiais. Nessa direção, pode-se indagar: como equacionar o aprofundamento qualitativo da democracia e a participação cidadã e, ao mesmo tempo, fixar limites à participação daqueles indivíduos que possuem antecedentes criminais? O fato de uma pessoa contar com antecedentes criminais em suas marcas biográficas é em si um motivo legítimo para justificar sua exclusão do conselho? Para os gestores da Seseg, sim.

É por esse motivo que o inciso que versa sobre os antecedentes dos indivíduos que desejem ser membros efetivos dos CCS foi o que mais sofreu alterações nas resoluções editadas pela Seseg e pelo ISP. Na Resolução SSP nº 263/1999, o inciso afirmava ser necessário “certificar-se dos bons antecedentes de quem pleiteie tornar-se membro efetivo do respectivo CCS, nos termos do art. 25, IV” (Estado do Rio de Janeiro, 1999, art. 17, inciso XI). Ele foi posteriormente modificado pela Resolução Seseg nº 78/2007, passando a ilustrar a seguinte redação:

certificar-se dos antecedentes dos interessados em tornar-se membro efetivo do respectivo CCS, nos termos do art. 25, IV, através do Sarq/Polinter [Serviço de Arquivo da Polícia Interestadual], do Departamento de Polícia Especializada, da Chefia da Polícia Civil deste estado (Estado do Rio de Janeiro, 2007, art. 17, inciso XI).

Na Resolução Seseg nº 547/2012, por sua vez, o inciso XI é mais uma vez alterado e tem como redação final:

certificar-se pelos meios de consulta disponíveis aos órgãos da Seseg, quanto à inexistência de antecedentes criminais da pessoa interessada em tornar-se membro efetivo do respectivo CCS, nos termos do art. 25, IV (Estado do Rio de Janeiro, 2012, art. 17, inciso XI).

Como se pode constatar, as normas que regem os CCS, a cada nova edição desde sua implantação, ampliam as restrições quanto à participação de indivíduos que possuem antecedentes. Aliás, o próprio sentido da palavra antecedente foi se transformando ao longo das distintas resoluções que regem os conselhos. Na primeira resolução, em 1999, bastava que os indivíduos tivessem bons antecedentes para que pudessem se tornar membros efetivos dos CCS. Isto é, não havia nenhuma menção direta à questão criminal, bastava que nada desabonasse a conduta do postulante.

No contexto seguinte, em 2007, os interessados deveriam ser “sarqueados”<sup>8</sup> pela Polícia Civil fluminense. Em 2012, hipertrofiou-se ainda mais a abrangência investigativa, ao se prever o uso de todos os meios disponíveis aos órgãos da Seseg para se levantar os antecedentes dos candidatos aos CCS, extrapolando-se, portanto, as limitações apuratórias da Polícia Civil.

Neste sentido, dos bons antecedentes (Resolução SSP nº 263/1999) aos antecedentes criminais (Resolução Seseg nº 547/2012), percebe-se uma tendência normativa de restrição à participação social dos indivíduos indesejáveis. Interessante seria investigar de que modo essa restrição poderia estar sendo usada para reserva, manutenção e expansão de capital político, obtenção de privilégios ou exclusão de adversários nos embates políticos ocorridos no âmbito dos CCS.

## 2.2 Normativa e institucionalidade dos CCS

Nesta subseção, um ponto para o qual julgamos importante chamar atenção diz respeito ao modo como os arranjos institucionais estão organizados, influenciando claramente na distribuição do poder, fortalecendo ou enfraquecendo a participação de determinados atores. Por exemplo, nos CCS a previsão formal fixa é de que eles devem contar com três categorias de integrantes: membros natos, efetivos e participantes. Esses membros são tratados de modo diferenciado no tocante aos direitos e às obrigações que portam.

Os natos ocupam as vagas que são destinadas, exclusivamente, aos representantes das organizações policiais sediadas na área de atuação do conselho. Essas vagas são destinadas ao comandante da PMERJ e aos delegados titulares das delegacias de Polícia Judiciária que exercem suas atividades na Aisp. Na condição de membro nato, tais integrantes não podem ser destituídos de seus cargos. Além disso, eles não votam nem podem ser votados durante o processo eleitoral para a composição da diretoria, cabendo a eles, porém, fiscalizar todo o pleito. Ao membro nato é facultada a possibilidade de solicitar ao ISP que, na ausência de um CCS implantado em sua Aisp, homologue a instalação de um conselho naquela circunscrição.

Podem ser membros efetivos todos os cidadãos que tenham mais de 18 anos, residam, trabalhem ou estudem na circunscrição do CCS, e apresentem bons antecedentes. Caso uma Aisp vizinha àquela na qual se encontra o conselho não disponha de um CCS próprio, excepcionalmente, será permitido ao morador desta região que integre, como membro efetivo, o conselho da circunscrição vizinha. A proposta do ISP se centra na tentativa de que se consiga reunir, entre os membros efetivos, representantes dos distintos segmentos sociais e profissionais que atuam

---

8. A expressão sarquear designa uma investigação policial no banco de dados do sistema Sarq/Polinter, no qual se encontram armazenadas as anotações sobre os antecedentes criminais de todos os indivíduos que já foram condenados pela Justiça.

na localidade, tais como: membros da comunidade, representantes religiosos, associações de moradores, associações comerciais e industriais, prestadores de serviços públicos e privados etc. Os membros efetivos podem se candidatar aos cargos previstos para a direção do conselho.

Não sendo membro nato nem membro efetivo, todos os demais cidadãos que frequentem as reuniões do CCS serão denominados de membros participantes – estes não votam nem podem ser votados nas eleições para integrar a diretoria do conselho. Regimentalmente, a diretoria deve apresentar a seguinte composição: presidente; vice-presidente; primeiro e segundo-secretário; e diretor social. Nenhum destes cargos conta com previsão de retribuição pecuniária. A Comissão de Ética completa a estrutura regimental estabelecida para os CCS. Ela deve ser composta por, ao menos, três membros efetivos indicados pela diretoria.

No que toca às dinâmicas de trabalho, as reuniões devem ser mensais, mas, excepcionalmente, podem ocorrer em intervalo inferior, a critério da diretoria. Formalmente, existe a previsão de que as memórias das reuniões sejam registradas em atas e, posteriormente, encaminhadas à coordenação dos conselhos (a cargo do ISP). No campo, verificamos que alguns CCS não enviavam as atas das reuniões ao ISP e que outros nem sequer as confeccionavam. Na tentativa de sistematizar esses relatos, o ISP elaborou, em 2012, um mecanismo virtual de preenchimento de atas denominado Sistema de Ata Eletrônica, cujo objetivo era: “fazer uma padronização dos procedimentos de elaboração de atas, com a finalidade prioritária de otimizar e acelerar o acesso às demandas dos CCS e os respectivos encaminhamentos por parte das autoridades competentes”.<sup>9,10</sup> A implementação desta nova ferramenta não foi capaz de motivar a sistematização das memórias dos encontros, pois a elaboração das atas permanece sendo uma conduta que varia conforme o comprometimento de cada diretoria do CCS com as orientações do ISP.

Há um roteiro prévio das etapas que deveriam constituir as reuniões ordinárias, devendo ser seguido pela diretoria do conselho. Esse ritual foi estabelecido pela Resolução SSP nº 781/2005, que, além de delimitar em duas horas a duração máxima de cada encontro, fixou ainda a obrigatoriedade do comparecimento dos membros natos às reuniões.<sup>11</sup> Segundo o art. 33 desta mesma resolução, as seguintes atividades devem constar na pauta de cada encontro mensal:

9. Segundo o art. 37 da Resolução SSP nº 781/2005, o modelo padrão de ata deve contemplar os seguintes itens: data da reunião; horário de início; local; nome completo dos presentes; assuntos abordados; decisões e/ou encaminhamentos; local e data do próximo encontro; e horário de encerramento.

10. Comunicação oficial do presidente do ISP, em maio de 2012. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/NoticiaCcs01062012.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/NoticiaCcs01062012.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2014.

11. Há previsão normativa de que o presidente do CCS officie à coordenação caso algum dos membros natos falte às reuniões mensais. Neste caso, o coordenador comunicaria aos gestores da PMERJ e da PCERJ, que acionariam administrativamente o faltoso. No entanto, os membros natos, cujo absenteísmo varia de acordo com a localização em que se encontra o CCS, apesar de não comparecerem aos encontros, enviam representantes. Esta estratégia impede que a ausência deles seja computada como falta, obstaculizando pressões políticas e/ou sanções administrativas.

- abertura pelo presidente;
- composição da mesa;
- leitura e aprovação da ata da reunião anterior;
- apresentação dos dados estatísticos do mês anterior;
- prestação de contas das tarefas distribuídas nas reuniões anteriores;
- apresentação do tema principal a ser tratado;
- assuntos gerais;
- fala dos participantes, com inscrição junto à mesa;
- síntese dos assuntos tratados e comunicação da próxima reunião;
- consignação, em atas ou relatórios, das ações seguintes a serem desenvolvidas; e
- encerramento.

Uma observação que merece ser destacada quanto aos encontros mensais dos CCS diz respeito à metodologia de trabalho proposta pelo ISP para a resolução dos casos abordados. Pretende-se que sejam usadas as estratégias de policiamento voltado à solução de problemas, cujos princípios seriam: identificação das questões preocupantes, proposição da divisão de responsabilidades entre os atores envolvidos e monitoramento das soluções propostas.

Existem diversas metodologias que fundamentam esse tipo de planejamento policial, mas apresentaremos aqui a mais utilizada no Brasil (o método Sara ou Iara) e que tem sido incorporada nos cursos de policiamento comunitário ministrados para policiais em todo o país. Desta forma, policiais e representantes dos conselhos comunitários poderão trocar informações seguindo a mesma orientação metodológica (Teixeira, 2008, p. 16).

No Rio de Janeiro, as Aisps foram criadas como parte de uma política setorial que tinha como objetivo estreitar a relação entre as polícias Civil e Militar e aproximá-las das comunidades:

considerando que as áreas integradas de segurança pública (Aisps) têm como um de seus objetivos a interação entre os órgãos policiais, as comunidades e as agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais à população; e considerando que com a implantação das Aisps foram instalados conselhos comunitários das áreas (Estado do Rio de Janeiro, 2003b).

O CCS, assentado na proposta de gestão participativa, deveria atuar na identificação, na resolução e no monitoramento dos problemas locais de segurança pública. Na descrição que apresentaremos na próxima seção, buscamos enfatizar os assuntos que são mais comuns nas reuniões dos CCS. Destacamos ainda as diferentes origens sociais dos participantes, assim como os encaminhamentos

propostos para a resolução das questões debatidas. Pretende-se que o leitor tenha uma ideia razoavelmente consistente das interações e das disputas que ocorrem nas reuniões do conselho e, em especial, dos impactos que essas discussões têm na qualidade da participação dos diferentes indivíduos.

Lembramos que a natureza dos CCS é consultiva, portanto aquilo que é deliberado nos encontros mensais não tem a força de uma determinação. Trata-se de uma recomendação, uma solicitação que é feita pelos integrantes do conselho aos representantes do poder público, mas que pode ou não ser atendida. No entanto, considerando-se que uma das atribuições precípuas dos CCS é mapear os problemas locais no campo da segurança pública e propor soluções, é evidente que, quanto maior for o quantitativo de recomendações atendidas pelo poder público, mais fortalecido estará o conselho. Neste sentido, a preservação da memória das reuniões se torna um valioso mecanismo de fiscalização e monitoramento tanto das demandas locais como do retorno dado pelo poder público.

Uma vez que se tenha apresentado até agora os aspectos centrais da regulamentação, da estrutura, das atribuições e do funcionamento dos CCS, passa-se a discorrer na seção seguinte sobre os dados coletados no campo.

### 3 TRABALHO DE CAMPO: A IMERSÃO NOS CCS DO RIO DE JANEIRO

#### 3.1 Violência, crime e gestão da segurança pública no Rio de Janeiro

A gestão administrativa do município do Rio de Janeiro se encontra dividida em cinco áreas de planejamento e 33 regiões administrativas (RAs). As RAs são compostas a partir da distribuição dos 161 bairros da cidade. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), coletados no Censo Demográfico de 2010, a população residente na cidade é de 6.320.446 (46,8% masculino e 53,2% feminino), apresentando a concentração habitacional demonstrada na tabela 1.

**TABELA 1**  
**Divisão territorial do município do Rio de Janeiro, por RA**

Área de planejamento	RA	População residente
1	I – Portuária; II – Centro; III – Rio Comprido; VII – São Cristóvão; XXI – Ilha de Paquetá; e XXIII Santa Teresa	297.976
2	IV – Botafogo; V – Copacabana; VI – Lagoa; VIII – Tijuca; IX – Vila Isabel; e XXVII – Rocinha	1.009.170
3	X – Ramos; XI – Penha; XII – Inhaúma; XIII – Méier; XIV – Irajá; XV – Madureira; XX – Ilha do Governador; XXII – Anchieta; XXV – Pavuna; XXVIII – Jacarezinho; XXIX – Complexo do Alemão; XXX – Maré; e XXXI – Vígário Geral	2.398.572
4	XVI – Jacarepaguá; XXIV – Barra da Tijuca; e XXXIV – Cidade de Deus	909.955
5	XVII – Bangu; XVIII – Campo Grande; XIX – Santa Cruz; XXVI – Guaratiba; e XXXIII – Realengo	1.704.773

Fonte: Dados do aplicativo Bairros Cariocas, desenvolvido pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP). Disponível em: <[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index\\_ra.htm](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_ra.htm)>.



Desde 2009, com a edição do Decreto Estadual nº 41.930, todo território do estado conta com Circunscrições Integradas de Segurança Pública (Cisps). Formalmente, o pressuposto é de que a Cisp proporcione uma melhoria na gestão e fomenta a integração entre as polícias, e, ainda, destas com os diversos segmentos da sociedade.

A origem das Cisps encontra-se em um projeto anterior que estabelecia a divisão de tarefas, a distribuição de efetivo e a aproximação entre as polícias e a sociedade, tendo como referência os limites de atuação territorial dos batalhões da Polícia Militar. Trata-se de uma proposta implementada em 1999, quando se fixaram as Aisps. Posteriormente, em 2009, decidiu-se que um agrupamento de Aisp resultaria em uma Região Integrada de Segurança Pública (Risp). Deste modo, no âmbito da segurança pública, o estado do Rio de Janeiro conta atualmente com as seguintes delimitações territoriais: Cisp, Risp e Aisp.

No estado do Rio de Janeiro, há sete Risps: duas na capital e cinco nos demais municípios. A 1ª Risp da capital, que engloba a Zona Sul, o Centro e parte da Zona Norte, conta com onze Aisps, o que corresponde a onze batalhões de polícia militar e 26 delegacias de polícia civil. A 2ª Risp, que abrange a Zona Oeste e a outra parte da Zona Norte, reúne seis Aisps, totalizando seis batalhões da polícia militar e dezesseis delegacias de polícia civil.

No segundo semestre de 2013, para atender à população fluminense, a Polícia Civil contava com um efetivo de 10.805 servidores, e a Polícia Militar, com 55.084 trabalhadores. Em ambos os casos, esses números dizem respeito ao efetivo policial que se encontrava distribuído pelos diversos cargos que compõem a carreira policial: do soldado ao comandante, na PMERJ, e do investigador ao delegado titular, na PCERJ.<sup>12</sup>

A seguir, no intuito de familiarizar o leitor com o universo de atuação das instituições de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, há um breve panorama sobre as principais incidências criminais registradas nos últimos anos. Estabeleceram-se como marcos temporais os anos de 2007 (imediatamente anterior à implantação da primeira UPP) e 2013 (último ano com dados estatísticos consolidados até a conclusão desta pesquisa). Para todo o período, as estatísticas criminais disponibilizadas nos *Balancos de Incidências Criminais e Administrativas*, publicados pelo ISP, serão usadas como base de dados.<sup>13</sup> Neste intervalo ocorreu uma queda considerável nos casos de homicídios dolosos registrados, algo em torno de 22% em relação a 2007. Paradoxalmente, no sentido inverso e em maior

---

12. Segundo dados do Sistema de Administração de Pessoal da Coordenadoria de Gestão de Folha de Pagamento (Sape/Cofpa) referentes a setembro de 2013.

13. Para fins desta pesquisa, utilizamos as edições de 2008 a 2012 do balanço. Em 2013, usando o *Boletim Mensal de Monitoramento e Análise*, publicado pelo mesmo instituto, produzimos os dados que apresentamos.

proporção, observa-se o crescimento das ocorrências de desaparecimento, que aumentaram em 30% no mesmo período. Merece atenção especial a constatação de que, entre 2012 e 2013, houve uma tendência de crescimento dos homicídios dolosos, o que é ratificado, inclusive, pelas ocorrências policiais registradas no primeiro trimestre de 2014.

No contexto em que as UPPs têm se constituído no principal “programa” implementado pela Seseg, quando analisamos os indicadores resultantes do trabalho policial, notamos uma queda abrupta dos autos de resistência (de 1.330 para 398 casos, redução de 70%), que foi acompanhada pela redução da vitimização policial letal (de 32 para 24 óbitos, diminuição de 25%). Ressalte-se que, embora esteja matando menos e um número menor de seus membros esteja morrendo, as instituições policiais estão prendendo e apreendendo mais, o que apenas confirma o pressuposto já discutido em alguns trabalhos acadêmicos de que a letalidade da ação policial não corresponde à melhoria da produtividade e/ou à eficácia do trabalho policial (Cano, 1997). Há, no Rio, um inegável predomínio da política de encarceramento (de 14.355 prisões, em 2007, para 29.810, em 2013, apresentando 108% de aumento no período estudado), em um sistema penitenciário cuja população carcerária era de 35.611 detentos em 2013.

Constata-se também a prática policial de intensificação na apreensão de adolescentes (de 1.853 jovens, em 2007, para 7.222, em 2013, crescimento de 290%). No que tange aos adolescentes infratores apreendidos em 2013, em 46,5% dos casos, as condutas descritas estavam relacionadas ao envolvimento com drogas, sendo que, em 96,8% delas, a tipificação adotada foi a de tráfico de entorpecentes.<sup>14</sup> Isto é, existe a possibilidade de que os jovens apreendidos em posse de substância entorpecente moradores de áreas periféricas ou de favelas, pacificadas ou não, estejam sendo classificados como traficantes nas instituições policiais com a finalidade exclusiva de mantê-los reclusos.

Importante salientar que o número de prisões e apreensões apresenta crescimento equivalente ao da apreensão de drogas (79%). A apreensão de armas, por sua vez, vem decrescendo, com variação de -27% (de 11.178, em 2007, para 8.101, em 2013), mas não está evidente se essa diminuição está relacionada ao êxito policial acumulado nos anos anteriores, que poderia estar desarmando os comerciantes varejistas de drogas, ao insucesso das atuais incursões policiais – que seriam ineficientes –, à migração territorial do crime, ou a todos esses fatores juntos.

Nos crimes contra o patrimônio, verifica-se uma menor incidência de roubos (de 137.781, em 2007, para 122.760, em 2013, com redução de 11%) e o crescimento de furtos (de 157.162, em 2007, para 183.040, em 2013). Contudo,

---

14. Dados apresentados ao Consperj pelo presidente do ISP em 15 de março de 2014.

se tais números podem sugerir uma estabilização no quantitativo de ocorrências criminais, isso deve ser relativizado quando comparamos o total de registros de ocorrências que foi efetuado no período: crescimento de 22% (de 631.684, em 2007, para 768.409, em 2013), mais que o dobro do crescimento populacional estimado, que foi de 8,1% na última década.

Em síntese, até 2013 haviam sido implantadas 38 UPPs nas favelas do Rio. Naquele contexto, além da diminuição da letalidade na ação policial, observou-se também uma tendência de redução da vitimização policial. Em que pese o devido reconhecimento pelo mérito dessas iniciativas, no que concerne, principalmente, às vidas que foram preservadas, os dados de incidência criminal mensurados a partir dos registros de ocorrência parecem sugerir que o impacto da política pacificadora no controle da criminalidade urbana estadual ainda está carente de estudos mais aprofundados. Aliás, o crescimento de 18% nos casos de homicídio doloso em 2012 e 2013 nos avisa que ainda é cedo para conclusões, sejam elas quais forem.

### 3.2 Os CCS

Selecionaram-se dois CCS implantados em Aisps distintas para acompanhar ao longo deste estudo, um na Zona Sul (23ª Aisp) e outro no Centro (5ª Aisp) da capital fluminense. Em ambos os casos, foram acompanhadas as reuniões mensais por um semestre, entre outubro de 2013 e março de 2014. A observação pura foi empregada na coleta de dados. Os pesquisadores não eram membros natos, nem se enquadravam nos requisitos para serem membros efetivos, mas na condição de membros participantes puderam ter acesso aos integrantes dos CCS, aos debates e às rotinas de trabalho nos conselhos.

Como parte da preparação para a ida ao campo, as atas do CCS da 31ª Aisp, correspondente a uma região da Zona Oeste da capital, foram estudadas. A análise realizada constituiu-se um exercício que tinha o objetivo de familiarizar os pesquisadores com as dinâmicas próprias dos encontros mensais. Isto só foi possível graças à colaboração do Laboratório de Análise da Violência (LAV), da UERJ. O LAV disponibilizou para o nosso grupo de pesquisa as atas digitalizadas de todos os CCS que estavam em funcionamento em 2012, cobrindo o período entre 2005 e 2012.<sup>15</sup> A partir deste acervo digital, elaborado pelo LAV em parceria com o ISP, foi possível conhecer tanto o perfil dos integrantes e frequentadores regulares das reuniões dos CCS como a linguagem usada por eles. Além disso, foi possível identificar ainda as temáticas que eram mais recorrentes e, por contraste, aquelas que raramente eram abordadas. Enfim, tratou-se de um estimulante exercício de ambientação.

---

15. Esse acervo foi sistematizado por uma equipe de pesquisadores vinculada ao LAV/UERJ, sob a coordenação do professor João Trajano de Sento-Sé.

A seguir, apresenta-se o resultado da análise do acervo de atas da 31ª Aisp. Posteriormente, inicia-se uma reflexão sobre os dados coletados no campo, em duas áreas distintas, a 5ª Aisp (Centro e Santa Teresa) e a 23ª Aisp (Rocinha, Vidigal, Ipanema, Leblon, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa e São Conrado).

### 3.2.1 CCS da 31ª Aisp

A Aisp do 31º BPM abrange as circunscrições de duas delegacias de polícia civil, a 16ª DP Legal (Barra da Tijuca, Itanhangá e Joá) e a 42ª DP Legal (Recreio dos Bandeirantes, Barra de Guaratiba, Camorim, Grumari, Vargem Grande e Vargem Pequena). São bairros situados na Zona Oeste da capital, entre praias e montanhas, portanto economicamente valorizados. Na região, há forte concentração de comerciantes e prestadores de serviços. No entanto, vale a pena observar que, embora estes bairros partilhem da mesma localização física, eles se distinguem enormemente sob o ponto de vista simbólico. *Grosso modo*, enquanto a Barra da Tijuca, o Itanhangá e o Joá são valorizados pela ocupação nas últimas décadas das camadas da população chamadas emergentes, a ocupação do Recreio dos Bandeirantes, de Barra de Guaratiba, do Camorim, de Grumari, de Vargem Grande e de Vargem Pequena se caracteriza historicamente pelas camadas médias e baixas.

No acervo digitalizado, não constam os registros entre 2001 e 2004. Já em 2005, apenas as reuniões de outubro e novembro estão registradas em atas. Em 2006, constam as atas de janeiro, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro. No ano seguinte, falta somente o registro de fevereiro. Em 2008, falta o trimestre junho, julho e agosto. O primeiro ano no qual estão preservadas todas as atas é 2009. Em 2010, novas lacunas são verificadas: não há registro das reuniões de janeiro e abril. Em 2011, estão preservadas as atas de todos os meses. No último ano, em 2012, apenas as atas de janeiro, fevereiro, março, junho, julho, agosto e setembro estão preservadas. De um modo geral, são tantas as ausências de meses não registrados, embora a norma determine a obrigatoriedade de elaboração da ata a cada sessão, que se pode até questionar a capacidade da coordenação dos CCS em monitorar com eficiência e efetividade as diretorias dos conselhos.

Quanto aos relatos, nota-se que, a partir de 2007, as atas apresentam uma padronização nos itens que a constituem: há informações sobre a data, o local, os participantes (membros natos, efetivos e participantes) e um resumo dos temas tratados na reunião. Nos anos anteriores, 2005 e 2006, não se fez referência aos locais em que as reuniões ocorreram.

A leitura das atas do CCS da 31ª Aisp no longo prazo, entre 2005 e 2012, produz no leitor alguma confusão mental, pois a todo momento a composição da diretoria e a relação dos membros efetivos constante nas atas se confundem. A impressão que se tem é de que ambas têm a mesma composição. Ocorre que,

se isto for verdade, todo membro efetivo era também integrante da diretoria do conselho, o que colocaria um dilema para a alternância de poderes. Por sua vez, nas atas, os membros natos estão quase sempre presentes, não sendo feita uma clara distinção em relação ao titular da cadeira e o seu representante institucional – posteriormente, no campo, observamos ser uma prática recorrente dos membros natos enviar representantes. Quanto aos membros participantes, eles apresentam pouca alternância ao longo dos anos: são quase sempre os mesmos moradores, síndicos de condomínios, representantes de associação de moradores e proprietários de estabelecimentos comerciais (centros comerciais, *shoppings*, hotéis, restaurantes, lojas, colégios etc). Neste CCS, a presença do subprefeito da região e de alguns vereadores é uma constante. Outras categorias profissionais que participam das reuniões são: representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Secretaria de Assistência Social, do Conselho Tutelar e da Guarda Municipal. Concessionárias de serviços públicos, como Light e Cedae, comparecem em sessões alternadas.

Verificou-se que há um rodízio dos locais que hospedam os encontros mensais do conselho, que não possui uma sede própria. Seja no 31º BPM, seja em algum estabelecimento comercial, a diretoria do CCS tradicionalmente inicia a sessão agradecendo aos anfitriões a cessão do espaço para que o evento pudesse acontecer.

O visitante que comparecer a uma dessas reuniões encontrará um grupo cordial, que se reúne em torno do café, servido antes da reunião.<sup>16</sup> Tem-se a impressão de que ali estariam reunidos indivíduos de segmentos sociais distintos, mas que buscam um objetivo comum: a melhoria na prestação do serviço de segurança pública.<sup>17</sup> Interessante constatar que os representantes das instituições policiais sofrem poucas cobranças e, ainda, que são raras as divergências durante as reuniões.

De um modo geral, observa-se que tanto os membros efetivos como os demais participantes, no café ou durante as reuniões, usam recorrentemente a expressão “quebra de barreira” para destacar a melhoria da relação entre a polícia e a sociedade naquela região. Por sua vez, o comandante do batalhão, em todas as reuniões de que participou, reiterou gratidão pelo apoio que vinha recebendo dos moradores da região:

o presidente passou a palavra ao tenente coronel da PM Jailson, que discorreu sobre as estatísticas das ocorrências atendidas pelo 31º BPM no mês anterior. *Agradeceu o apoio que tem recebido de toda a comunidade da região e a conclamou a continuar a*

16. Para além da leitura das atas, a equipe de pesquisa também esteve, por duas vezes, nas reuniões desse CCS.

17. Entretanto, várias concepções sobre o que seria a segurança pública aparecem nas intervenções dos integrantes do conselho.

*perseguir os objetivos de melhoria da qualidade de vida* (ata do 31º CCS, reunião de 9 de outubro de 2006, grifo nosso).<sup>18</sup>

O delegado de polícia, tendo como base as estatísticas que são produzidas pelo sistema Delegacia Legal, apresenta em cada reunião os principais indicadores obtidos a partir das ocorrências criminais registradas nas delegacias da área (roubos a residências, roubo e furto de veículos etc.). O comércio de drogas nos condomínios está entre os tipos penais mais citados. Em seguida, os membros natos sempre solicitam que a população local colabore com as instituições policiais ligando para o Disque-Denúncia: “solicitou apoio da comunidade ao combate de crimes mediante denúncias pelo Disque-Denúncia, sistema idealizado para receber somente denúncias de crimes” (ata do 31º CCS, reunião de 9 de janeiro de 2006).

Os membros natos também ressaltam a singularidade de haver uma maior integração entre as polícias nesta Aisp:

o tenente coronel da PM Jailson (comandante do 31º BPM) apresentou uma avaliação das tarefas operacionais do 31º BPM e disse acreditar que a diminuição da criminalidade na região, conforme já explanado pelo delegado Heitor, é fruto da integração entre as forças das polícias Militar e Civil. Destacou que os comandos do 31º BPM e da 16ª DP fazem constantes reuniões visando à troca de informações onde baseiam a operacionalidade da segurança pública na região (ata do 31º CCS, reunião de 11 de junho de 2007).

Estudando as atas disponíveis, de 2005 a 2012, constata-se que as reivindicações dos participantes das reuniões têm um tema central: a preservação das instalações físicas e a implantação de novas tecnologias que possam garantir mais segurança aos habitantes da região. Solicita-se o reparo dos sinais de trânsito e dos radares de fiscalização eletrônica inoperantes. Pedem-se a instalação de sinais luminosos, a pintura de lombadas e, em especial, a revitalização dos espaços abandonados, que potencializam a desordem e o perigo.

Na maior parte das intervenções registradas nas atas, há uma preocupação central com a redução do número de roubos ou furtos de carros e de estabelecimentos comerciais. Esta questão é apresentada pelos membros natos, que fornecem alguns indicadores criminais locais sobre tais crimes e apresentam estes delitos como aqueles que mais demandam a atenção dos policiais. As reivindicações dos membros efetivos também são pelo aprimoramento das ações de combate a estes mesmos delitos. Isto é, tanto os representantes das organizações policiais como os demais indivíduos que participam dos encontros no CCS concordam quanto à necessidade de intensificar a repressão a uma categoria específica de conduta criminosa, os crimes contra o

---

18. Metodologicamente, optou-se pelo uso de nomes fictícios em todas as transcrições de entrevistas, atas, registros administrativos ou quaisquer outras formas de dados coletados no campo.

patrimônio. Isso possibilita um olhar transversal sobre o perfil socioeconômico dos participantes das reuniões.

Para garantir que tais objetivos sejam alcançados, os integrantes do conselho centram suas ações e reivindicações na manutenção das instalações de segurança pública existentes na região, assim como na busca pela implementação de novas instalações. Um bom exemplo disso foi a inauguração da 42ª DP em um dos bairros pertencentes à circunscrição do conselho. Na reunião em que membros da equipe de pesquisa estiveram presentes, percebeu-se que a inauguração da nova delegacia era pensada pelos integrantes do CCS como resultante da ação deles, fruto da articulação das proposições do colegiado e da negociação com os representantes do poder público. Do mesmo modo, estavam em curso naquele contexto as tratativas, iniciadas em 2013, que se estenderiam por 2014, para se obter uma unidade do Instituto Médico Legal na Barra da Tijuca. A “única” exigência dos integrantes do conselho era de que a nova unidade fosse destinada, exclusivamente, aos moradores da região.

Há uma questão que se deve ressaltar neste momento: a reivindicação de exclusividade quanto ao uso das instalações do poder público. A partir da leitura das atas, constata-se que os integrantes do CCS apoiam a manutenção e a implantação de novos postos de trabalho para os policiais, assim como incentivam a aquisição de equipamentos modernos para estas organizações. Todavia, em troca, requerem uma evidente seletividade na prestação dos serviços: os equipamentos e as instalações ofertadas devem ser usados em consonância com as demandas dos moradores da região ali representados e presentes. Neste sentido, um exemplo que ilustra bem a questão a que estamos nos referindo diz respeito à inauguração de uma delegacia de homicídios no bairro. Esta unidade policial, ao contrário da 42ª DP, possui uma área de atuação que extrapola os limites da 31ª Aisp, atendendo aos moradores de outras regiões. Em razão disso, não é percebida pelos integrantes do CCS como uma unidade que lhes pertença. Do mesmo modo, há uma reincidente cobrança aos representantes das organizações policiais para que reprimam o transporte “pirata” de passageiros e o comércio ambulante nos sinais de trânsito, pois eles “inspirariam a insegurança” nos moradores e nos comerciantes, tendo em vista que são atividades desenvolvidas por pessoas oriundas de outro meio social. Por sua vez, para que as suas necessidades sejam prontamente atendidas, os participantes não se eximem de colaborar com as instituições da ordem. Exemplificando, transcrevemos a seguir dois trechos retirados da ata de uma mesma reunião:

a sra. vice-presidente do conselho agradece à sra. Efigênia a doação de uma camisa da Seleção Brasileira autografada por todos os jogadores, que será leiloada nos sites do Mercado Livre, e no E-bay, com a renda revertida para a compra de uma máquina xerox para o 31ª BPM (ata do 31ª CCS, reunião de 8 de outubro de 2007).

O Sr. Pedrosa informa que foi acertado pelas associações e condomínios do entorno do canal de Marapendi (ABM, Amapluc, JCB, Riviera e Amarosas)<sup>19</sup> que as bicicletas que fazem ronda na ciclovia podem ser reparadas às custas destas entidades, como ocorreu na primeira vez, e solicita que novos problemas sejam comunicados. O Sr. Norberto, presidente da ABM, pede que o conserto das mesmas seja feito exclusivamente pela ABM, pois considera importante o trabalho da Guarda Municipal (ata do 31º CCS, reunião de 8 de outubro de 2007).

A partir das reuniões observadas e da leitura das atas, percebe-se que as reuniões transcorrem em clima amistoso, tendo os moradores uma clara percepção de que os representantes das organizações policiais são gestores de serviços que devem ser prestados aos moradores da região. No entanto, o tom das intervenções não se resume às críticas e às cobranças: há sempre a possibilidade de algum participante contribuir para a melhoria da prestação do serviço policial – em especial, com equipamentos, manutenções ou reformas de instalações. Por sua vez, os representantes das organizações policiais, como são frequentemente ajudados pelos integrantes do CCS, sentem-se na obrigação de fornecer explicações e de propor soluções para os problemas apresentados.

Em certa medida, as reuniões do CCS se constituem como um espaço de negociação e troca entre os moradores, empresários, comerciantes e representantes do poder público. Todo o tempo os representantes das organizações policiais são valorizados como agentes garantidores da segurança e da ordem, que dispõem de aparato institucional e lastro legal para tais fins. Tanto que os moradores e os empresários não se eximem de colaborar com estas organizações para que elas possam desempenhar a contento suas atribuições. Entretanto, tendo como referência teórica as lições de Mauss sobre a economia das trocas simbólicas, em especial a questão da reciprocidade, resta problematizar o que poderá ocorrer se os interesses dos integrantes do CCS se mostrarem antagônicos à missão policial. Isto é, até que ponto as doações recebidas pelas organizações policiais, por meio do canal participativo formal, impactam e direcionam o policiamento implementado na região?

### 3.2.2 CCS da 5ª Aisp

O CCS da 5ª Aisp abrange dois bairros, a parte histórica do Centro (Saúde, Gamboa e Santo Cristo) e Santa Teresa. A área compreendida por essa Aisp abriga fundamentalmente estabelecimentos comerciais, financeiros e culturais. Conta também com significativa área residencial. É uma área histórica que, como em outras partes da cidade, é constituída por desigualdades no que diz respeito às condições socioeconômicas da população. A partir principalmente de 2009, este espaço tem experimentado um intenso e acelerado processo de revitalização por

---

19. Associação Bosque Marapendi (ABM); Associação de Moradores e Amigos do Parque Lucio Costa (Amapluc); Associação dos Moradores do Loteamento Riviera Del Sol; e Associação de Moradores e Amigos do Parque das Rosas (Amarosas).



intermédio principalmente do programa Porto Maravilha, o que tem valorizado crescentemente os espaços abrangidos pela referida Aisp.

Como não possui sede própria, as reuniões desse conselho ocorrem de forma itinerante, a cada encontro um novo local. Embora o cenário se altere (Academia Brasileira de Filosofia – ABF, Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP, Colégio Pedro II etc.), preservam-se os ritos: inicialmente, temos a chegada da maior parte dos integrantes do conselho antes das 9h30. Estes são então recepcionados com um café da manhã com pães, biscoitos e sucos. Em uma mesa lateral, próxima ao *buffet*, a lista de presença fica à disposição dos participantes. Após assinar a presença, o participante passa a se servir e a confraternizar com os demais presentes.

A observação realizada por uma das integrantes da pesquisa permite inferir que a cordialidade caracterizava as interações dos participantes não policiais durante o café comunitário que antecedia a reunião do CCS. Os assuntos tratados nessas conversas pareciam indicar que as pessoas se conheciam há algum tempo. Por volta das 10h, após ter conferido a lista de presença e ter apresentado ao público a leitura da ata da última reunião – que é posta em votação para aprovação –, a presidente do conselho convidava todos os presentes a entoarem o *Hino Nacional*, demarcando simbolicamente o início da reunião.<sup>20</sup>

Primeiro eu queria agradecer: muito obrigada a todos que estão aqui! Vamos dar início a mais uma reunião do nosso conselho. Antes de começarmos a abrir para vocês falarem, coloca o hino aí, Eduardo, vamos ao hino (ata do 5º CCS, reunião de 24 de outubro de 2013).

Apesar de todos os participantes se apresentarem em trajas formais – ninguém vestia bermudas, camisetas, chinelos, nem usava bonés –, a presidente do conselho se destacava do grupo. Na reunião do dia 24 de outubro de 2013, que ocorreu na ABF, a integrante da equipe de pesquisa anotou em seu caderno de campo a seguinte descrição:

a presidente, uma mulher que aparentava 50 anos, trajava um vestido e, preso ao seu colo, “carregava” um colar brilhoso que chamava a atenção. Em plena manhã, aquele colar, cheio de brilhos, refletia a luz do sol que adentrava na sala e “sinalizava” o lugar de destaque que aquela senhora ocupava na reunião (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 24 de outubro de 2013).

Seja pelo tom solene com que iniciava as atividades do conselho, seja pelo estilo como se vestia, a presidente se empenhava em preservar uma determinada liturgia

---

20. Nesse ponto, há uma questão que merece ser mencionada: percebe-se entre os integrantes do conselho uma divergência de temporalidade quanto ao momento que demarcaria o início da reunião. Enquanto alguns participantes identificam o momento do café, a conferência da lista de presença e a leitura da ata anterior (que é submetida à aprovação do pleno) como etapas constitutivas do encontro mensal, a presidente só considera como tal os fatos que ocorrem após a execução do hino.

para o cargo que ocupava. Neste sentido, tanto a periodicidade dos encontros, que eram mensais, como o tempo de duração de cada sessão, 2h30, deveriam ser observados pelos demais integrantes do conselho, pois ambos eram cuidadosamente monitorados pela presidente.<sup>21</sup>

Como previsto nas normas estruturantes, o conselho era composto por três categorias: membros natos, efetivos e participantes. Na diretoria, a chapa vencedora do último pleito se apresentava completa, composta por: presidente; vice-presidente; primeiro e segundo-secretário; e diretor social e de assuntos comunitários. Entre os membros natos, o comandante do 5º BPM alternava seu comparecimento com um representante institucional, o seu subcomandante. Os delegados da 5ª DP (na Mem de Sá, no Centro) e da 7ª DP (em Santa Teresa) também usavam do mesmo expediente e, às vezes, enviavam representantes quando se diziam impossibilitados de comparecer.

Na plateia, estavam presentes membros efetivos sem cargos na diretoria e demais participantes – de um modo geral, acima dos 40 anos e, quase sempre, os mesmos. Tratava-se de um público que expunha com clareza seus questionamentos e pontos de vista, assim como apresentava reivindicações múltiplas. Em razão do dia e do horário reservado para as reuniões mensais (terças-feiras, às 10h), percebia-se uma evidente restrição quanto ao perfil das pessoas que teriam disponibilidade para comparecer. Aliás, este era um dos fatores que em parte justificava a faixa etária do público presente, invariavelmente, composto de idosos.

Ao iniciar cada reunião, a presidente, que ocupava sempre o lugar central na mesa, a partir do qual conduzia os trabalhos e encaminhava as ações do conselho, convocava os demais integrantes do colegiado para compor a mesa. Eram eles: os membros natos; o administrador regional de Santa Teresa; o inspetor da Guarda Municipal; e, por fim, o subsecretário da Secretaria Municipal de Ordem Pública (Seop).

Em seguida, fazendo uso das atribuições do cargo, a presidente iniciava a regência dos trabalhos com rigor: além de determinar quem poderia fazer uso da palavra, também delimitava por quanto tempo, em que momento e sobre que assunto as intervenções seriam admitidas. Neste sentido, apesar de todos os participantes portarem o direito à fala, a presidente instituiu, a partir de seus critérios idiossincráticos, os limites destas intervenções: “não quero prolongar muito essa reunião porque tenho que ir no aniversário da associação do comércio. Na outra reunião muitas pessoas falam” (ata do 5º CSS, reunião de 20 de março de

---

21. As normas determinavam, contudo, que as reuniões dos CCS não deveriam ter mais de duas horas de duração. Este detalhe sinaliza para um aspecto observado no campo: alguns presidentes estabelecem suas próprias regras para o funcionamento do conselho, à revelia das determinações do ISP.

2014). Portanto, a agenda de compromissos da presidente determinava os limites à participação dos demais integrantes do conselho.

Todavia, não era só isso. A própria relevância dos assuntos tratados dependia das intervenções da presidente: se ela julgasse pertinente, o assunto seria abordado com seriedade, mas se ela não o considerasse relevante, logo se mudava de tema. Isto ficou evidente quando uma participante apresentou uma proposta para que os representantes do Corpo de Bombeiros e da Guarda Municipal passassem a contar com assentos, na condição de membros natos, no conselho. Tal proposta sequer foi debatida por não ser considerada relevante pela presidência. A proponente, uma mulher aparentando 50 anos, solicitou então a palavra para desabafar: “quero registrar aqui a minha indignação e pedir a inclusão da Guarda Municipal e do Corpo de Bombeiros como membros natos. A questão política aqui é muito forte e isso não pode acontecer” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014).

No entanto, novamente, a presidente não considerou a intervenção relevante e mudou de assunto, sem comentar ou encaminhar a proposta. Passou aos comunicados e aos informes sobre a próxima reunião, sinalizando que não encaminharia a solicitação. Naquele colegiado, a desconsideração das intervenções pela presidente faz com que o tema seja arquivado.

Desprezando o roteiro proposto pelo ISP, as reuniões seguem uma rotina própria. Aqui, a leitura e a aprovação das atas antigas ocorrem antes do início de cada reunião, como se fossem um acontecimento à parte. Do mesmo modo, não há apresentação de estatísticas criminais locais pelos membros natos. Constatou-se então que, para além do prescrito, há uma realidade dinâmica que se estrutura de forma particular. Mas, apesar das divergências durante as sessões, não se identificou nenhum tipo de hostilidade ou indignação contra a organização da reunião tal como ela é conduzida pela presidente.

Após os informes iniciais, a presidente permite que se inicie a inscrição dos participantes para que eles coloquem suas solicitações às autoridades presentes. Em cada reunião, duas rodadas de perguntas são organizadas, cada qual contando com cinco participantes. Isto é, em cada reunião do conselho, dez participantes poderão externar suas reivindicações, tendo a possibilidade de se colocar e de demandar ação dos representantes do poder público. As autoridades só podem responder após serem autorizadas pela presidente, que primeiro reúne, em bloco, as cinco intervenções que deverão ser respondidas. A seguir, no propósito de apresentar aos leitores algumas das temáticas debatidas nas sessões observadas pela equipe de pesquisa, passamos a transcrever algumas destas intervenções.

O “shopping-chão”

Segundo intervenção de participante do sexo masculino, aparentando 40 anos, morador do Riachuelo:

eu venho há quatro anos no conselho, e nada se resolve, sempre a mesma coisa. Há quatro anos falo do *shopping-chão*! E isso é caso de polícia, sim. Isso aí é tudo vagabundo, não valem nada. Tem que resolver isso. Não dá para passar na calçada. Eu tenho um filho pequeno e tenho medo de passar ali, não passo. Eles têm tuberculose, amontoam lixo. Não dá mais desse jeito. Eu não aguento mais. Até quando eu vou viver na merda? (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014).

Essa intervenção merece especial atenção devido à aprovação que recebeu dos demais participantes do conselho. Em certo sentido, pode-se dizer que ela traduzia uma insatisfação coletiva dos frequentadores do CCS para com o *shopping-chão*, expressão usada nos encontros para se referir aos trabalhadores informais e às pessoas em situação de rua que se utilizam das calçadas para comercializar objetos usados e de baixo valor comercial. Na percepção dos integrantes do CCS, seriam vagabundos que vendem quinquilharias e produtos de procedência duvidosa pelas calçadas e, com isso, atrapalham a circulação dos pedestres – estes, sim, pessoas de bem. Os participantes nem sequer consideram os ambulantes do *shopping-chão* trabalhadores informais, pois o diminuto valor comercial dos produtos – ou “porcarias” – que comercializam, trocam ou circulam impossibilitaria conceber tal prática como uma atividade laborativa: “não passam de vagabundos!” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014). Isto é, há uma moralidade que é partilhada pelos integrantes do conselho. Esta, para além de orientar as percepções sobre o *shopping-chão*, lastreia os encaminhamentos que são propostos à mesa: a remoção imediata desses indivíduos das calçadas – e, se possível, da região –, ação que não deve mais ser postergada.

Neste sentido, providências quanto à remoção dos “moradores de rua” e à interdição do *shopping-chão* são, incisivamente, cobradas ao representante da Polícia Militar. Os participantes exigem – sim, exigem – uma ação repressiva direcionada da polícia. Pedem que os moradores de rua sejam retirados das proximidades de suas residências e famílias. Todavia, é interessante mencionar que eles direcionam suas cobranças somente à Polícia Militar, conforme intervenção de participante do sexo masculino, aparentando 30 anos, morador do Centro:

todos já sabem, os problemas não são resolvidos, em janeiro eu disse isso, vou repetir: vocês, autoridades, precisam fazer alguma coisa com o *shopping-chão*. Não dá para andar na calçada. A polícia precisa fazer alguma coisa. Não tá dando. Isso tá um horror (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 19 de fevereiro de 2014).

Nas reuniões, percebe-se que as reclamações são direcionadas ao subcomandante da Polícia Militar, policial que, rotineiramente, representa o comandante nos

encontros do CCS. A partir das reivindicações dos participantes, torna-se evidente a percepção partilhada pelos integrantes do CCS de que compete à Polícia Militar o “asseio social” na circunscrição da Aisp. Interessante ressaltar que a questão da população em situação de rua é um dos temas mais debatidos pelos participantes, só perdendo, em quantidade de abordagens e tempo de discussão, para a temática do efetivo policial.

Na percepção dos participantes, compete à polícia, exclusivamente, resolver os problemas ocasionados pelo *shopping*-chão. Objetivando ampliar o debate, o representante da Polícia Civil tece considerações sobre os diferentes aspectos englobados pela questão, salientando que cada instituição pública tem uma missão própria e que a polícia não pode nem deve ser a única forma de se resolverem as questões sociais: “fiscalização de comércio não é competência da polícia. Isso é do agente fiscalizador e não da área criminal. Isso é responsabilidade da municipalização” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014).

Depreende-se do exposto que os membros natos, representantes das instituições policiais, tentam apresentar as competências de cada órgão público no intuito de salientar o que é e o que não é trabalho policial. Enfatizam que o *shopping*-chão diz respeito à questão do ordenamento público, não sendo, portanto, atividade para ser resolvida pelas polícias. No entanto, há na plateia aqueles que argumentam que os produtos comercializados proviriam de ações delituosas, roubo ou furto. Para tais argumentos, o representante da Polícia Civil retruca, mencionando a inexistência de registros de ocorrências ou denúncias sobre tais fatos. Em resumo: de um lado, os representantes das polícias esclarecem não ser atribuição deles dar conta do *shopping*-chão; de outro, alguns participantes insistem para que eles tomem alguma providência. E a questão segue em aberto, retornando a cada nova reunião, sem que encaminhamentos alternativos sejam propostos.

Diversas são as solicitações encaminhadas pelos participantes nas reuniões do conselho. Além da ocupação irregular das calçadas por ambulantes ou populares em situação de rua, outras questões de ordenamento público como o abandono de praças, a coleta de lixo e a precariedade da iluminação pública também são recorrentes. Mas nenhuma é capaz de atrair mais intervenções do que a “falta de efetivo policial”.

#### *A cabine é nossa!*

Uma via urbana atrai especial atenção: rua do Riachuelo, na Lapa. Ela se localiza no Centro da cidade, região revitalizada nos últimos anos, possuindo uma atividade comercial intensa. Seja por sua história e importância, seja por sua extensão e relevância comercial, é a localidade para a qual mais se demanda o aumento do efetivo policial. Em especial, há uma cabine da Polícia Militar que se encontra

instalada nesta rua e que, segundo os moradores, não conta com efetivo policial em plantão. Em uma das reuniões, uma participante idosa, moradora da rua do Riachuelo e membro efetivo do conselho, se dizendo indignada, esbravejou: “estamos entregues às baratas. Eu quero saber, cadê a polícia?”, em seguida, complementou: “eu não aguento mais em todas as reuniões ter que falar a mesma coisa. Cadê a polícia? O efetivo (...). É assalto que não para, só cresce. Os problemas se repetem. Não tá dando. Tô cansada de sempre falar a mesma coisa” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 24 de outubro de 2013).

Na reunião do mês anterior, o aumento do efetivo policial em atuação na região e o abandono da cabine policial já haviam sido colocados em pauta. Primeiro, por um membro efetivo idoso, morador da região:

a gangue da bicicleta tá atacando os moradores. A polícia tem que agir. E isso, em frente à cabine da PM. Cabine abandonada. Queremos mais polícia. Um efetivo que dê conta desses marginais. É de dia, de noite, à tarde, assaltando senhoras de idade, pessoas com dificuldades, assaltando qualquer um. Eles passam e puxam a bolsa. A cabine precisa de policial 24 horas. E só um não dá conta. Não resolve (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 19 de fevereiro de 2013).

Em seguida, por um homem de meia-idade, membro participante do conselho, também morador da região:

alguém percebeu o aumento do efetivo policial na Lapa? Estou vendo gente, cada vez mais gente, na Lapa, e pouco policial. É assalto a rodo! Na [avenida] Mem de Sá, outro dia vi um garoto suspeito, ia assaltar. A polícia precisa acordar. O Centro precisa de atenção! (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 19 de fevereiro de 2013).

Importante mencionar que a cabine em questão havia sido doada pela associação de moradores de um dos bairros abrangidos pela Aisp, a Associação de Moradores e Amigos da Riachuelo (AMA-Riachuelo). Ou seja, em reuniões anteriores os moradores haviam chegado à conclusão de que a rua do Riachuelo contava com pouco policiamento e, no intuito de contribuir com as instituições policiais, arcaram com os custos da implantação de uma nova cabine no local. No entanto, após algum tempo, alegando redução do efetivo policial, o comando do batalhão passou a não escalar mais policiais naquele posto. Os moradores passaram então a cobrar do representante da Polícia Militar que lotasse mais policiais em plantão naquela cabine. No período em que se observaram os encontros mensais nesse conselho, notou-se que essa reivindicação, apesar de reiterada a cada encontro, nunca era atendida a contento, razão pela qual os moradores decidiram solicitar à Polícia Militar que lhes devolvesse, formalmente, a cabine doada. O presidente da AMA-Riachuelo, membro efetivo do conselho, falou com rispidez:

é uma luta para se manter o contingente de policiais da Riachuelo. Queremos a descaracterização da cabine e vamos colocar segurança privada. Estou pedindo

a devolução da cabine e que seja entregue à associação da Riachuelo (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014).

#### *A qualidade das interações*

Como mencionamos no início do capítulo ao apresentarmos as dinâmicas que antecederam o processo de criação dos CCS, a aproximação entre as polícias e a sociedade era um dos principais objetivos do projeto. No 5<sup>a</sup> CSS, a partir das reuniões que observamos, podemos afirmar que o desafio ainda está posto. A qualidade da interação entre os representantes das instituições policiais e os integrantes do conselho, notadamente quanto aos membros participantes, não tinha na cordialidade ou no respeito um lastro comum. O debate iniciava-se em tom formal, mas logo pendia para grosserias.

Não se pode negar, entretanto, que os representantes das instituições policiais tentavam resistir às provocações, mesmo quando elas se mostravam desprovidas de qualquer motivação. Algumas reivindicações importantes, legítimas e coerentes eram demandadas em tom de ordem, isto é, não se solicitava ao representante do poder público que alguma medida fosse adotada em dada situação, se ordenava que isso fosse feito.

De um modo geral, há uma permanente hostilidade em relação ao representante da polícia militar, para o qual são direcionadas as críticas, as reclamações e as “ordens” dos moradores e dos comerciantes. O uso da palavra ordem, neste caso, é proposital, pois expressa bem o tom das proposições no contexto em que são colocadas pelos participantes. Há também uma dimensão de supervisão da atividade do policial militar que aparece nas intervenções dos participantes: “não tinha policial ali, onde ele deveria estar. Onde ele está então?” e “até tinha policial, estava bem próximo de onde fui assaltado, e não fez nada” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014). Esta fiscalização é complementada pelo questionamento quanto à efetividade e à eficácia do trabalho policial, permanentemente desqualificado pelos participantes. Neste cenário, não é incomum que o representante da Polícia Militar (subcomandante do 5<sup>a</sup> BPM) retruque em tom similar: “tenho orgulho da minha corporação. Pagamos com a nossa própria vida. Damos sangue à sociedade. Nos sacrificamos pela sociedade e, muitas vezes, somos injustiçados por ela. Infelizmente, mas isso não é problema, faz parte do nosso *show*” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014).

#### 3.2.3 CCS da 23<sup>a</sup> Aisp

O CCS da 23<sup>a</sup> Aisp agrupa os seguintes bairros: Rocinha, Vidigal, Ipanema, Leblon, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa e São Conrado. Uma característica singular na composição deste CCS é o contraste social em relação ao meio social do qual seus participantes são oriundos: vielas, favelas, e condomínios de luxo localizados

em bairros nobres. Alguns representantes dos moradores das favelas participam regularmente das reuniões, que, invariavelmente, ocorrem em estabelecimentos sediados nos bairros nobres, mas se ressentem por não observarem a possibilidade de o mesmo ocorrer no sentido inverso, como se abordará adiante. Convém salientar que, para fins deste estudo, a coleta de dados ocorreu entre outubro de 2013 e março de 2014, totalizando um semestre de investigação sociológica.

Como os demais participantes, a pesquisadora foi orientada a registrar a presença na memória da reunião. Antes do encerramento do primeiro encontro, o diretor social e de eventos comunitários do conselho a procurou e a questionou se aquela era a sua primeira vez na reunião. Diante da confirmação, perguntou se a pesquisadora tinha alguma demanda para colocar ao colegiado, emendando: “aqui a gente resolve mesmo!”. Ao ser informado de que a pesquisadora estava apenas conhecendo o conselho, o diretor social se colocou à disposição para ajudá-la, caso fosse necessário. Conforme ele se afastava, foi possível perceber que se tratava de uma pessoa conhecida pela maioria dos presentes, os quais o abordavam com familiaridade.

Inicialmente, constatou-se que o caráter itinerante das reuniões do conselho era percebido pelos seus integrantes como uma característica positiva, afinal acreditava-se que a partir do rodízio de sede, estando a reunião hospedada cada mês em um espaço diferente, tender-se-ia a ampliar a possibilidade de participação dos moradores da região. No entanto, não há nenhum dado empírico que confirme essa crença, apesar de sua aparente consistência lógica.<sup>22</sup> Normalmente, o conselho se reúne nos salões paroquiais de igrejas católicas,<sup>23</sup> em espaços cedidos por estabelecimentos de ensino – a maior parte das reuniões se deu no Colégio Santo Agostinho, no Leblon – ou em um dos clubes localizados na circunscrição da Aisp.

O “itinerário” percorrido pelo conselho no semestre estudado foi o seguinte: avenida Ataulfo de Paiva, no Leblon; avenida Afrânio de Melo Franco, no Leblon; novamente a avenida Afrânio de Melo Franco, no Leblon; avenida Niemeyer, em São Conrado; avenida Ataulfo de Paiva, no Leblon; e rua José Linhares, no Leblon. Observa-se no trajeto descrito que o conselho raramente se reúne na favela da Rocinha. Contudo, apesar da política de evitamento observada em relação àquela comunidade, em mais de uma sessão, os moradores da Rocinha solicitaram a realização de uma reunião mensal naquele bairro, registrando em

---

22. A Resolução SSP nº 629/2003, em seu art. 2º, prevê que as reuniões dos conselhos devem ter o caráter itinerante para que “todos tenham a oportunidade de receber a visita dos membros do conselho” (Estado do Rio de Janeiro, 2003b). Na prática, não é bem isso que acontece no 23º CCS, pois, apesar de ser itinerante, ele permanece no mesmo bairro. Todas as normas que estruturam os conselhos estão disponíveis e podem ser acessadas em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=4>>.

23. Eis aqui uma questão que poderia ser cuidadosamente observada em estudos mais aprofundados.



ata tais encaminhamentos. No entanto, durante o período de coleta de dados no campo, estes pedidos não chegaram a ser atendidos.

Os auditórios, anfiteatros ou salões que hospedaram as reuniões do conselho apresentavam características comuns: eram espaços amplos, climatizados, com assentos confortáveis e contavam com instalações adequadas para receber um grande número de pessoas. Em todos, o *datashow*, usado pelo comandante do batalhão para expor as estatísticas criminais mensais da 23ª Aisp, estava instalado e preparado para o uso. Os componentes da mesa diretora dispunham de assentos reservados e de sistema de som para fazerem suas intervenções. Em suma, os locais que abrigavam os encontros mensais, sem exceção, ofertavam uma excelente infraestrutura aos integrantes do conselho.

Complementando o cenário, o café da manhã servido antes do início da reunião era farto e variado, pois, desde outubro de 2013, o comandante do 23º BPM havia implementado o café comunitário, conforme transcrição retirada de uma das atas do conselho:

atendendo às solicitações dos participantes das reuniões deste conselho, o café da manhã oferecido pelo comandante do 23º BPM e a reunião mensal do Conselho Comunitário de Segurança – Aisp 23 serão realizados no mesmo dia (ata do 23º CCS, reunião de 24 de outubro de 2013).

A estrutura de administração e a composição do CCS correspondiam àquelas previstas nas resoluções que normatizam tanto a implementação como o funcionamento dos conselhos. A chapa vencedora do último pleito, com mandato de 2013 a 2015, estava completa, e seus integrantes, de fato, compareciam às reuniões mensais. Os membros natos, o comandante do 23º BPM e os delegados titulares da 14ª e 15ª delegacias de polícia civil, no Leblon e na Gávea, respectivamente, também estavam sempre presentes. No tocante ao tempo de reunião, cada encontro contava com 3h30 de duração, iniciando-se às 9h e terminando por volta das 12h30, sendo a primeira hora reservada para o café comunitário. O tempo restante era usado para a reunião mensal do conselho.

Além dos membros natos, outras esferas do poder público se encontravam presentes, assiduamente, nas reuniões do conselho, a saber: Administração Regional da VI RA, da prefeitura; Seop; Corpo de Bombeiros; Guarda Municipal do Rio de Janeiro; Ministério Público Estadual; Ouvidoria Geral Estadual; Secretaria Municipal de Transportes (SMTR); Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb); Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae); e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio). A Light, concessionária que presta serviço de iluminação pública e privada, em todo o estado, também participava das reuniões mensais do 23º CCS.

Quanto aos representantes da sociedade civil, algumas associações comerciais e de moradores participavam constantemente das reuniões. Entre elas, destacamos: as associações de moradores do Jardim Botânico, de Ipanema, do Leblon, da Gávea, de São Conrado, da Rocinha e da Estrada do Vidigal; a Associação dos Proprietários de Pequenos Prédios do Leblon (APPP); e a Associação Condomínios Desenvolvimento Selva Pedra (Adespe).

#### *Café comunitário ou café da manhã?*

Logo na primeira reunião observada, em outubro de 2013, a presidente iniciou sua fala lembrando aos presentes que, embora as normas estabelecessem que os cafés comunitários deveriam ser eventos independentes das reuniões dos conselhos, por uma decisão do colegiado daquela Aisp, eles ocorreriam sempre imediatamente antes do início das reuniões e, invariavelmente, nos mesmos locais. Neste caso, os membros votaram e decidiram sobre um evento cuja organização, do ponto de vista formal, caberia ao comandante do BPM. No entanto, a presidente salientou que esta medida teria sido adotada a pedido dos próprios membros natos e efetivos. Ambos teriam argumentado que, para facilitar a presença de todos os interessados nos dois eventos, o melhor seria que eles ocorressem simultaneamente.

Convém mencionar que o café comunitário e as reuniões do CCS foram idealizados pelo poder público como eventos distintos quanto à forma de participação. No primeiro, supunha-se que a informalidade possibilitaria uma maior interação dos presentes, ampliando-se a “troca de ideias, sugestões, de orientações e/reclamações” (Estado do Rio de Janeiro, 2005, art. 4º). No segundo, a formalidade das reuniões em um órgão colegiado tenderia a contribuir para o aprofundamento das discussões. Na 23ª Aisp, a justaposição de ambos teve como efeito a “formalização” do café comunitário, eliminando a essência sobre a qual se havia idealizado a proposta de aproximação entre as polícias e a sociedade.

Ressalte-se que ocorriam dois eventos apenas sob a ótica da administração pública e da diretoria do conselho, para fins de registro em ata, pois, aos olhos dos participantes, a percepção do café e da reunião como eventos distintos, pelo que se pôde perceber, era tênue demais para demarcar fronteiras. Aliás, notou-se que, durante o café comunitário, os presentes estavam preocupados apenas em refinar as intervenções que fariam ao longo da reunião do conselho. Por sua vez, os membros da diretoria se dedicavam à preparação do ambiente (arrumar as cadeiras, montar a bancada, verificar o retroprojeto etc.) e pouco interagem, para além das saudações formais, com os presentes. Isto é, ao longo do café, inexistiu a possibilidade de se abordar, debater ou encaminhar qualquer demanda de maior relevância; trata-se de um momento de recepção e preparação para a reunião do conselho, nada além disso.

Um participante que desconheça o mecanismo de funcionamento desses encontros logo será advertido sobre a natureza daquele momento. Na reunião de março de 2014, por exemplo, um frequentador interpelou o representante da SMTR com a seguinte demanda: “secretário, precisamos fazer algo em relação às obras no Leblon. Está um caos, muito difícil para as pessoas de idade, muitos assaltos”, o qual, visivelmente constrangido e incomodado, respondeu: “vamos esperar para falar na reunião, vamos” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 31 de março de 2014). Em outros termos, a resposta do gestor público parece indicar ao solicitante que as explicações ou prestações de conta não são admissíveis no café comunitário, elas pertencem ao âmbito das reuniões do CCS. Imediatamente em seguida, o secretário, ao cumprimentar outros participantes, anunciou que estava ali só de passagem, pois tinha outros compromissos e teria de se ausentar, isto é, não participaria da reunião do conselho.

*Cadê os jovens e os moradores das favelas?*

Nas reuniões em que os pesquisadores estiveram presentes, havia um número considerável de participantes. Em cada encontro, constatou-se um público superior a cinquenta participantes, cuja faixa etária merece especial atenção: os mais novos aparentavam possuir mais de 40 anos, e os idosos constituíam a maioria.

Embora sempre houvesse um ou outro morador da Rocinha ou do Vidigal, havia uma clara predominância dos moradores das áreas nobres – Leblon, Ipanema, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa e São Conrado.<sup>24</sup> Este fato se mostrava tão evidente que, em um dos encontros, uma participante questionou a presidente do conselho sobre a questão, tendo ouvido em resposta: “chamei, sim, sempre convido [os moradores da Rocinha], mas eles que não vêm” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 21 de novembro de 2013). Ora, tanto a colocação da questão em si como a resposta dada sinalizam a existência de interditos não verbalizados: por que razão os moradores das favelas não frequentariam as reuniões do conselho?

Uma pista talvez esteja nos encaminhamentos dados às demandas dos moradores daquelas localidades. Supõe-se aqui que o lugar de realização das reuniões mensais não serve de fundamento para justificar a evasão dos moradores da Rocinha e do Vidigal. Neste sentido, observou-se nas reuniões do conselho que as lideranças comunitárias destas favelas, quando presentes, são menos participativas do que os representantes dos bairros nobres; mas, quando vencem o constrangimento simbólico, logo esbarram no descaso com que suas demandas são tratadas.

Na reunião de março de 2014, um líder comunitário da Rocinha, que também havia ocupado a função de presidente em uma das associações de moradores da

---

24. Entre abril e dezembro de 2013, das nove reuniões mensais realizadas, cinco ocorreram no Leblon; três em outros bairros nobres; e apenas uma nas proximidades da favela da Rocinha, em uma das vias que dá acesso à comunidade.

favela, interpelou os membros natos sobre um crime ocorrido em sua comunidade. Relatou o estupro seguido de morte de uma jovem moradora da favela durante o carnaval e cobrou providências. Em reação, o comandante do batalhão disse que responderia ao morador após a reunião, “por ser a Rocinha um local diferente dos outros” e, assim que encerrou sua fala, foi seguido pela intervenção da presidente do conselho: “lá tem UPP” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, reunião de 31 de março de 2014). Ou seja, apesar de a Rocinha pertencer formalmente à circunscrição da Aisp, os próprios integrantes do conselho, entre os quais os representantes das polícias, reservam-se o direito de dar tratamento diferenciado às demandas oriundas da favela.

Paradoxalmente, entre os temas debatidos na reunião de março de 2014, nenhum deles estava tão intrinsecamente vinculado à questão da segurança pública como a solicitação da moradora da Rocinha. Aliás, apresentamos a seguir os principais temas debatidos ao longo do semestre em que acompanhamos as reuniões:

- festas não autorizadas em lugares públicos, em especial, desfiles de blocos carnavalescos;
- excesso de barulho das festas promovidas em lugares públicos e seus efeitos para os moradores da vizinhança;
- excesso de barulho promovido pelos caminhões usados na coleta de lixo;
- ajuntamento de entulho nas ruas, atrapalhando a circulação de pedestres;
- desordem em locais públicos, como em praias e praças (sujeira, perigo devido aos moradores de rua, barulho na praça Santos Dumont, popularmente conhecida como Baixo Gávea);
- aumento de roubos e furtos no período do Carnaval;
- estacionamento em lugares proibidos; e
- cachorros soltos em lugares públicos sem focinheira e coleira.

Salta aos olhos que os temas debatidos nas reuniões do CCS correspondem tanto à faixa etária como ao segmento social de origem da maioria dos participantes – residentes nos bairros nobres. Evidencia-se então a exclusão de questões de caráter mais plural ou que contemplem demandas próprias das favelas.

Como mencionamos anteriormente, a reunião se inicia após a fala de abertura da presidente do conselho. Após a saudação inaugural, ela solicita aos membros natos e aos componentes da diretoria que assumam seus assentos à mesa. Em seguida, cumprimenta todas as autoridades presentes. A ata da última reunião é então lida e submetida à aprovação. O comandante do 23º BPM passa a apresentar os dados estatísticos fornecidos pelo ISP para os seguintes delitos: roubos a transeuntes, roubos

de carros e letalidade violenta. Os dados são expostos rapidamente, não havendo abertura para intervenções ou debates. Apresentam-se a meta a ser alcançada e os resultados obtidos, mas não há nenhuma problematização destes dados.

O representante da Polícia Civil apenas acompanha a apresentação. Às vezes, comenta sobre as condições de trabalho dos policiais civis. Na reunião de dezembro de 2013, ao ser interpelado pelos moradores sobre os dados criminais que estavam sendo apresentados, retrucou: “nós temos novecentos procedimentos por mês, cerca de trinta por dia, nenhuma polícia do mundo é capaz de dar conta de trinta investigações por dia” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 18 de dezembro de 2013). Em outro momento da mesma reunião, ao ouvir uma reclamação de um morador do Jardim Botânico sobre as abordagens policiais, nos bairros de Ipanema e Leblon, sustentou que: “a polícia tem que incomodar, sarquear essas pessoas mesmo, porque essa é uma área muito rica, tem muito estelionato” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 18 de dezembro de 2013).

Após a apresentação dos dados estatísticos e das intervenções dos membros natos, a presidente do conselho passa a verificar quais demandas da reunião anterior foram atendidas. Ela percorre a leitura da ata questionando se cada uma das questões tratadas foi resolvida ou não. Curiosamente, todos os membros efetivos se dirigem a ela chamando-a de “presidente”, mas os membros natos apenas a tratam pelo nome próprio. Por sua vez, ela se refere ao representante da Polícia Militar como “meu comandante” e não admite que críticas mais incisivas lhe sejam direcionadas. Em uma das reuniões, uma moradora estava encaminhando sua reclamação quando foi bruscamente interrompida pela presidente com a seguinte sentença: “o comandante faz o que pode com o que tem” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 18 de dezembro de 2013).

As intervenções que ocorrem durante o momento da “prestação de contas” são sociologicamente relevantes para se conhecer os padrões de interação e as rotinas de funcionamento do conselho. Nessa oportunidade os representantes do poder público e das concessionárias que exploram serviços públicos interagem diretamente com os moradores que encaminharam pedidos, explicando as razões pelas quais atenderam ou não a tais solicitações. Entretanto, alguns participantes reclamam do tempo que é reservado para a prestação de contas, comprometendo assim a possibilidade de retrucarem a resposta oficial.

Nas reuniões mensais desse CCS, são recorrentes as intervenções salientando que “essa questão já foi solucionada” ou “isso já foi discutido”, cobrando o encerramento da prestação de contas. Os autores destas falas, membros efetivos, salientam que o momento da prestação de contas demora em demasia e acaba comprometendo a possibilidade de que novas demandas sejam encaminhadas. Observa-se isso no comentário de uma participante, representante da Associação de

Moradores e Amigos da Gávea (Amagávea), aparentando 50 anos, que interrompeu a apresentação da presidente do conselho: “mas tudo isso já foi falado na reunião anterior, assim não vamos conseguir todos falar na lista [lista de pessoas inscritas para falar]” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014). Imediatamente a presidente encaminhou os trabalhos no sentido de que todos os inscritos pudessem apresentar suas questões, limitando o tempo da intervenção a um minuto (normalmente são concedidos três minutos, mas nesta reunião, como as inscrições eram muitas, decidiu-se pela redução).

Aliás, o tempo reservado para as intervenções dos participantes é um dos itens que mais provocam insatisfações: todos desejam se expressar mais demoradamente. Neste sentido, a maior parte dos participantes demonstra insatisfação quando é convidada a encerrar sua intervenção. Alguns verbalizam suas posições, como uma moradora da Gávea, que afirmou: “isso é um absurdo, porque sempre é assim, não conseguimos expor nossas demandas e nada se resolve. Que isso aqui é um fruto pros meus filhos e que eles nem vão ver, porque graças a Deus eu tenho dinheiro para mandar eles pra fora”, complementando em seguida: “é sempre assim, nem sei porque ainda venho se nada se resolve” (caderno de campo da auxiliar de pesquisa, em 20 de março de 2014).

Na última reunião observada, ocorrida logo após o Carnaval, havia uma grande insatisfação entre os integrantes do conselho. Isto se devia, principalmente, ao aumento exponencial da quantidade de pessoas que circulavam pelos bairros nobres para seguir os blocos carnavalescos. Os efeitos colaterais desse fluxo de foliões para a região, tais como sujeira, poluição, aumento de casos de furtos e roubos etc., mobilizavam os integrantes do conselho. A insatisfação era tamanha que a própria presidente comunicou que havia entrado com uma representação no Ministério Público em relação aos resultados negativos para o Leblon da passagem dos blocos carnavalescos. Evidentemente, essa iniciativa aponta que, por meio do CCS, não se conseguiu resolver a questão. Em síntese, o que se constatou é que, além da exclusão dos moradores das favelas, há entre os integrantes do conselho aqueles que também se ressentem por não verem suas questões encaminhadas ou resolvidas no âmbito do CCS.

### 3.3 O Consperj

O processo de estruturação do Consperj será preliminarmente apresentado nesta subseção. Preliminarmente, porque se está mais preocupado em compartilhar com os leitores algumas das características do conselho do que em demonstrar-lhes o refinamento analítico dos dados coletados. Metodologicamente, decidiu-se pelo uso da observação participante como técnica de coleta de dados qualitativos, em razão da natureza da entidade pesquisada: um colegiado constituído por representantes de segmentos distintos. Em cada um destes segmentos, abrigam-se tanto indivíduos

como organizações com trajetórias singulares e objetivos próprios. É verdade que eles coexistem em busca de objetivos comuns, mas isso não significa que inexistam antagonismos e disputas internas capazes de impossibilitar o consenso – seja no interior da própria participação, seja na plenária do conselho –, razão pela qual a integração de um pesquisador às dinâmicas do colegiado nos pareceu agregar maiores possibilidades de obtenção de subsídios para o estudo.

Neste intuito, um dos membros de nossa equipe esteve formalmente investido na condição de suplente de um conselheiro que atuava como representante da sociedade civil, no segmento denominado instituições sem natureza jurídica. O exercício da suplência possibilitava ao pesquisador o acesso às reuniões do conselho e às comunicações institucionais, como *e-mails*, impressos, comunicados, além de lhe permitir a frequência às atividades dos grupos temáticos instaurados no interior do Consperj. Deste modo, a descrição densa que apresentaremos tem nos resultados da observação participante a sua fonte primordial de acesso aos dados do campo. Importante salientar que, no tocante aos marcos temporais, a observação se estendeu por onze meses: de setembro de 2013 a agosto de 2014, cobrindo onze sessões ordinárias e três sessões extraordinárias. Essas catorze sessões versaram, prioritariamente, sobre a estruturação e a definição das atribuições formais do Consperj, tendo em vista que se tratava de elaborar, debater e aprovar o Regimento Interno (RI), o Código de Ética e o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) do conselho. Ou seja, o desenho institucional e as atribuições do colegiado se apresentaram como os temas dominantes da pauta nessas sessões.

Quanto ao formato da narrativa, essa descrição se subdivide em quatro partes: inicialmente, abordam-se os aspectos do processo eleitoral que resultou na atual composição do colegiado. Em seguida, são apresentados os procedimentos e as dinâmicas internas que caracterizaram as sessões do conselho durante a elaboração do RI. Na terceira parte, o foco recai sobre a montagem e o funcionamento dos grupos temáticos. Posteriormente, na última parte, a partir de eixos temáticos que motivaram alguns dos debates mais intensos, como as Jornadas de Junho e a ocupação da Maré, elaborou-se uma reflexão sobre as reuniões do colegiado.

### 3.3.1 Convidados, eleitos e aclamados: o processo de composição do colegiado

A criação do Consperj, pelo Decreto Estadual nº 25.172, de 3 de janeiro de 1999, foi um dos atos inaugurais do ex-governador Anthony Garotinho ao assumir o comando do Executivo estadual. Naquele contexto, a composição do conselho previa que a presidência do colegiado caberia ao secretário da antiga SSP e sua composição estava reservada quase que integralmente aos representantes dos órgãos públicos, havendo apenas uma vaga destinada à sociedade civil, prerrogativa concedida à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seção do Rio de Janeiro. Apesar da previsão formal,

o Conserj não chegou a se consolidar como um espaço coletivo de discussões e/ou deliberações sobre a temática da segurança pública.

Em 2012, após um longo processo de negociação com a Seseg, iniciado a partir de entidades que atuam nos movimentos sociais, o ex-governador Sérgio Cabral editou o Decreto nº 43.752, de 11 de setembro de 2012, no qual deu nova redação ao marco legal anterior, reestruturando o conselho em sua composição e competências. Estabeleceu ainda que o conselho teria natureza propositiva e consultiva, e seu colegiado contaria com representantes oriundos dos seguintes segmentos: sociedade civil, instituições do poder público estadual e trabalhadores da área de segurança pública.

A primeira eleição para compor o Conserj (biênio 2013-2015) foi convocada por edital público, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (Doerj) em 1º de agosto de 2013 (cerca de um mês antes da eleição, tendo em vista que a assembleia eleitoral ocorreu em 4 de setembro). Uma segunda comissão eleitoral foi montada após a cerimônia de posse dos conselheiros eleitos no primeiro pleito, objetivando preencher as vagas remanescentes no segmento destinado à representação dos profissionais da segurança pública, cuja eleição se deu em 16 de dezembro de 2013. Após o encerramento dos processos eleitorais, a plenária do conselho se estruturou com a seguinte composição: nove cadeiras ocupadas pelo poder público, mais a presidência, cuja titularidade era reservada à Seseg; doze assentos destinados à sociedade civil; e oito aos trabalhadores da área de segurança.

No quadro 1, observamos a distribuição das vagas por conselheiros e segmento social representado, em sua configuração inicial, para o primeiro biênio do conselho.

**QUADRO 1**  
**Conserj; conselheiros no primeiro biênio (2013-2015)**

Representantes do poder público	Representantes da sociedade civil	Representantes dos trabalhadores da área da segurança pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH);</li> <li>● Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC);</li> <li>● Secretaria de Estado de Cultura (SEC);</li> <li>● Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude (SEELJE);</li> <li>● ISP;</li> <li>● Secretaria de Estado de Saúde (SES);</li> <li>● Secretaria de Estado da Casa Civil;</li> <li>● Polícia Civil; e</li> <li>● Polícia Militar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CCS;</li> <li>● Associação Redes de Desenvolvimento da Maré;</li> <li>● Conselho Regional de Serviço Social (Cress);</li> <li>● Grupo Interdisciplinar de Gestão e Empreendimento (Gigemp);</li> <li>● Instituto de Cultura e Consciência Negra Nelson Mandela;</li> <li>● Instituto de Estudos da Religião (Iser);</li> <li>● LAV;</li> <li>● Movimento das Mães da Cinelândia;</li> <li>● Observatório de Favelas;</li> <li>● OAB;</li> <li>● Organização de direitos humanos Projeto Legal; e</li> <li>● Viva Rio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Coligação dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro (Colpol);</li> <li>● Associação de Oficiais Militares Estaduais do Rio de Janeiro (AME-RJ);</li> <li>● Associação dos Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro (AGMERJ);</li> <li>● Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro (Sinpol);</li> <li>● Sindicato dos Policiais Rodoviários Federais no Estado do Rio de Janeiro (SINPRF-RJ);</li> <li>● Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Rio de Janeiro (Sindelpol-RJ);</li> <li>● Sindicato dos Servidores do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro (SSDPF-RJ); e</li> <li>● Sindicato dos Delegados de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro (SINDPF-RJ).</li> </ul>

Elaboração dos autores.



Importante mencionar que, no que tange às entidades representativas da sociedade civil, há uma subdivisão interna que agrupa, de um lado, aquelas que contam com registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) – isto é, que possuem personalidade jurídica – e, de outro, as redes e/ou movimentos sociais sem cadastro no CNPJ. No primeiro caso, catorze entidades disputaram uma cadeira no conselho, sendo eleitas as oito instituições mais votadas. No segundo caso, como apenas três instituições se candidataram às três cadeiras disponíveis, foram eleitas por aclamação. Uma das vagas reservadas à sociedade civil contou com processo seletivo distinto, conduzido pelo ISP, pois se destinava à representação dos CCS. Segundo a coordenadora dos CCS, essa cadeira só foi conquistada após um trabalho de articulação, convencimento e desconstrução de estigmas junto aos representantes da Seseg: “então, assim, essa ideia de Conselho Comunitário como chapa branca, como ‘ah, vai estar sempre do lado do estado’, eu percebi isso nesse último momento” (entrevista realizada em 18 de novembro de 2013). Destaque-se que o processo eleitoral conduzido pelo ISP foi, inicialmente, duramente questionado pelos integrantes dos CCS, que não reconheciam sua legitimidade.

Em razão disso, o que se observa no campo é uma acentuada dificuldade de interlocução entre o Consperj e os CCS. A origem da contenda, em princípio, remete à divisão territorial do estado em Risps e Aisps. Afinal, o Rio conta no total com sete Risps, que são constituídas pela reunião de Aisps, sendo que, para cada Aisp, existe a previsão de instalação de um conselho. Ocorre que o Consperj destinou uma vaga à representação dos CCS, mas estes reivindicavam ao menos sete vagas, uma por Risp, de modo a possibilitar que todas as regiões estejam representadas no Consperj. No entanto, os gestores da Seseg alegaram que esse pleito não poderia ser atendido porque comprometeria a paridade entre os segmentos que compõem a plenária. Ante tal negativa, os integrantes dos CCS articularam entre eles um boicote unificado ao processo eleitoral que selecionaria um representante para o Consperj, conforme descrito pela coordenadora dos CSS em entrevista a nossa equipe.

Coordenadora dos CCS: pra você ter uma ideia, teve uma campanha pela abstenção, “não vote, não participe do Consperj, eles não gostam de nós”. Então assim (...) e fazendo campanha na nossa página também. E a gente dizendo: “olha, gente, é importante, vamos marcar esse espaço”. Só que eu, ao mesmo tempo, enquanto coordenadora, naquela situação difícil, de como é que eu vou (...). Primeiro, a minha perspectiva, como coordenadora, não é de tutelar os conselhos, não é de obrigar, é da gente conversar, mediar, porque são voluntários, a gente não pode esquecer nunca disso, e aí foi muito difícil nesse primeiro momento. Hoje a gente tem um representante (...), os dois que foram [eleitos].

Entrevistadora: mas, finalmente, houve a eleição?

Coordenadora dos CCS: a gente fez uma comissão com as pessoas que quiseram participar; e aí a comissão tinha duas coisas para organizar, que era resolver a questão

da participação dos conselhos no Consperj (...), tanto foi que a gente fez um edital à parte, a gente não foi votado junto com a eleição do Consperj. A gente fez um edital, publicou em DO [Diário Oficial], para eleger somente o nosso representante, para garantir o assento dos representantes do conselho, e aí, nesse processo, a gente só teve (...), eu acho que foram cinco ou quatro conselhos, se eu não me engano, que inscreveram representantes, e uma votação também. De 65 [conselhos], vamos imaginar que a gente teve uns doze conselhos participando, mas a gente também teve esse cuidado de colocar “olha, independente da questão do número de votos, se tiver um eleitor e um voto, essa pessoa vai pra lá, e vocês tiveram oportunidade”, o que não vai inviabilizar que o representante lá leve as demandas do outro conselho, por exemplo, do conselho que não quis participar, que se absteve, né? A ideia é (...), e a perspectiva dele é de melhorar um pouco esse cenário dos conselhos lá, no Consperj, não sei se vai conseguir, mas ficar de fora também é mais complicado, porque a gente está vendo.

O processo eleitoral sob a coordenação do ISP resultou na eleição do presidente do CCS de Duque de Caxias, como titular, e do presidente do CCS de São João de Meriti, como suplente, para representação dos CCS no Consperj. Contudo, ainda que, do ponto de vista normativo, tenham sido observadas as formalidades legais, no que tange à legitimidade entre os seus pares, isso não ocorreu: os integrantes dos CCS não reconheciam a validade do processo eleitoral, assim como não concebiam o Consperj como um espaço legítimo de articulação e participação social. Convém mencionar que o edital que normatizava o processo eleitoral conduzido pelo ISP foi publicado no Doerj com apenas uma semana de antecedência do dia da eleição.

No intuito de fornecer insumos para que os leitores identifiquem a qualidade da interação que rege os contatos entre os integrantes dos CCS e os componentes do Consperj, transcreve-se abaixo fragmentos dos registros feitos em ata a pedido de dois conselheiros:

o conselheiro Leitão, representante dos CCS/ISP, fez breve relato sobre o Encontro dos Conselhos Comunitários do ISP/Seseg. Informou que se sentiu constrangido e pressionado pelos diversos conselhos ali presentes, que fizeram duras críticas ao Consperj e à forma de sua composição, uma vez que permitia a participação de organizações não governamentais que trabalham com o governo e, na concepção de alguns deles, isso é inadmissível (ata da quarta sessão ordinária do Consperj, em 17 de dezembro de 2013).

A conselheira Margarida, do Mães da Cinelândia, pediu a palavra para reafirmar que também pediu a palavra naquele encontro [Encontro dos Conselhos Comunitários do ISP/Seseg], com vistas a tentar esclarecer aos participantes sobre os objetivos e propósitos dos conselheiros do Consperj, mas que acabou se sentindo muito constrangida pela ríspida reação dos presentes (ata da quarta sessão ordinária do Consperj, em 17 de dezembro de 2013).

Uma observação que deve ser feita em relação à representação dos CCS é de que ela, curiosamente, ainda que ocupe uma cadeira na condição de entidade da sociedade civil organizada, na prática conselheira tem apresentado uma “sintonia refinada” com a representação do ISP – que implanta, supervisiona e coordena os CCS – nos debates do colegiado.

Na eleição dos representantes dos trabalhadores da área de segurança pública, por sua vez, observamos uma evidente ausência de candidaturas. Em princípio, apenas três entidades se candidataram às nove vagas disponíveis, sendo eleitas por aclamação. Posteriormente, no segundo pleito, outras cinco entidades se inscreveram para disputar as seis vagas restantes, e, igualmente, foram aclamadas. Isto é, ao final de dois processos eleitorais consecutivos, o Consperj iniciou suas atividades com um assento não preenchido neste segmento. Para além da vacância inicial, há que ressaltar ainda que, entre os conselheiros indicados neste segmento, verificava-se a menor adesão às propostas de participação nas comissões ou grupos temáticos, além de ser considerável o grau de absenteísmo desses conselheiros nas sessões ordinárias do colegiado.

Quanto à representação do poder público, importa salientar que a vaga destinada à Casa Civil, no período da coleta de dados, nunca contou com um representante nas reuniões do conselho. Aliás, nem mesmo chegou a receber designação nominal de representante institucional para essa atividade. Para este segmento, não houve eleição e não há previsão de destituição da vaga por não comparecimento às sessões, haja vista que as instituições do poder público são formalmente indicadas pelo governador. Neste caso, a penalidade aplicável é a substituição dos representantes indicados. Ora, como ninguém fora indicado, não havia a quem substituir.

Para compor o Consperj, a alta liderança da Seseg, por meio da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção (SSEVP), selecionou as instituições do poder público com as quais julgou relevante contar para os objetivos que tinha em mente, assim como excluiu aquelas que não desejava ver assentadas no conselho – certamente orientada por critérios políticos. Em especial, três instituições foram lembradas e reivindicadas pelos conselheiros: a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – sobre a qual o presidente do conselho respondeu de modo evasivo –, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública. Alguns conselheiros sugeriram que estas instituições fossem convidadas a integrar o colegiado, mas a proposta não foi aceita pela mesa diretora por “comprometer a paridade” entre os segmentos.

Esses debates ocorreram nas duas primeiras sessões e foram registrados em ata, a pedido de um grupo de conselheiros que não concordava com a ausência das instituições supracitadas. Posteriormente, aventou-se a possibilidade de que estas entidades participassem das sessões na condição de conselheiras convidadas, mas,

de fato, isso nunca aconteceu. A Ouvidoria de Polícia e o Departamento Geral de Ações Socioeducacionais (Degase) foram lembrados também como instituições do poder público que deveriam contar com assento no Consperj.

### 3.3.2 Iniciando os trabalhos: da posse à elaboração do RI e à montagem dos grupos temáticos (os procedimentos e as dinâmicas internas)

Na cerimônia de posse e diplomação dos conselheiros, o presidente do conselho, secretário da Seseg José Mariano Beltrame, distribuiu uma saudação escrita na qual enfatizava que:

o conselho que ora se instala é um convite à participação e à articulação da sociedade civil, dos trabalhadores da área de segurança e dos gestores públicos, de modo que estes possam, conjuntamente, pensar, elaborar, induzir e avaliar ações que visem promover a contínua e eficiente capacidade do Estado em garantir a segurança e o bem-estar da população fluminense (primeira sessão ordinária do Consperj, em 18 de setembro de 2013).

A elaboração do RI foi um dos primeiros encaminhamentos sugeridos pela presidência após empossar o colegiado. Tratava-se então de montar uma comissão especial paritária com a missão de redigir uma minuta de regimento. Fixou-se naquele momento que, na sessão seguinte, portanto, no intervalo de um mês, a comissão apresentaria um esboço da norma, cabendo aos conselheiros se manifestarem quanto à redação do texto. Na segunda reunião ordinária, em 29 de outubro de 2013, apresentou-se o resultado dos trabalhos da comissão especial. Em seguida, iniciaram-se a leitura e as observações à redação, sendo franqueado aos conselheiros que destacassem os pontos sobre os quais gostariam de propor modificações e requerer esclarecimentos, ou aqueles que gostariam de retirar do texto original. Esse foi o primeiro momento em que os conselheiros expuseram seus pontos de vista, ficando evidente que, mais que a construção de um marco regulatório, estava em movimento uma disputa simbólica por fronteiras: até que ponto o RI poderia tratar de modo diferente – sim, as regras tratavam de modo desigual os três grupos – os conselheiros oriundos de segmentos sociais distintos?

Essa questão nasceu a partir da constatação de alguns conselheiros, que notaram que em determinados casos, como na falta de assiduidade, o regimento previa a perda da vaga da entidade representante da sociedade civil. Mas, no caso do poder público, apenas determinava a substituição do representante institucional. Esta norma acabou permanecendo na versão final do RI, ainda que não tenha sido capaz de produzir consenso. Isso também ocorreu nos casos das infrações ético-disciplinares, situações para as quais o parágrafo 6º do RI determina que “os representantes governamentais serão substituídos por seus órgãos e os demais perderão seus mandatos, convocando-se as entidades, organizações e instituições que participaram do processo eleitoral, na ordem decrescente de votação” (Estado do Rio de Janeiro, 2013, p. 18).

Ao longo da leitura, vários pontos foram destacados do texto original, ensejando debates prolongados. Isto ocorreu de tal modo que a leitura integral do regimento só chegou a ser concluída em uma sessão ordinária, convocada exclusivamente para a finalização do RI, em 5 de novembro de 2013. Entretanto, a obtenção de consenso e a aprovação de uma versão preliminar do regimento não foi uma tarefa simples. Tanto que o texto preliminar teve de ser submetido à assessoria jurídica da Seseg para verificação e sugestão de adequações aos marcos legais. Por sua vez, as modificações propostas pela assessoria jurídica dependiam da aprovação do colegiado, em plenária, para serem encaminhadas à publicação no Doerj. Se, inicialmente, tal tramitação podia parecer prolongada, em razão dos ritos que deveria observar, ela se tornava ainda mais complexa, quando se constatava que atores sociais com marcas biográficas particulares e militâncias diferenciadas buscavam produzir consenso em situações nas quais “ceder” e “compor” tendiam a ser interpretados como “perder” – espaço, poder, reconhecimento etc.

Neste sentido, nas sessões iniciais do conselho, aquelas nas quais se estavam refinando o desenho institucional, a estrutura e o marco regulatório, a votação dos destaques contou com o desafio adicional de produzir consenso.<sup>25</sup> Embora essa possa parecer uma questão simples, às vezes a falta de experiência participativa induzia os autores de propostas denegadas a identificarem como “retaliação” ou “rejeição”, pessoal ou institucional, encaminhamentos propostos pela mesa diretora que fossem politicamente divergentes daqueles apresentados por eles. O que estamos apontando é que uma das razões pelas quais a elaboração do regimento se prolongou por várias sessões residia, entre outros motivos, na própria inexperiência dos atores políticos envolvidos no processo. Havia, em certo sentido, uma face didática nas sessões iniciais: aprendia-se a agir politicamente ao mesmo tempo que se estruturava o Consperj.

Mencione-se que tão trabalhoso quanto elaborar o regimento era ter de convencer alguns conselheiros de que suas propostas não poderiam ser contempladas, em razão da legislação vigente. Um exemplo: o Decreto nº 43.752/2012 fixou a natureza propositiva e consultiva do colegiado, mas alguns representantes da sociedade civil, no momento de elaboração do regimento, reivindicavam que o Consperj tivesse natureza deliberativa. Seguiu-se então uma longa discussão entre os integrantes da mesa diretora e os conselheiros, na qual os primeiros tentavam convencer os segundos da impossibilidade jurídica do RI modificar o decreto e, por conseguinte, a natureza do conselho. Posteriormente, já ciente dos entraves legais encontrados pela iniciativa que defendia, um dos conselheiros colocou a proposta de se “iniciar um trabalho interno visando alterar o decreto que regulamenta o

---

25. Entendido aqui como a capacidade de entender que um determinado ponto de vista individual não foi acatado pelo colegiado e que, portanto, não será incorporado ao texto no documento final.

Conserj” (ata da segunda sessão ordinária do Conserj, em 29 de outubro de 2013). Portanto, antes mesmo que o RI, o código de ética e as atribuições dos conselheiros estivessem definidas, já se debatia a necessidade de se fazerem alterações estruturais, embora as próprias atribuições do conselho ainda não estivessem claras.

Nessa mesma sessão, outro tema que mobilizou o colegiado dizia respeito à previsão de implantação da Comissão Permanente de Ética e à elaboração de um código de ética para os integrantes do Conserj. Um dos conselheiros, representante do Projeto Legal, argumentou que “o que rege a conduta dos conselheiros em um conselho vinculado à administração pública são as normativas que regulam a mesma. À medida que existe uma normativa que rege a conduta de um funcionário público, não há a necessidade de elaborar uma nova” (ata da segunda sessão ordinária do Conserj, em 29 de outubro de 2013). Ocorre que o decreto que instituiu o conselho previa a implantação de uma Comissão Permanente de Ética. Estava formado o impasse: uns defendiam a devida observância do marco legal, outros se manifestavam contrariamente. Como encaminhar os trabalhos? A mesa diretora decidiu em votação a questão:

os que são a favor de que não há necessidade de nomeação de conselheiros, de forma permanente, para compor a comissão de ética, devendo a mesma ser composta apenas mediante aprovação da plenária, respeitando-se a paridade de representatividade, que se manifestem favoravelmente.

Resultado: a favor – 17 votos; contra – 1 voto; abstenções – 2 votos (ata da segunda sessão ordinária do Conserj, em 29 de outubro de 2013).

Mas por que os conselheiros reagiram enfaticamente à implantação da Comissão Permanente de Ética? Alguns argumentavam que a existência de tal comissão instauraria um clima de permanente “caça às bruxas”, que poderia culminar em perseguições. Outros alegavam que não havia motivo para se implantar uma comissão permanente para esse tema, alegando que isso poderia coagir os conselheiros. Um terceiro grupo argumentava ainda que os conselheiros, no exercício da atividade, igualavam-se juridicamente ao servidor público e, portanto, responderiam nesta condição a partir das normas existentes, sendo desnecessária a elaboração de um código de ética próprio. Nesta temática observamos que tanto os representantes dos trabalhadores da área de segurança pública como os da sociedade civil convergiram para uma mesma posição: não havia a necessidade da instauração de uma Comissão Permanente de Ética nem de seu respectivo código de condutas. Contudo, apesar de o colegiado ter deliberado pela não elaboração do código de ética, um dos conselheiros tomou para si essa atividade e, após produzir uma primeira versão do documento, encaminhou-o à secretaria executiva, que o distribuiu ao colegiado (via *e-mail*) em 2 de novembro de 2013, com a seguinte mensagem:

recebemos a mensagem abaixo, com seu anexo, enviado pelo Naim, que possui assento como conselheiro do Consperj. Apesar de o colegiado ter votado e entendido pela não necessidade de um código de ética para o colegiado, encaminhamos proposta de código de ética do Consperj, formulado pelo referido conselheiro, que também atuou ativamente na construção da proposta de Regimento Interno, para conhecimento e apreciação de todos(as).

Eis um exemplo dos desafios que comprometiam a produção de consenso durante as reuniões iniciais do Consperj. Note-se que o colegiado já havia colocado esse ponto em pauta e votado, tendo sido vencedora a proposta pela não elaboração do código de ética. No entanto, ainda assim, um dos conselheiros não havia aceitado o resultado aprovado em plenária e se dera o trabalho de redigir uma minuta para apreciação do colegiado – que não foi aceita, mas reacendeu o debate sobre uma questão já decidida.

Finalmente, em 17 de dezembro de 2013, publicou-se a Resolução nº 1 do Consperj aprovando o texto do RI, cujo art. 2º enumera as competências de tal conselho:

- I – atuar como órgão propositivo na definição de estratégias e diretrizes relacionadas à Política Estadual de Segurança;
- II – acompanhar a destinação, a aplicação e a execução dos recursos destinados à Política Estadual de Segurança Pública;
- III – estimular a modernização e o desenvolvimento institucional das forças estaduais de segurança pública;
- IV – estimular e promover a intersetorialidade na gestão da Política Estadual de Segurança Pública;
- V – desenvolver estudos e ações visando aumentar a eficiência da execução da Política Estadual de Segurança Pública;
- VI – convocar e coordenar a Conferência Estadual de Segurança Pública e zelar pela efetividade das suas deliberações;
- VII – auxiliar o Instituto de Segurança Pública na articulação dos conselhos comunitários de segurança, assim como propiciar que as pautas presentes nos conselhos comunitários e nos conselhos municipais de segurança, que dialogam com a formulação e a execução da política estadual de segurança, possam ser incorporadas ao Consperj;
- VIII – estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente;
- IX – promover a articulação entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, e municipais;
- X – receber, encaminhar e acompanhar denúncias relacionadas à ação das forças estaduais de segurança pública;

XI – elaborar e aprovar seu Regimento Interno e seu regulamento eleitoral, modificando-os, quando necessário, com publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro;

XII – divulgar, no Diário Oficial do Estado, o resumo das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho até dez (10) dias consecutivos após sua aprovação em assembleia;

XIII – promover ampla divulgação de todas as decisões do conselho, bem como de informações sobre suas atribuições, visando à permanente conscientização de todos os segmentos da sociedade quanto à sua importância para a Política Estadual de Segurança Pública;

XIV – indicar representante(s) para representar(em) o Consperj em reuniões, seminários, congressos científicos e acadêmicos, em âmbito estadual, federal ou internacional, mediante disponibilidade orçamentária ou, em caso de convite, a expensas da organização/entidade que convida;

XV – empenhar-se, em conjunto com os órgãos públicos estaduais e municipais, nas ações de prevenção da criminalidade e da violência, valorização, modernização e desenvolvimento das instituições ligadas à segurança pública, apoiando serviços, programas e projetos relacionados aos temas acima referidos;

XVI – estimular e apoiar tecnicamente as entidades, associações, redes e organizações constituídas com o fim de contribuir nas políticas de prevenção da criminalidade e da violência;

XVII – colaborar com o Poder Legislativo estadual, emitindo pareceres, em projetos relacionados à segurança pública, em conjunto, se preciso, com os conselhos estaduais, municipais e comunitários específicos, bem como Gabinetes de Gestão Integrada – GGIs;

XVIII – sugerir aos poderes Executivo e Legislativo a elaboração de projetos de lei e outras iniciativas que visem a assegurar e ampliar o cumprimento do Plano Estadual de Segurança Pública;

XIX – estimular a cooperação e o intercâmbio entre organismos similares e afins, em níveis municipal, estadual, nacional e internacional;

XX – atuar, junto aos poderes Executivo e Legislativo, na tarefa de definição e aprovação de dotação orçamentária anual dos recursos a serem destinados à execução da Política Estadual de Segurança Pública;

XXI – estimular e articular a participação de universidades, empresas, entidades de classes, assim como das lideranças comunitárias e outros organismos formadores de opinião, na elaboração, acompanhamento e fiscalização dos programas do Plano Estadual de Segurança Pública;

XXII – estimular e apoiar a criação e o funcionamento dos conselhos comunitários e conselhos municipais de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, com ações



equivalentes à sua, inclusive dando o assessoramento cabível quanto à organização e aos critérios de operacionalização;

XXIII – propor modificações nas estruturas do sistema de segurança pública e justiça criminal do estado do Rio de Janeiro que visem à melhor promoção, proteção e defesa dos direitos humanos e direitos difusos da sociedade em geral;

XXIV – expedir resoluções para o aprimoramento do Regimento Interno e ensejar o melhor funcionamento do conselho;

XXV – eleger entre seus membros, de forma paritária, para um mandato de um (1) ano, renovável por igual período, no mínimo três (3) conselheiros que deverão compor os grupos temáticos. Os coordenadores e relatores das respectivas comissões e grupos temáticos serão escolhidos pelos membros de cada comissão;

XXVI – deliberar sobre a constituição e destituição das comissões temporárias;

XXVII – deliberar sobre os pareceres emitidos pelas comissões e grupos temáticos;

XXVIII – elaborar, aprovar e publicar o regulamento eleitoral para escolha dos conselheiros representantes da sociedade civil e dos trabalhadores da área de segurança pública até cento e oitenta (180) dias antes do fim do biênio a que foram eleitos;

XXIV – apresentar emendas a este Regimento Interno, se necessário;

XXX – decidir os critérios de desempate nas votações dentro do conselho e nas eleições para conselheiros; e

XXXI – elaborar, discutir, aprovar e divulgar relatório anual de atividades do Consperj (Estado do Rio de Janeiro, 2013, p. 4-6).

O RI também previu que as deliberações do conselho sejam formalizadas nos seguintes padrões: resoluções – que devem ser publicadas no Doerj –, moções, pareceres e recomendações (art. 6º). Determinou ainda que as reuniões do conselho observarão a seguinte pauta (art. 13):

I – verificação de “quórum” para o início das atividades da reunião;

II – composição da mesa da reunião com o presidente, a secretaria executiva e três membros do conselho, representando respectivos segmentos, que deverão ser escolhidos no ato da reunião;

III – qualificação e habilitação do público em geral e dos conselheiros(as) para fins de debate e votação;

IV – aprovação da ata da reunião anterior;

V – aprovação da pauta da reunião;

VI – informes da presidência, Comissão Permanente de Ética, grupos temáticos e comissões temporárias;

VII – julgamento de processos administrativos;

- VIII – apresentação, discussão e votação de matérias constantes em pauta;
- IX – breves comunicados e franqueamento da palavra aos conselheiros(as); e
- X – encerramento (Estado do Rio de Janeiro, 2013, p. 10).

Algumas expressões como manifestação, exposição, questão de ordem, pedido de esclarecimento, proposta de encaminhamento e aparte, que constituem o vocabulário da dialética participativa, foram incorporadas ao art. 14 do RI. Neste, são explicitadas as formas de expressão que deveriam ser empregadas nas reuniões do conselho, sendo cada uma delas definida em inciso próprio, complementando assim o processo pedagógico de introdução dos conselheiros ao universo da ação política e, ainda, das regras de etiqueta que devem ser observadas em um órgão colegiado. Isto não significa que todos os conselheiros desconhecessem tais formas de expressão, pois, de um modo geral, os integrantes de algumas associações e organizações participavam também de outros fóruns e dominavam estas dinâmicas. Mas, para os representantes dos trabalhadores da área de segurança pública, a sensação que se tinha era de que o desafio seria maior: não se tratava apenas de ter voz, algo pouco rotineiro para estes profissionais, mas de poder fazer “uso ritual”<sup>26</sup> dela perante representantes de entidades que são tradicionalmente concebidas pelos policiais como seus oponentes. Ora, o cenário constrangia e produzia mudez nos representantes deste segmento, que sequer conseguiu preencher todas as vagas que lhe foram reservadas. Não por acaso, observava-se uma alta incidência de ausências deste nas sessões.

Quem poderia exercer o direito à voz, quando poderia fazê-lo, de que forma e por quanto tempo foram algumas das questões para as quais o RI forneceu padronização. Este ponto merece especial atenção quando se constata que, até então, um grupo reduzido de conselheiros dominava os debates, apresentando intervenções longas e, no final das contas, impossibilitando ou comprometendo a possibilidade de participação dos demais conselheiros:

pediu a palavra o conselheiro Leitão, representante dos conselhos comunitários de segurança (...), se manifestou no sentido de que a presidência da plenária criasse mecanismos de controle de tempo de fala dos conselheiros, com vistas a possibilitar maior participação de todos (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013).

Em síntese, o processo de elaboração do RI ocorreu em paralelo à própria experimentação do exercício da atividade de ser conselheiro, em um órgão colegiado, por seus integrantes. Neste sentido, alguns atores sociais que contavam com experiências pregressas chamaram para si o protagonismo e a responsabilidade pela condução dos trabalhos. Isto serviu, inclusive, de orientação à mesa diretora – cuja

---

26. Nesse uso, além do momento da fala, as expressões e o tempo de intervenção deveriam observar padrões pré-estabelecidos.

presidência se mostrava inexperiente para tanto. Se, por um lado, tal dinâmica apresentou ganhos evidentes (no sentido de apontar caminhos), além de definir procedimentos e rotinas, por outro lado, alijou parcialmente os representantes dos trabalhadores da área de segurança pública deste protagonismo. Enfim, a estruturação do Consperj, embora contasse com estes representantes de segurança nos debates que definiram suas atribuições, procedimentos e normas de funcionamento, não recebeu deles contribuições, devido ao constrangimento inicial. A exceção se deu apenas nas discussões sobre a pertinência de se instaurar uma Comissão Permanente de Ética, elaborando-se também o respectivo código de ética, ocasião em que esses trabalhadores se manifestaram, com incisiva veemência, contrários ao encaminhamento proposto.

Finalmente, na quarta reunião ordinária, em 4 de dezembro de 2013, o texto final do RI foi colocado em votação, tendo sido aprovado por unanimidade. Do ponto de vista estruturante, restava apenas a elaboração do PEP e a montagem dos grupos temáticos previstos no RI. Nesta sessão, a secretaria executiva encaminhou proposta para que os conselheiros tratassem primeiro dos grupos, pois estava agendada uma sessão futura, que contaria com a presença de uma consultoria especializada para a elaboração do PEP. O colegiado aceitou o encaminhamento proposto. A seguir, abordaremos o processo de constituição dos grupos temáticos, sobre o qual faremos algumas considerações.

### 3.3.3 Grupos temáticos: composição, objetivos e encaminhamentos

Como mencionado, na mesma sessão em que a plenária aprovou o RI, os conselheiros foram convidados a manifestar interesse em participar de um ou mais grupos. O regimento fixava a existência de quatro grupos temáticos permanentes, a saber: *i)* Articulação dos Conselhos Comunitários de Segurança; *ii)* Estudos, Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública; *iii)* Legislação, Orçamento, Modernização e Desenvolvimento; e *iv)* Direitos Humanos. Havia a previsão legal de que representantes dos três segmentos deveriam estar, paritariamente, representados em cada um dos grupos. Isto é, cada grupo de trabalho tinha de ter, no mínimo, três integrantes. A princípio, não havia limite máximo de componentes.

No primeiro grupo temático, Articulação dos Conselhos Comunitários de Segurança, verificou-se que, após o primeiro semestre, não houve alteração em sua composição. Assim como ocorreu nos demais grupos, as propostas iniciais foram revisadas, facilitando a delimitação dos objetivos. Neste grupo, no período em que se realizou o estudo, ocorreram reuniões internas de trabalho e se agendaram atividades externas. Convém mencionar que, para além do Consperj, quatro integrantes deste grupo se encontravam institucionalmente vinculados aos CCS em seus afazeres profissionais: a coordenação e a relatoria do grupo temático estavam

sob a responsabilidade, respectivamente, de conselheiros que atuam no Consperj como representantes dos próprios CCS e da Seseg. Além disso, a equipe conta com um representante da PMERJ, instituição que é membro nato nos CCS, e outra representante do ISP, a qual exerce profissionalmente no Consperj a atividade de coordenadora dos CCS. O segmento dos trabalhadores tem, na participação da AGMERJ, o preenchimento de sua vaga. Entretanto, nenhum órgão de classe dos trabalhadores das polícias Militar e Civil se fizeram representar. O Mães da Cinelândia, movimento social com atuação na capital fluminense, preencheu a vaga reservada à sociedade civil. A conselheira que o representa solicitou a palavra na plenária, em mais de uma ocasião, em sessões distintas, para manifestar sua preocupação com a desconsideração que os membros dos CCS manifestavam em relação aos integrantes do Consperj: “eles não nos reconhecem” (ata da quarta sessão ordinária do Consperj, em 17 de dezembro de 2013).

Na sessão ordinária que definiu o planejamento estratégico, um dos objetivos propostos pelos integrantes do primeiro grupo temático não foi aprovado pelo colegiado: tratava-se da proposta que defendia a atuação do grupo no intuito de garantir recursos orçamentários para a manutenção das reuniões dos CCS. O colegiado entendeu, por unanimidade, que esta atividade já era de competência do ISP e da Seseg. Portanto, o grupo de trabalho não deveria avocar para si tais competências. Aliás, quando se analisam de modo pormenorizado as propostas deste grupo, constata-se uma sobreposição entre as atividades propostas para o grupo e as tarefas competentes ao ISP.

O segundo grupo temático, Estudos, Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública, teve como primeira tarefa reduzir a quantidade de membros. Embora, inicialmente, os grupos não tivessem limite de membros para sua composição, logo se acordou que eles não poderiam contar com mais de sete integrantes permanentes, tendo em vista que, acima deste número, a funcionalidade do grupo ficaria comprometida. Em dezembro de 2013, nove entidades haviam se candidatado ao grupo. Em janeiro de 2014, outras três manifestaram interesse. A secretaria executiva solicitou aos doze interessados que refletissem sobre suas posições, esclarecendo que cada conselheiro poderia participar do grupo temático que desejasse, mas o ideal era que se filiasse àquele com o qual tivesse mais afinidade. Caso houvesse interesse de algum conselheiro na filiação a outros grupos, a secretaria recomendou que participasse do segundo grupo temático apenas na condição de colaborador. Em resposta, a OAB-RJ solicitou seu desligamento, salientando que tinha como prioridade o grupo sobre Direitos Humanos, sendo seguida em atitude e justificativa pela SEASDH. Nenhuma das polícias manifestou interesse em participar do segundo grupo.

No primeiro semestre de atividade, o segundo grupo permanente se dedicou às reuniões de trabalho e ao estabelecimento de canais de comunicação com os gestores das instituições policiais. Neste grupo, optou-se por realizar encontros de trabalho itinerantes, de modo que, em cada reunião, fosse visitada uma das entidades integrantes do grupo temático. Seus integrantes requereram, e conquistaram provisoriamente, um assento nas reuniões do GGIE. Com o ISP, iniciaram tratativas no sentido de aprimorar os indicadores de homicídio violento, atuando em parceria com o instituto para buscar recursos que possibilitassem o refinamento analítico dos dados estatísticos. Os integrantes se reuniram, ainda, com o comando das UPPs para uma conversa inicial, na qual tentaram mapear os desafios e as controvérsias que envolvem a implantação e a consolidação das unidades.

O terceiro grupo temático, Legislação, Orçamento, Modernização e Desenvolvimento, estava inicialmente sob a coordenação da OAB-RJ. Entretanto, devido à repentina substituição do representante dessa entidade, acontecimento que será tratado em item próprio, a agenda de trabalho do grupo restou prejudicada. Após três sessões ordinárias sem que uma nova representação fosse indicada pela OAB-RJ (o que significa três meses de espera), a secretaria executiva enviou comunicado solicitando que a entidade se manifestasse sobre seu interesse em integrar o Conserpj.

O quarto grupo temático, Direitos Humanos, foi aquele que mais captou o interesse dos conselheiros oriundos das instituições públicas e da sociedade civil organizada. Ao mesmo tempo, foi um grupo de trabalho que não despertou o interesse de nenhuma das organizações que representam os trabalhadores da segurança pública. Ainda que tenha sido observado pela mesa diretora que cada grupo deveria contar com a paridade da representação entre segmentos quando de sua constituição, não houve meio de atrair o interesse dos representantes dos trabalhadores em segurança para essa temática. Frise-se que as instituições policiais também não aderiram ao chamamento para compor o grupo. Em suma, nem os trabalhadores da área de segurança, nem as instituições policiais manifestaram interesse na questão dos direitos humanos.

A disputa por uma vaga se deu, principalmente, entre as organizações que atuam no terceiro setor. Nesse grupo temático, até o encerramento do trabalho de campo, não se havia conseguido produzir consenso entre os participantes sobre quais seriam os integrantes permanentes do grupo, pois nenhum dos candidatos abria mão de participar. Paradoxalmente, embora vários conselheiros tenham manifestado interesse em participar efetivamente do quarto grupo temático, na prática, este foi o grupo que apresentou o menor rendimento em termos de resultados. Os integrantes, na sessão ordinária que votou o planejamento estratégico, alegaram encontrar dificuldades para conciliar as agendas. A minuta contendo as

propostas de trabalho deste grupo, para o biênio 2013-2015, foi a única que não chegou a ser submetida ao colegiado para aprovação, tendo sido retirada da pauta pela coordenadora do grupo temático. Isto ocorreu, segundo argumentaram os conselheiros, pelo fato de o planejamento estratégico apresentado estar focado, exclusivamente, na Polícia Militar fluminense. O colegiado questionou a proposta de trabalho por não entender a razão pela qual não se contemplava a Polícia Civil nos eixos temáticos propostos. A coordenadora alegou que, de fato, a crítica procedia e pediu ampliação do prazo para elaborar nova minuta.

Durante todo o processo de constituição dos grupos e de elaboração do PEP, a secretaria executiva do colegiado prestou assessoria aos conselheiros. Inicialmente, incentivando-os e convocando-os para que integrassem os grupos, afinal havia uma clara divisão no colegiado: enquanto alguns conselheiros se candidatavam a mais de um grupo temático, outros não se entusiasmavam em participar. A secretaria executiva também orientou os componentes dos grupos na delimitação dos temas que seriam tratados por cada equipe de trabalho, solicitando que todos os integrantes remetessem suas propostas ao secretário, que as sistematizaria em ações e atividades. Isto é, o secretário executivo do conselho se responsabilizou por consolidar todos os temas em um único documento. Por fim, convocou-se uma reunião ordinária cuja pauta visava, prioritariamente, à delimitação dos temas e das atividades que seriam desenvolvidas por cada grupo.

### **3.4 As Jornadas de Junho e a ocupação da Maré**

Em paralelo ao processo de estruturação do conselho, procedimento interessante que serve de capital político para aqueles que o dominam e de aprendizado para os iniciantes, alguns acontecimentos na capital fluminense atraíram a atenção da sociedade e repercutiam na pauta das sessões do colegiado. Nesta subseção, dois desses acontecimentos serão abordados em razão das mobilizações e dos debates que se produziram a partir deles. Inicialmente, serão apresentados os debates sobre as manifestações públicas, por terem sido a primeira temática proposta e tratada pelo colegiado. Em seguida, será a vez do processo de ocupação da Maré e suas repercussões na assembleia do conselho.

#### **3.4.1 As Jornadas de Junho**

As manifestações que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro no final do primeiro semestre de 2013, também conhecidas como Jornadas de Junho, pautaram um dos primeiros debates do conselho. Desde o início dos trabalhos, em rodas de conversas, as manifestações eram um dos assuntos mais recorrentes. Entretanto, naquele momento, como todo o trabalho estava direcionado ao processo de estruturação do conselho, o tema não foi, formalmente, inserido na pauta das sessões iniciais. Apenas na terceira sessão ordinária, a pedido do representante

da OAB-RJ, as manifestações públicas constaram na pauta para que o colegiado aprovasse a constituição de uma comissão com a seguinte atribuição:

1) coletar dados e sistematizá-los; 2) buscar compreender as práticas profissionais dos atores envolvidos nas manifestações públicas; 3) realizar consultas às polícias, Guarda Municipal, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Secretaria de Justiça sobre a existência ou não de um protocolo de ações a serem desencadeadas durante as manifestações públicas (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013).

O representante dos CCS, concordando com a proposta, sugeriu então que se criasse uma comissão temporária sobre as manifestações públicas, requerendo ainda que sua posição pessoal fosse registrada em ata, conforme transcrito:

a questão das manifestações não é só uma questão relacionada a um movimento do povo, mas há que se pensar na orquestração política que visa espaço midiático, além da necessidade de se tentar compreender em que medida a questão da política de segurança pública do estado está sendo afrontada pela estratégia do tráfico de drogas que visa demonstrar força e enfraquecer a referida política (ata da terceira sessão ordinária, em 26 de novembro de 2013).

Em que pese o impacto que essa intervenção teve em alguns conselheiros que manifestavam suas discordâncias balançando negativamente a cabeça, gesticulando ou fazendo caretas, a sessão prosseguiu sem interferências. No segmento dos trabalhadores da segurança pública, o representante da Colpol pontuou que:

deseja saber as razões por que nas manifestações públicas recentes os manifestantes se utilizam de máscaras e exigem direitos sem se identificar. Em consequência aproveitam-se, muitos, para a prática do crime de dano, furto e roubo. Daí porque devem ser tidos não como manifestantes, nem baderneiros e, sim, como bandidos (ata da terceira sessão ordinária, em 26 de novembro de 2013).

A representante do ISP, em consonância com a intervenção do representante dos CCS, salientou que:

dentre os objetivos da referida comissão se incluísse a sistematização de dados estatísticos em torno dos dados criminais e dos efeitos das manifestações sobre o trabalho policial com o eventual aumento de incidência de determinados crimes durante o período das grandes manifestações” (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013).

Tal fala foi complementada pela do representante do Gigemp, que reivindicou que “o debate também incluía a preocupação em torno da saúde mental dos policiais, que são colocados no limite do estresse durante essas manifestações” (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013). Em seguida, o representante da Polícia Civil solicitou a palavra para expressar que:

as recentes manifestações públicas têm exigido muito das duas polícias, que, em sua concepção, manifestação é sinônimo de confusão, gerando muita dúvida em torno desse tema, de como as polícias devem operar nessas circunstâncias, razão pela qual acredita que as instituições e até a própria sociedade civil encontram-se em processo de aprendizado, devendo ter muito cuidado com o excesso das críticas, porquanto o que está sendo desafiado neste momento é o sistema jurídico e há uma necessidade urgente de se repactuar as regras em torno do fenômeno com vistas a informar o que vale e qual é a regra para todos os envolvidos (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013).

Continuou recomendando que os conselheiros tivessem cautela ao analisar o assunto: “seria prudente, em razão das especificidades, que nas próximas reuniões o conselho convidasse especialistas para trazerem suas perspectivas em torno da problemática trazida pelo fenômeno das manifestações públicas” (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013). Propondo registro analítico similar, expressaram-se os conselheiros que atuam no terceiro setor. A representante do Observatório de Favelas defendeu que, entre os objetivos da comissão, estivesse uma preocupação em discutir o seu conteúdo:

com vista a contextualizar o tema, suas razões e causas e, com isso, se pensasse como o produto dessa comissão a realização de um seminário a fim de atender à proposta da OAB-RJ no sentido de se obter um aprendizado para o estabelecimento de melhores práticas em torno do tema (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013).

Neste mesmo sentido, posicionou-se outro conselheiro, representante do Instituto Nelson Mandela, destacando a necessidade de:

evitar rotulações e preconceitos em torno das manifestações públicas, [pois] se faz necessário identificar e entender a realidade, a partir de conceitos como vândalo, infiltrado e baderneiro. Quanto mais claro as pessoas entenderem esses conceitos, tanto mais saberão aos limites a fim de evitarem os excessos (ata da terceira sessão ordinária do Consperj, em 26 de novembro de 2013).

No caderno de campo do pesquisador, as intervenções dos conselheiros ao longo da sessão apresentam teor um pouco distinto daquele que consta na ata, conforme podemos observar na fala do representante da OAB-RJ:

os registros de ocorrência são confeccionados em áreas distantes dos locais em que ocorrem, é uma estratégia da Polícia Civil. Há muita subjetividade. Em cada delegacia, uma capitulação diferente. Há uma ausência de protocolo nas ações institucionais da Polícia Militar, variando de acordo com o coronel. O que se pode tirar de aprendizado para contribuir com a Seseg? (caderno de campo do pesquisador, em 26 de novembro de 2013).

A intervenção do representante dos CCS também parece destoar do tom impresso na ata: “acho que não são só manifestações públicas. Há orquestração



política. Há o tráfico demonstrando sua força, com pessoas infiltradas. De que forma o conselho vai atuar? Tráfico ou questão política? E o despreparo da polícia?”, afirmando ainda que “a posição da OAB fala de um lugar específico. Há outros olhares. Teve um menino em Caxias, em frente à Ricardo Eletro, dizendo: ‘é hoje que eu levo uma TV’. Não foi? [voltando-se para a representante do ISP]”<sup>27</sup> (caderno de campo do pesquisador, em 26 de novembro de 2013).

O representante da Colpol também se manifestou de forma indignada: “onde está o direito de se manifestar usando máscaras? Por que o cidadão vai se manifestar de máscara? O policial erra quando age e quando não age, erra sempre. Não são baderneiros, são bandidos” (caderno de campo do pesquisador, em 26 de novembro de 2013). A representante do Observatório de Favelas usa um tom mais de cautela: “vejo a necessidade de se aprofundar (...) um debate de conteúdo” (caderno de campo do pesquisador, em 26 de novembro de 2013). O representante da Polícia Civil, por sua vez, reflete: “o Estado ficou de quatro. Ficar na crítica é no mínimo leviano. Não estamos preparados para isso. Qual é a regra do jogo? Ela está sendo posta em xeque? Vamos com calma! Ninguém quer mais manifestação” (caderno de campo do pesquisador, em 26 de novembro de 2013). O representante da Polícia Militar, por fim, afirmou “vamos convidar especialistas para esclarecer” (caderno de campo do pesquisador, em 26 de novembro de 2013).

O que se percebe nas intervenções transcritas no caderno do pesquisador é uma forte tendência dos conselheiros em tratar experiências e militâncias individuais como expressão do real. Ora, se eles estiveram lá, eles viram; portanto, aquilo que dizem é expressão do vivido. Curiosamente, os representantes das polícias são aqueles que mais reivindicam prudência ao se “julgar” as manifestações e as condutas dos policiais. Optam por solicitar que estudos mais aprofundados sejam feitos. Isto é, resta evidente que o conselho está debatendo muito mais aquilo que cada integrante pensa sobre os fatos do que os impactos, os aprendizados e as providências que esses acontecimentos suscitam. Aliás, em grande medida, podemos inferir que a tomada de posição dos conselheiros reflete mais as diferentes visões de mundo individuais que as próprias missões elaboradas pelas instituições que eles representam.

Como está evidente, os entendimentos e as representações sobre as manifestações variavam conforme a afiliação institucional, política ou profissional do conselheiro. Nessa mesma sessão, um grupo de advogados que atuou prestando assistência jurídica aos manifestantes presos durante as jornadas, denominado

---

27. É possível observar ao longo dos debates que ocorreram nas reuniões do conselho que os representantes dos CCS e do ISP apresentam refinada sintonia em temáticas específicas, nas quais se poderia esperar, inclusive, o dissenso. Afinal, o primeiro representa a sociedade civil organizada, e a segunda, uma instituição pertencente aos quadros da Seseg. Tal empatia é problematizada quando se observa a crítica feita ao processo eleitoral conduzido pelo ISP, que selecionou os representantes dos CCS e, ainda, as reiteradas manifestações de descontentamento dos integrantes dos CCS com os integrantes do Conserpj.

Habeas Corpus, levado pela conselheira que representa o Cress, fez uma rápida explanação sobre suas vivências profissionais durante as manifestações.

Encerradas as intervenções, o colegiado aprovou por unanimidade a criação da Comissão Temporária sobre Manifestações Públicas, sendo ela integrada pelos seguintes membros do conselho: OAB-RJ (coordenador, por ter sido o autor da proposta), Cress (relator), ISP, Seseg, Colpol e SEC. A comissão, no prazo regimental de sessenta dias, deveria cumprir os seguintes objetivos: diagnóstico sobre as manifestações públicas que ocorreram no estado; compressão das práticas profissionais; e discussão de conteúdo e proposta de realização de um seminário e/ou *workshop* com vistas ao encaminhamento de ações proativas. Na quarta sessão ordinária, em 17 de dezembro de 2013, os integrantes da comissão informaram que os trabalhos estavam produzindo frutos e que haviam participado de uma reunião do GGIE. Relataram ainda que a secretaria executiva havia solicitado às polícias Civil e Militar que lhes enviassem informações sobre as manifestações. Na quinta sessão ordinária, a presidente em exercício do Consperj informou que:

recebeu a visita do advogado Laércio, que compõe o denominado grupo Habeas Corpus, com vista a entabular tratativas no sentido de realizar parceria visando à construção de um grupo de trabalho voltado à atuação da Polícia Militar no âmbito das grandes manifestações públicas. Essa estratégia visa sistematizar experiências vivenciadas por membros da OAB-RJ, por policiais militares e policiais civis durante as operações policiais no contexto das manifestações públicas. Informou que a ideia foi bem recebida pela Seseg e que, como encaminhamento, iria provocar uma reunião entre os conselheiros que compõem a Comissão Temporária sobre Manifestações Públicas, o representante da OAB-RJ da comissão de segurança pública e membros das polícias Civil e Militar, com vistas a se construir uma proposta que atenda aos anseios de todas as partes (ata da quinta sessão ordinária, em 28 de janeiro de 2014).

Alguns dias depois, na mesma semana em que foi feito esse comunicado, o conselheiro que representava a OAB-RJ e que coordenava a Comissão Temporária sobre Manifestações Públicas enviou aos integrantes do Consperj a seguinte mensagem:

Prezad@s colegas conselheir@s,

(...) É justo pensando nas práticas que, neste caso, imprecisões da ata merecem, sob meu ponto de vista, correção.

1 - Conforme dito na última reunião, o projeto do curso da OAB para PMs [policiais militares], que, diga-se de passagem (conforme contestado na reunião), não pretende ensinar padre a rezar missa conforme mencionado por representante da Seseg nem “entubar” nada em ninguém; é uma proposta de advogados que amealharam saberes a partir de atuação no grupo Habeas Corpus e que foi encampada pela diretoria da OAB. Conforme eu disse, nas lutas que a OAB fez com que algo fosse “entubado”, isto se deu a partir de seus processos democráticos que, aos poucos, vão granjeando o apoio de todos os advogados e da sociedade. Esta é a “bala de prata” da OAB e

ela exige responsabilidade. Portanto, processos democráticos sequer comportam a palavra “entubar”.

2 - Grupo Habeas Corpus e OAB não são a mesma coisa, em que pese todos os advogados do grupo Habeas Corpus estarem inscritos na OAB e poderem demandar dela apoio, assim como a OAB pode requisitar contribuições de todos os seus quadros. Vale dizer que o apoio da OAB ao coletivo de advogados denominado HC [Habeas Corpus] é o apoio que a OAB dá a qualquer advogado no que tange às suas prerrogativas e/ou a qualquer advogado cuja atuação obrigue que o capital político da instituição seja esteio.

3 - No caso, por óbvio, o tipo de atuação que membros do grupo Habeas Corpus empreendem no contexto das manifestações arregimenta experiência que pode se tornar uma contribuição para a reflexão e sistematização de práticas redutoras de danos ou (quem sabe) que evitem abusos por parte de policiais no contexto mencionado. Como já disse inúmeras vezes, os diversos *expertises* dos quadros da OAB sempre estarão, de forma republicana, à disposição do fortalecimento do Consperj e de política de segurança que esteja no sentido de ser efetivamente pública.

4 - Todavia, este oferecimento e proposta (que parece ser bastante razoável para advogados e recebeu acolhida da diretoria da OAB, bem como, segundo dito na reunião, também por parte do titular da pasta da Seseg e presidente do Consperj); ao que é levado ao Consperj necessariamente precisa obedecer os ritos de um colegiado. Sendo assim:

a) Não me parece razoável ou elegante que tal proposta apareça como um informe onde a presidência em exercício *notifica seus pares* de um encaminhamento ao GT [grupo temático] Manifestações.

b) Não parece também razoável que a proposta atrole pauta a ser criada pelo próprio GT Manifestações para si. Mesmo a OAB estando interessada, sabe a OAB de suas responsabilidades a partir do lugar que ocupa. É vital às melhores tradições da advocacia o respeito aos colegiados e conselhos. Além disso, no caso, mesmo reivindicando que no Consperj devesse haver assento que respeitasse o lugar da OAB; muito nos honra termos sido eleitos como sociedade civil por colégio eleitoral tão amplo. O respeito aos nossos pares deve ser o mesmo seja qual for a forma que integremos qualquer colegiado e nosso peso institucional passa também pelo respeito às outras instituições. Efetivamente não nos interessa propostas de qualquer tipo que sejam “entubadas” para usar, ao que foi informado, categoria nativa da formação de profissionais de segurança pública.

c) Outrossim, cabe a qualquer conselheiro a proteção quanto a constrangimento por demais excessivo que possa ser impingido a qualquer convidado. No caso, por se tratar de advogado em delegação da CSP-OAB/RJ [Comissão de Segurança Pública da OAB-RJ], sente-se este conselheiro ainda mais obrigado a ter atenção.

5 - Pelos aspectos elencados no item 4 parece-nos que o mais indicado seja reafirmar o que se quer como prática de um conselho que apenas dá seus primeiros passos,

ou seja, deixar @s conselheir@s componentes do GT Manifestações à vontade para organizarem a pauta e atuação do GT. Caso seja visto como razoável *por eles e elas*, aí sim seja aberto o espaço para que a proposta delegada pela OAB ao Dr. Laércio para que seja apresentada à Seseg tenha espaço (*e-mail* enviado aos conselheiros, em 4 de fevereiro de 2013).

Insatisfeitos com o tom e o teor da mensagem, a presidência do conselho, por meio da secretaria executiva, encaminhou correspondência à OAB-RJ requerendo providências, conforme comunicou ao colegiado verbalmente. Passados alguns dias, o representante da OAB-RJ voltaria a escrever aos conselheiros, desta vez para se despedir:

Colegas e amigos conselheiros,

Despeço-me (...).

Entendam que a luta por instituições similares ao Conserpj não começa por ele. Lutas por cunhas dentro do Estado via conselhos são renhidas e se retirar (ou se deixar retirado) também pode ser uma potência de construção.

Este conselho nem bem tem um ano de vida e já mostra tanta vitalidade (...). Tenho certeza, por exemplo, que na OAB já vai ficando conhecido.

Todavia, como vai se tornando praxe, conselhos estatais têm se estabelecido como redutores de danos e local para a formação de quadros por um lado; enquanto por outro garantem a governos a legitimação de determinadas propostas. Ainda vai longe a ideia de que conselhos se estabeleçam como caixas de ressonância para suas pautas específicas e, a partir daí, formulem de fato políticas públicas.

Seja como for, considero do jogo e registro meus parabéns aos representantes da Seseg que encantaram jovens doutores para que se sentissem estimulados e buscassem apoios e acolhimentos visando apresentar proposta que articulasse os saberes de advogados, que atuam no contexto das chamadas manifestações, em um curso para a PM [Polícia Militar].

Os jovens também jogaram o jogo. A força da OAB está na sua democracia e todo o advogado tem o direito de buscar na sua casa apoio para o que considera legítimo. Não somos uma gerontocracia em que pese reivindicuemos o respeito aos mais velhos.

Pena para uns (ou motivo de festejo para outros) que a ideia não foi operada de forma a angariar consenso ou firmeza suficiente entre pares. Talvez, para alguns atores, estabelecer cizânia na advocacia fosse mesmo o que interessasse mais que qualquer curso ou proposta. Entretanto isto, talvez, jamais saberemos.

Deixo claro, portanto, aos demais conselheiros representantes das diversas instituições que sempre confiaram na representação que exerci (e votaram para que ela tivesse assento no Conserpj) que a proposta do “curso para a PM” não passou por escaninhos que eu tivesse acesso na OAB. A OAB é enorme e o assunto, ao que me foi informado, não enfrentou ritos que unificassem a advocacia em torno dele.

O fato de uma proposta da OAB ter sido apresentada por outro conselheiro do Conserj que não representante dela, sem conversa prévia entre pares para que isso se desse e de forma a constranger a OAB através de falas como: “a OAB não vai ensinar padre a rezar missa”, “aqui ninguém vai entubar nada”, deixou a representação que era exercida por mim encabulada. Minha firme reação não poderia ser diferente. Tenho a consciência tranquila de que honrei a confiança em mim depositada. A OAB e a advocacia são muito maiores do que qualquer proposta, pessoa ou grupo. Atuação institucional muitas vezes obriga sacrifícios e destemor. Também é assim o meu ofício como imagino ser o dos demais conselheiros.

(...) Minhas preocupações, no que tangia a minha posição de conselheiro do Conserj representando a OAB (portanto em diálogo com seus diversos atores e espaços), vão muito para além da forma como a proposta foi conduzida e podem ser resumidas em poucos pontos:

- 1) É, no mínimo, controverso que um curso de 16 horas operando somente saberes do campo jurídico desarme carapaça constituída em cursos de formação que exaltam espírito guerreiro a partir do militarismo com uma série de ritos de passagem e socializações contundentes.
- 2) Há uma série de protocolos já existentes para uma série de aspectos da atuação policial, produzidos pelo ISP (Instituto de Segurança Pública) com verba do fundo europeu, que não são difundidos entre os profissionais das polícias.
- 3) Tudo isto se dá num momento onde, de forma preocupante e talvez injusta, a Seseg-RJ é vista como vértice para a criação de novos tipos penais a partir de uma regulamentação do direito constitucional de livre reunião e manifestação do pensamento.

Entretanto, mesmo sem conhecer mais que a existência da proposta de curso, tenho certeza que ela deve ser muito boa. Imagino também que a qualificação de qualquer proposta pelo Conserj possa ajudar no pleno êxito de qualquer intento (*e-mail* enviado aos conselheiros, em 25 de fevereiro de 2014).

Na terceira reunião extraordinária, em 19 de agosto de 2014, a representante do Cress, que assumiu a coordenação da Comissão Temporária sobre Manifestações Públicas após a destituição do representante da OAB-RJ, comunicou que os trabalhos da comissão tinham sido prejudicados pela destituição do coordenador e que não haviam avançado. Fez então uma rápida exposição sobre as impressões que teve dos trabalhos realizados até aquele momento e deu por encerrado o trabalho da comissão temporária, sem que nenhum material escrito tenha sido entregue ao colegiado.

Isto é, a comissão temporária, instituída em 26 de novembro de 2013, após oito meses de reuniões e debates a partir do material que recebeu de fontes diversas, como o grupo Habeas Corpus, o Ministério da Justiça e as polícias, naufragara. Em que pese o episódio que culminou no desligamento do coordenador da comissão do Conserj, supõe-se que este fato, isoladamente, não dá conta de justificar a

ausência de resultados objetivos nos trabalhos sob a responsabilidade da comissão. Como pensar então tais acontecimentos? Como interpretá-los à luz dos eixos conceituais que norteiam este estudo? Eis aí um desafio que colocamos ao debate sobre os limites e os desafios da ação participativa.

#### 3.4.2 O processo de ocupação do Complexo da Maré<sup>28</sup>

Na segunda quinzena de abril de 2014, após duas semanas de ocupação do Complexo da Maré por tropas policiais e militares,<sup>29</sup> os relatos que chegavam aos conselheiros sobre arbitrariedades cometidas pelos agentes estatais acendeu o debate interno no conselho. Não obstante o fato de duas organizações com assento no Consperj serem oriundas do Complexo da Maré, o Observatório de Favelas e o Redes de Desenvolvimento da Maré, a forma como se encaminhavam os acontecimentos sinalizava um possível, e inexplicável, retorno de práticas anteriores ao início do processo de implementação das UPPs no Rio de Janeiro, o que deixava apreensivos alguns conselheiros.

Nesse contexto, o representante do LAV/UERJ encaminhou mensagem ao colegiado solicitando que a pauta da reunião ordinária do mês seguinte fosse alterada. Propôs que se substituísse a pauta acordada, voltada ao processo de estruturação do conselho, por uma sessão dedicada, exclusivamente, ao processo de ocupação da Maré, conforme transcrição da mensagem que se segue:

Prezados colegas de Consperj,

Em minha opinião, os acontecimentos dos últimos dias na Maré vêm confirmar o que já se prenunciava: um lamentável retorno a tempos nem tão antigos assim, que configura um retrocesso na abordagem da segurança pública no Rio de Janeiro. Imagino que nem todos concordem com tal diagnóstico, mas creio ser insustentável o conselho de segurança do estado assistir ao que se passa ali sem tomar qualquer posição. Na condição de conselheiro, sinto-me constrangido, preocupado e desapontado com o que vem ocorrendo e acho que temos obrigação de ao menos discutir internamente todo esse processo. Repito: isso é o mínimo que temos obrigação de fazer. Acho que a situação justificaria um encontro extraordinário, mas como temos sempre muitos problemas de compatibilização de agenda e imagino que todos estejam mobilizados para participar dessa discussão, proponho que a próxima reunião ordinária seja toda ela dedicada ao debate sobre a intervenção na Maré e a discussões sobre como devemos nos posicionar (*e-mail* enviado aos conselheiros, em 15 de abril de 2014).

28. O Complexo da Maré, localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, é constituído por quinze favelas, a mais antiga delas, a Morro do Timbau, remonta aos anos 1940. As demais são: Baixa do Sapateiro; Marcílio Dias; Parque Maré; Parque Roquete Pinto; Parque Rubens Vaz; Parque União; Nova Holanda; Praia de Ramos; Conjunto Esperança; Vila do João; Vila do Pinheiro; Conjunto Bento Ribeiro; Nova Maré; e Salsa e Merengue.

29. Inicialmente, em 30 de março de 2014, as tropas policiais ocuparam o complexo. Na semana seguinte, no dia 5 de abril, chegaram as tropas do Exército e da Marinha, contando com 2.500 militares, que substituíram os policiais do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) e do Choque. Além do efetivo das Forças Armadas, duzentos policiais militares permanecem patrulhando a região.

A mensagem foi encaminhada para todos os conselheiros, sendo respondida, em concordância, pelos representantes das seguintes instituições, organizações ou entidades: Observatório de Favelas, Redes da Maré, Iser, Projeto Legal e SEELJE. O representante de uma dessas organizações, a Redes da Maré, além de apoiar o encaminhamento proposto, fez um breve relato de sua experiência sobre o processo de ocupação:

compartilho a preocupação que o conselheiro Juliano manifestou em seu *e-mail*. Por princípio, sou contra o uso das Forças Armadas para exercer o papel de polícia no Rio de Janeiro ou em qualquer outro estado da Federação. Ao ver os desdobramentos da ocupação da Maré, onde já ocorreram até homicídios com a participação das tropas federais sem que as circunstâncias estejam esclarecidas, penso que seja um momento crucial para a segurança pública em nosso estado e o Consperj não pode deixar de se pronunciar sobre o tema (*e-mail* enviado aos conselheiros, em 17 de abril de 2014).

Manifestou-se contrário, em resposta ao *e-mail* que propunha a substituição da pauta, apenas o representante do Gigemp. Este resultado parcial motivou o autor da proposta, o representante do LAV/UERJ, a reforçar seu pleito:

tendo em vista a reação favorável de todos os conselheiros que se manifestaram exceto um, insisto na mudança da pauta da reunião de terça-feira. Reitero: a gravidade das ocorrências nas últimas semanas impõe que o conselho discuta e assuma uma posição sobre o atual cenário da segurança pública no Rio de Janeiro, de que a ocupação do Complexo da Maré é a mais acabada e preocupante expressão. Um conselho de segurança não pode se furtar a enfrentar o problema e seguir sua rotina como se nada de importante estivesse ocorrendo. Tal posicionamento trairia nosso mandato e nos cobriria com a marca da omissão. A inclusão do problema tal como está na proposta de agenda não contempla minha solicitação. Minha proposta implica o adiamento de todas as atividades ordinárias previstas e a discussão exclusiva ao problema da ocupação militar do Complexo da Maré. Adicionalmente, sugiro que o encontro seja dividido em três momentos:

- 1) apresentação, por parte das duas entidades organicamente vinculadas à Maré (Redes e Observatório), bem como de alguém ligado à secretaria ou à força de ocupação, do atual cenário;
- 2) dúvidas e esclarecimentos por parte dos demais conselheiros; e
- 3) debate e tomada de posição do conselho a respeito.

Pessoalmente, respeitarei qualquer decisão do conselho, inclusive se ficar decidido que esse é um problema que não lhe diz respeito. Ignorar de antemão a magnitude e gravidade do problema é inaceitável (*e-mail* enviado aos conselheiros, em 24 de abril de 2014).

Sem saber que encaminhamento dar ao pedido, em razão do quantitativo de conselheiros silentes, a secretaria executiva decidiu ligar para os conselheiros, solicitando que eles se posicionassem a favor ou contra a proposta de alteração de

pauta sugerida pelo representante do LAV/UERJ. Posteriormente, após consultar os integrantes do conselho, o secretário executivo comunicou-lhes que a maioria do colegiado havia decidido pela manutenção da pauta original, sem informar como cada um havia se posicionado. Na oitava reunião ordinária, ocorrida em 29 de abril de 2014, portanto cerca de um mês após o início do processo de ocupação do Complexo da Maré, um dos integrantes do conselho questionou: “a posição de cada instituição na votação pode ser tornada pública ou não?”. Este ponto foi colocado em votação, vencendo a opção que defendia a divulgação dos votos de cada conselheiro. A secretaria executiva divulgou então uma planilha apresentando o resultado da consulta telefônica. Entre as 25 entidades consultadas, a OAB-RJ não pôde ser contatada, e a Viva Rio não se posicionou no momento em que recebeu o telefonema. Nos demais casos, dez conselheiros votaram a favor da proposta de substituição de pauta e treze se manifestaram contra. Quando distribuímos os votos por segmento social representado, constatamos que seis representantes da sociedade civil foram favoráveis à proposta de discutir o processo de ocupação da Maré naquele momento, quatro foram contrários, e dois não se manifestaram. No quadro 2, reproduzimos o resultado da consulta telefônica disponibilizada pela secretaria executiva do conselho.

**QUADRO 2**  
**Consulta sobre a substituição da pauta proposta**

A favor	Contra	Não votaram
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SEASDH;</li> <li>● LAV/UERJ;</li> <li>● Cress;</li> <li>● Associação Redes de Desenvolvimento da Maré;</li> <li>● SEELJE;</li> <li>● Observatório de Favelas;</li> <li>● Sínpol;</li> <li>● SINPRF-RJ;</li> <li>● Iser; e</li> <li>● Projeto Legal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Gigemp;</li> <li>● SEEDUC;</li> <li>● Movimento das Mães da Cinelândia;</li> <li>● Instituto de Cultura e Consciência Negra Nelson Mandela;</li> <li>● PMERJ;</li> <li>● AGMERJ;</li> <li>● CCS;</li> <li>● Colpol;</li> <li>● SSDPF-RJ;</li> <li>● SINDPF-RJ;</li> <li>● SEC;</li> <li>● ISP; e</li> <li>● SES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● OAB (sem contato); e</li> <li>● Viva Rio (pensaria com calma).</li> </ul>

Elaboração dos autores.

Embora a proposta de substituição de pauta não tenha sido aprovada pelo colegiado, restava ao seu proponente a opção regimental de propor a inclusão do tema na próxima reunião do conselho, conforme orientado pelo secretário executivo em mensagem coletiva: “como sabem o Regimento Interno permite que, por consenso ou voto, a plenária altere a pauta da reunião (§ 1º do art. 18), o que pode ser feito no início do encontro desde que haja um terço (1/3) dos conselheiros” (*e-mail* enviado aos conselheiros, em 24 de abril de 2014). Ao mesmo tempo, a secretaria executiva, por iniciativa própria, incluiu na pauta da sessão seguinte



a proposta: deliberar sobre a necessidade de haver uma sessão extraordinária do conselho para debater o processo de ocupação da Maré.

Na abertura da oitava reunião, a secretaria executiva solicitou que o representante do LAV/UERJ, apesar de ter tido sua proposta de substituição de pauta recusada, manifestasse se ainda tinha interesse em debater naquela sessão, como mais um tema entre outros, a questão levantada por ele. O proponente, ao fazer uso da palavra, salientou que:

a minha expectativa era a de que fosse acordado, senão consensualmente, majoritariamente, a relevância do início da discussão imediata, se é que nós acreditamos que há um papel, e eu acredito que sim, a minha proposta foi a de pensar qual é o papel do conselho de segurança neste cenário, essa foi minha motivação. Eu acho que não caberia agora, nesse momento, mudar a agenda. Afinal de contas, o que foi decidido, pelos métodos que foram julgados os mais adequados possíveis, foi a manutenção da agenda. Só sugiro que o posicionamento de cada entidade seja não disponível numa folha, mas que isso seja formalizado. Porque eu acho que isso [o processo de ocupação da Maré] é um tema muito importante. Talvez muitos colegas não considerem relevante, mas eu acho crucial, acho a questão a ser discutida hoje, no campo da segurança pública no Rio de Janeiro, inclusive porque se reporta a muitos problemas que estão ocorrendo. Inclusive, porque nem está na mídia, nem está na imprensa. Não tem transparência, não tem informação, não tem nada. Está havendo tanto problema que essa questão grave que é a ocupação da Maré, ocupação militar, não tá na pauta da agenda. Agora, é claro que outros colegas podem achar que a questão é importante, mas não o suficiente para que a agenda seja trocada. Não o suficiente para que comecemos imediatamente a discuti-la. Tranquilo. Mas eu acho que isso tem de ser formalizado, tem que ser documentado, pela envergadura do conselho, sua importância a partir do momento em que ele é fundado, como pela dramaticidade do problema. Então eu pediria que o posicionamento de cada entidade, todos os posicionamentos são legítimos, mas eles devem ser públicos e transparentes. Que é o princípio de qualquer conselho, transparência e publicidade. Acho que a gente deve marcar uma reunião para discutir essa questão e nenhuma outra. Marcamos e convidamos as autoridades para participar. Se elas não puderem, se elas não souberem quem enviar, isso é um dado, gravíssimo, e que deve ser discutido por nós. Acho que nós não podemos é ser reféns da agenda das autoridades numa situação como essa, num caso como esse (caderno de campo do pesquisador, em 29 de abril de 2014).

Em seguida, retrucando a proposta feita pelo representante do LAV/UERJ, o representante dos CCS argumentou:

eu vou ficar até de pé. Entendo que o assunto Maré foi colocado como pauta para ser discutido. Não estou dizendo que eu não gostaria de discutir o que está acontecendo na Maré, não só a Maré, mas as demais ocupações que não tiveram a participação das Forças Armadas. O que está me deixando com a pulga atrás da orelha é que vocês solicitaram esse ponto. E há uma grave interrogação. Quando você fala assim:

“eu quero entender o que está acontecendo na Maré. Eu quero entender o que está acontecendo na Maré”, quando a gente faz isso, a gente não faz o objetivo que a gente quer. Tá havendo abuso de policial? Eu quero saber se tá havendo abuso policial? Chegou ao nosso conhecimento que estão famílias lá, com casa invadida, por exemplo. Os militares que estão não estão respeitando morador. A gente tem que saber pelo menos essa parte pra iniciar e quem vai dar o pontapé. Porque não adianta a gente trazer o tema Maré sem dizer “isso aqui é um mais um, então vai dar o resultado de dois”. Nós, como conselho, temos que ter maturidade. Pelo amor de Deus, se a gente for levar o tema Rocinha e outras regiões, nós sabemos que tem pessoas mortas lá, que apareceu na mídia, no camburão. Outro que foi encontrado no beco da escola. Então existe um fato que há a necessidade de ser remetido para o conselho, para entender como é que aconteceu aquilo para que não venha a acontecer. Eu quero entender essa preocupação (...) bem mais claro, ou a gente não fala agora. A gente traz o discurso com os atores que podem dar as respostas quando for levantado o tema, mas não só fala da Maré (caderno de campo do pesquisador, em 29 de abril de 2014).

Logo restou evidente que os conselheiros que se posicionaram contra a alteração da pauta estavam questionando a razão pela qual o processo de ocupação da Maré deveria ser debatido, tendo em vista que outros locais da cidade também tinham sido alvo da política de pacificação e isso não fora questionado. A representante da entidade Redes da Maré, ao fazer uso da palavra, tentou esclarecer isso:

eu não entendi que essa questão de discutir o que está acontecendo na Maré seria uma proposta específica da Maré, até porque nós temos fóruns que estão acontecendo, dentro e fora da Maré, e a gente está tratando essa questão e buscando formas de diálogos com as instâncias do aparato da segurança pública. O que eu entendi desde o início é que esse tema, que é um tema que está hoje afetando a Maré, está perpassando a política de segurança nas favelas do Rio de Janeiro. E, por termos duas instituições que estão aqui e que têm uma atuação na Maré, talvez fosse o caso de a gente refletir sobre o que está acontecendo, e que o conselho, como uma instância de participação pode estar influenciando em uma política no campo da segurança pública a partir dessa reflexão. Acho que tem um contexto específico e que o conselho tem um papel (caderno de campo do pesquisador, em 29 de abril de 2014).

Esse foi, por fim, o encaminhamento reforçado pela representante do Observatório de Favelas, ao ressaltar que as organizações sediadas no Complexo da Maré já vinham desenvolvendo procedimentos no intuito de monitorar e acompanhar esse processo, mas que era possível retirar aprendizado dessa experiência para se pensar uma política de segurança pública para a cidade. Destacou ainda que o foco do debate não deveria estar na “denúncia da violação” e sim na reflexão sobre a “presença das Forças Armadas em conjuntos de espaços populares” (caderno de campo do pesquisador, em 29 de abril de 2014). No entanto, a questão de por que discutir a Maré ainda não estava resolvida, como fica nítido na fala do representante do Sinpol:

qual é o problema da Maré? É que o Exército está lá? Ele esteve no Alemão por três anos. E qual a solução? É tirar o Exército de lá? Eu trabalho na Cidade da Polícia e todo dia tem viatura do Exército na porta da 21ª DP, porque eles levam tudo para a delegacia, porque eles são militares. O problema é que a gente tirou a Geni da vez. A Geni era a PM. Porque com o exército não tem discussão: é sim, sim; não, não. Isso que a população está reclamando, essa é a verdade. E aí a gente está vivendo um momento de discussão de um modelo de atuação do Estado nas favelas. Ou não é isso que a gente viu ontem? A Polícia Militar prendeu, segundo a imprensa, um traficante – não sei se é porque não conheço os autos, não vi a investigação, estou relatando o que vi na imprensa. A Polícia Militar prendeu um traficante que teria, inclusive, participado do homicídio de uma policial militar da UPP. E aí a gente viu na noite daquele dia que aquilo tinha sido incentivado por traficantes. Me desculpe, mas eu vi ali moradores da comunidade gritando “fora UPP”. Não vou entrar no mérito se UPP é boa ou é ruim. Não sou policial militar, sou policial civil. Agora, o que vejo é o seguinte: a PM tomou pedradas anos e quem berrou “traz o Exército que é a solução” foi a sociedade, ou não foi? (...) E o Exército veio. E com o Exército não tem conversa. A PM lá na Rocinha, e eu não tô aqui fingindo que não existem abusos por parte dos policiais, quero deixar bem claro que sou um grande crítico desse modelo, inclusive, do modelo de guerra contra as drogas. Essa guerra tá mais que falida, mas é o modelo que a gente tem. E nós somos servidores do Estado, temos que olhar para o marco legal. O marco legal é esse: não pode vender! E se não pode vender, eu como agente público tenho que intervir (...). O que a gente quer? Um modelo de intervenção policial mitigada, aqui, no asfalto pode e, na favela, não pode. Porque é curioso, antigamente era exatamente o contrário. Antigamente, na favela, nego podia dar tiro na TV e meter o pé na porta, todo mundo sabe que ninguém aqui é otário, mas no condomínio da Zona Sul eu tenho que pedir para entrar como policial (...). Por incrível que pareça, está se invertendo a lógica. Na favela não vai poder mais ter polícia então, é isso? Me desculpa, mas continuo sem entender qual é o problema da Maré que não aconteceu no Alemão e que não acontece em qualquer favela que não se tenha o Exército e sim a PM. Só que na PM a gente dá porrada e arrebatava o preso, né? (caderno de campo do pesquisador, em 29 de abril de 2014).

Enfim, como os fragmentos supracitados demonstram, a questão se deslocou do processo de ocupação da Maré para o motivo para se discutir a Maré. No entanto, ainda que possam parecer idênticos, tais temas motivam debates distintos. No primeiro caso, a ênfase está no uso das Forças Armadas no âmbito de uma política de segurança pública. No segundo caso, é a política de implantação de UPPs que está sendo problematizada. Ora, se outras UPPs foram implantadas sem que houvesse questionamento, qual o motivo de se discutir isso agora, argumentavam alguns conselheiros. No entanto, embora a experiência pregressa do Complexo do Alemão fosse um fato, naquele contexto o Consperj não existia. Isto é, a atuação que os antagonistas da proposta cobravam do colegiado em relação aos acontecimentos do passado era incabível pela própria inexistência do conselho.

No final das contas, a questão mais importante a ser respondida dizia respeito à postura que o conselho deveria adotar nesse caso. Não se tratava de se posicionar contra ou a favor do processo de ocupação, mas de lapidar suas atribuições e competências: qual era o papel do Consperj em tais casos? Eis a questão que não foi respondida. O encaminhamento final desse encontro aprovou a realização de uma sessão destinada a tratar, exclusivamente, da Maré. Para essa sessão, seriam convidados os representantes das polícias, das Forças Armadas e das entidades sediadas no Complexo da Maré.

Assim como no caso das Jornadas de Junho, essa proposta também acabou sendo incorporada às atribuições de um grupo de trabalho – o que ocorreu após a reunião extraordinária que discutiu o tema. Em ambos os casos, até a conclusão do trabalho de campo, não se produziu nenhum resultado objetivo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO**

Nos últimos anos, particularmente a partir de 2008, adquire importância crescente no Rio de Janeiro a ideia de reforma da área de segurança pública baseada na chamada política de pacificação, por intermédio do policiamento de proximidade, apregoado pelo programa das UPPs. Em seu discurso oficial, esse programa busca estabelecer uma nova maneira de atuação da polícia para a prevenção da violência e a redução principalmente do crime violento na cidade, representado majoritariamente por grupos ilegais ostensivamente armados nas favelas cariocas.

Nesse contexto, destaca-se particularmente a tentativa de mudança de um padrão de atuação policial pautado essencialmente no controle do crime, com a perspectiva do combate, para outro baseado na noção de prevenção, com o serviço policial fundamentado no compromisso de defesa e na garantia da cidadania e da participação social para a gestão da segurança pública, de acordo com a Diretriz Geral de Polícia de Proximidade:

a polícia de proximidade é uma filosofia na qual policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a *participação da comunidade*, a fim de construir laços de confiança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais (Estado do Rio de Janeiro, 2014, grifo nosso).

Em consequência, verifica-se a criação de algumas instâncias coletivas de gestão e controle nas UPPs, em especial o Fórum de Comandantes e Lideranças Comunitárias de UPPs e o Fórum de Articulação Legal. De modo preliminar, contatamos comandantes de UPPs e fomos informados de que apenas alguns

deles realizavam reuniões mensais, na sede da unidade, com moradores, lideranças comunitárias, lideranças religiosas e comerciantes. Além disso, inexistem informações sistematizadas sobre o funcionamento desses colegiados e, ainda, sobre a participação dos moradores das comunidades pacificadas em tais reuniões. O que se sabe, até o momento, é que os moradores de favelas, inclusive daquelas que contam com UPPs instaladas, apresentam baixa frequência nas reuniões dos CCS (Sento-Sé, Santos e Ferreira, 2012). Por sua vez, foi observado que os comandantes de UPPs também não costumavam frequentar as reuniões dos CCS existentes em suas circunscrições. No caso das UPPs, só podemos apontar no momento a existência de um potencial campo de estudos sobre participação e políticas de segurança pública.

No campo, chama atenção o grande número de policiais no conjunto dos entrevistados, dentro e fora das UPPs, que já havia participado de experiências participativas ao longo de sua trajetória profissional, tanto em reuniões dos cafés comunitários quanto em CCS, entre outros. No entanto, o que se pôde apreender é que há vários significados atribuídos aos termos participação social, canais de participação e conselho de segurança disponíveis no campo da segurança pública.

*Grosso modo*, constata-se que tanto a participação em si como esses canais de participação são valorizados positivamente pela possibilidade de compartilhamento de informações, inclusive das dificuldades experimentadas pela polícia no que diz respeito aos recursos humanos e materiais para desenvolver suas tarefas cotidianas. Nesta direção, a participação da sociedade nos CCS ou nos cafés comunitários significa uma “aproximação” entre sociedade e polícia que pode resultar na diminuição do isolamento social experimentado pela última. Para alguns dos entrevistados, o conhecimento do “mundo policial” pode provocar a empatia da população para com as questões afetas às organizações policiais, fazendo com que exerçam uma pressão sobre o poder público para o suprimento de recursos em um determinado BPM ou em uma DP. Como destaca um gestor do médio escalão do quadro da PMERJ:

[a participação social] gera uma aproximação que faz com que a gente conheça mais de perto os problemas da sociedade. Como que eu posso ser o cara mais trabalhador do mundo, um cara muito bem condicionado, profissionalmente falando, para trabalhar com as causas da sociedade, mas será que meu trabalho está sendo visto? Será que estou atacando os pontos que realmente eu tenho que atacar ou onde eu acho que há uma sensação de insegurança, onde há problemas de insegurança? E, quando a gente começa a conversar com a sociedade, começa ouvir a sociedade, que a sociedade começa também a nos ouvir e isso cria uma relação muito boa. Eu costumo dizer que quando eu divido meu problema com uma pessoa, isso não é mais só meu, ele é dos dois agora. Então eu acho que isso funciona mais ou menos por aí. A gente conversa com a sociedade, a gente começa a compartilhar os problemas e as soluções e a sociedade começa a entender qual é a realidade da polícia. Isso também é importante porque todas as instituições têm limites de recursos humanos, recursos de materiais, como a nossa

também tem. Os problemas estruturais, problemas de comportamento, problemas institucionais (entrevista realizada em 9 de dezembro de 2013).

Portanto, pode-se inferir que esses canais são valorizados igualmente pelo potencial de colaboração, por intermédio de informações relacionadas aos fenômenos criminais para o desempenho do trabalho policial no controle do crime. Como argumenta o mesmo gestor da PMERJ:

a gente tem nessa participação toda uma ideia de compromisso também. Porque, quando a gente atrai a sociedade, eles de alguma forma se sentem corresponsáveis, até porque a Constituição Federal fala nisso no art. 144 (...). Você compartilha suas limitações e dificuldades e eles passam a compreender, e por outro lado também essas limitações, que na maioria das vezes são relacionadas a efetivo, eles acabam exercendo uma certa pressão sobre o poder público (...). Agora, essa dinâmica do crime, ela contempla os crimes que são registrados. A gente sabe que há uma subnotificação e muitas das vezes essa notificação não é o retrato fiel do que está acontecendo na nossa área. Então como é que a gente complementa essa ação? A gente complementa essa ação com a participação comunitária, ou seja, muitos dos crimes ou dos delitos que estão acontecendo que não são registrados, a gente tem essa informação que parte da comunidade (entrevista realizada em 9 de dezembro de 2013).

Outro gestor de médio escalão da PCERJ complementa:

ao conselho? Chega tudo, chega tudo, mas as pessoas ali, publicamente, elas dizem que está acontecendo isso mais ou menos em tal horário, mas quando você vai conversar em particular, elas têm mais elementos pra passar, né? Têm mais elementos pra passar e que, somando com dados de inteligência que você ou já tinha, ou pode ter, aquilo acaba somando; é interessante (entrevista realizada em 28 de dezembro de 2012).

Deste modo, pode-se argumentar que, até o momento, o tema da participação social na segurança pública emerge como recurso retórico para conduzir e legitimar o trabalho policial alinhado à nova política de segurança em curso, sem que se tenha efetivamente uma avaliação do impacto da participação em termos de formulação de políticas públicas para a área. Em certo sentido, para os profissionais que atuam na área da segurança pública, há uma certa confusão entre ação participativa e denúncia.

Percebe-se a existência de limites à participação de alguns segmentos sociais, como os moradores de favela. Neste caso, quanto maior for o estigma do meio social do qual o indivíduo se origina, maiores serão os desafios que enfrentará para se inserir nos conselhos e fazer valer seus pontos de vista. Aliás, até mesmo para se tornar um membro efetivo nesses colegiados terá de ser “aprovado” em sua trajetória de vida (o tradicional “nada consta”). Uma vez membro, será alvo de suspeição não apenas dos representantes das instituições policiais, mas também dos outros integrantes do conselho.

Nos segmentos sociais mais abonados, a fiscalização do trabalho policial e a contribuição para minorar as agruras materiais das instituições policiais aparecem com destaque nas reuniões dos CCS. Em contrapartida, a exigência de algum tipo de fidelização das polícias também pode ser notada, seja no direcionamento quanto ao uso dos bens doados, seja na definição dos padrões de conduta a ser observado pelos policiais. Isto é, em alguns CCS, a participação social pode resultar no embaçamento das fronteiras entre o público e o privado, produzindo resultados indesejáveis.

No Consperj, na maior parte do período observado, os debates foram dedicados a questões estruturantes do conselho. Foi possível constatar o caráter pedagógico das sessões iniciais, nas quais expressões próprias do campo político foram sendo incorporadas pelos conselheiros, como questão de ordem, deliberação, pauta etc. O resultado da consulta sobre mudança de pauta, no caso do Complexo da Maré, quando comparado à história das instituições com assento no conselho, aponta aspectos de um “atordoamento” inicial. Quando se observa como os integrantes de cada um dos segmentos que compõem o Consperj – sociedade civil, trabalhadores em segurança pública e instituições públicas – votou, verifica-se que os desafios estão postos: os conselheiros tendem a agir como participantes ou como representantes nas votações do conselho? Por sua vez, o episódio que resultou no desligamento do representante da OAB-RJ acende o sinal amarelo para a ação participativa: na segurança pública, há que se ter cautela ao criticar o *establishment*.<sup>30</sup>

Como se pode constatar, muitos são os aspectos que envolvem a questão da participação social na área da segurança pública. Alguns deles emergiram ao longo do estudo, mas não houve condições de analisá-los, tendo em vista os próprios limites do escopo desta pesquisa. Contudo, certas dimensões relacionadas ao potencial democrático dos CCS foram consideradas importantes para futuras investigações, a saber: os CCS têm promovido alterações no diálogo entre atores sociais e atores estatais com vistas à governança democrática no setor? O tipo de dinâmica participativa dos CCS tem contribuído efetivamente para influenciar os processos decisórios relacionados a matérias específicas da ação pública na área? Os CCS têm favorecido a ampliação e a consolidação de uma política pública na área de segurança mais responsável e responsiva em face das demandas da população como um todo? Sem dúvida, estas e outras questões constituem-se não apenas questões teóricas relevantes para análise e reflexão, mas sobretudo desafios a serem enfrentados hoje para o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira.

---

30. Empregado conforme a acepção constante no dicionário Houaiss: “grupo de indivíduos com poder e influência em determinada organização ou campo de atividade” (IAH, 2001).

## REFERÊNCIAS

- CANO, I. **Letalidade policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução SSP nº 263, de 26 de julho de 1999. Define os coordenadores das Aisps, e dá outras providências. Rio de Janeiro: SSP, jul. 26 jul. 1999.
- \_\_\_\_\_. Resolução SSP nº 607, de 24 de março de 2003. Define os coordenadores das áreas integradas de segurança pública, e dá outras providências. Rio de Janeiro: SSP, 24 mar. 2003a.
- \_\_\_\_\_. Resolução SSP nº 629, de 19 de maio de 2003. Revitaliza os conselhos comunitários das áreas integradas de segurança pública (Aisps), e dá outras providências. Rio de Janeiro: SSP, 19 maio 2003b.
- \_\_\_\_\_. Resolução SSP nº 781, de 8 de agosto de 2005 – alterada pela Resolução SESEG nº 78, de setembro de 2007 e Resolução nº 547, de 12 de abril de 2012. Institui o regulamento dos conselhos comunitários de segurança – CCS. Rio de Janeiro: SSP, 8 ago. 2005.
- \_\_\_\_\_. Resolução Seseg nº 78, de 20 de setembro de 2007. Torna pública a relação nominal dos integrantes das diretorias dos conselhos comunitários de segurança do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Seseg, 20 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. Resolução Seseg nº 547, de 12 de abril de 2012. Altera a Resolução SSP nº 781, de 8 de agosto de 2005, alterada pela Resolução Seseg nº 78, de 20 de setembro de 2007. Rio de Janeiro: Seseg, 12 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. Minuta de Regimento Interno do Consperj. Rio de Janeiro: Consperj, dez. 2013. Versão 4. Disponível em: <[http://www.consperj.rj.gov.br/uploads/arquivos/regimento\\_interno\\_do\\_consperj\\_2013\\_v04\\_171213\\_\(1\).pdf](http://www.consperj.rj.gov.br/uploads/arquivos/regimento_interno_do_consperj_2013_v04_171213_(1).pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Boletim nº 106, de 4 de agosto de 2014. Rio de Janeiro: PMERJ, 4 ago. 2014.
- IAH – INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- SENTO-SÉ, J. T.; RODRIGUES, A.; LÁZARO, M. **Conselhos de segurança pública no Brasil** – notas provisórias de um campo a ser explorado. Rio de Janeiro: [s.n.], 2013.
- SENTO-SÉ, J. T.; SANTOS, A. C.; FERREIRA, T. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participação. **Desigualdade & Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, p. 99-114, ago./dez. 2012. Disponível em: <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/5artigo11.pdf>>.



TEIXEIRA, P. A. S. Os conselhos e cafés comunitários de segurança pública/RJ no contexto democrático. *In*: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 6., 2005, Montevideo. **Anais...** Montevideo: RAM, nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Os conselhos comunitários de segurança pública no Rio de Janeiro. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 26, p. 198-219, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança**. 2. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2008. (Série Conselhos Comunitários de Segurança). Disponível em: <<http://tinyurl.com/guiapratico-ccs>>.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva, 1996. 168 p.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf)>.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>.

GODINHO, L. Segurança pública com participação: uma avaliação de diferentes possibilidades existentes no Brasil. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15., 2011, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2011.

GURZA LAVALLE, A. As dimensões constitutivas do espaço público: uma abordagem pré-teórica para lidar com a teoria. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 25, p. 33-44, 2005.

\_\_\_\_\_. Na pátria da democracia pós-participativa – a quantidade e a pluralidade de suas instituições participativas fazem do Brasil um caso único no mundo, e impõem desafios. **[em] Revista**, ano 2, n. 11, jul. 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 33, nov. 2002a.

\_\_\_\_\_. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, p. 43-79, 2002b.

\_\_\_\_\_. Capital social, sociedade civil e democracia deliberativa. **Redes**, v. 8, n. 3, p. 105-130, 2003a.

\_\_\_\_\_. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 165-178, 2003b. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6450/6301>>.

\_\_\_\_\_. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 119-129, 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/25/1720>>.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a06n84.pdf>>.

LÜCHMANN, L. H. H.; SELL, C. E.; BORBA, J. (Org.). **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. 282 p.

MIRANDA, A. P. M. de. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. *In*: CARUSO, H.; MUNIZ J.; CARBALLO BLANCO, A. C. (Org.). **Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 417-443.

MIRANDA, A. P. M. de; TEIXEIRA, P. A. S. (Org.). **Polícia e comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança**. Rio de Janeiro: ISP, 2006. (Série Conselhos Comunitários de Segurança, v. 1).

MORAES, L. P. B. **Participação nas políticas públicas de segurança: uma etnografia comparada de conselhos comunitários de segurança pública no RJ e no DF**. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2. Araraquara: Unesp, 2013.

PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 372 p. (Diálogos para o Desenvolvimento). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>.

PONCIONI, P. As políticas públicas para a educação policial no Brasil: discursos, práticas e efeitos na formação profissional de policiais. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2002, Caxambu, Minas Gerais. **Anais ...** Caxambu: Anpocs, 2002. ST 37. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1752&Itemid=350](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1752&Itemid=350)>.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 334 p.

SENTO-SÉ, J. T. *et al.* **Condições de trabalho e formação das polícias do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: LAV, 2010.

SENTO-SÉ, J. T.; FERNANDES, O. A criação do conselho comunitário de segurança em São Gonçalo. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Coleção Segurança e Cidadania, n. 3). Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/76778348/A-CRIACAO-DO-CONSELHO-COMUNITARIO-DE-SEGURANCA-DE-SAO-GONCALO>>.



## SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL

Almir de Oliveira Junior  
Yacine Guellati

### 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo será apresentado o trabalho de pesquisa realizado pela equipe do Distrito Federal,<sup>1</sup> no período de novembro de 2013 a outubro de 2014, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Optou-se, no caso do Distrito Federal, por fazer uma descrição analítica de dois contextos sociais díspares – Brasília<sup>2</sup> e Varjão do Torto –, nos quais os conselhos comunitários de segurança (Consegs) aparecem como instituições participativas de segurança pública. O estudo foi realizado com base em três formas de produção de dados: *i*) pesquisa bibliográfica e documental; *ii*) coleta de dados em campo; e *iii*) aplicação de entrevistas semiestruturadas.

Na primeira fase, foi feita uma pesquisa bibliográfica revisitando os principais títulos da literatura nacional, previamente selecionados, sobre os temas em foco – participação, democracia, conselhos, polícias, cidade, segurança pública, policiamento comunitário, políticas públicas –, privilegiando-se a leitura, a análise e o uso de trabalhos produzidos no âmbito do Distrito Federal. Além disso, foi realizado o exame de fontes documentais referentes aos Consegs e à Subsecretaria de Programas Comunitários da Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal (Suproc/SSP), tais como legislações, normas, regulamentos, atas de reuniões etc., com vistas à obtenção das informações necessárias para a compreensão do desenho institucional, das atribuições dos membros e do funcionamento da participação social nestas instituições.

Na segunda fase, durante o trabalho de campo, optou-se pela observação sistêmica e mensal das reuniões de dois Consegs selecionados. Nessas reuniões, além

---

1. O trabalho contou com a seguinte equipe de pesquisadores, além dos autores supracitados: Andréia de Oliveira Macêdo e Tatiana Daré Araújo.

2. A denominação Brasília, além de ser normalmente utilizada para se referir a todo o Distrito Federal, pode referir-se simplesmente à região administrativa (RA) que concentra os bairros mais centrais, a Asa Sul e a Asa Norte, na área conhecida como Plano Piloto. Algumas vezes, essa concepção restrita abrange também os bairros contíguos a esta área central, como Lago Norte, Lago Sul, Cruzeiro Novo, Cruzeiro Velho, Sudoeste, Noroeste, Octogonal e Vila Planalto.

das observações, foram realizadas entrevistas formais, analisadas para enriquecer e complementar o trabalho. Dessa forma, os assistentes de pesquisa vinculados ao projeto assistiram por quatro meses às reuniões destes Consegs. Em uma última fase da pesquisa, após contatos feitos durante o período de observação em campo, deu-se espaço à realização de entrevistas semiestruturadas com vários atores destas reuniões. O universo de entrevistados contou com os seguintes atores:

- da alta administração – coordenadores gerais dos Consegs, ligados à Suproc; e
- gestores intermediários – coordenadores de áreas integradas de segurança pública (Aisps); comandantes de batalhões da polícia militar (BPMs); presidentes e ex-presidentes de Consegs; e policiais militares em exercício no Distrito Federal de diferentes patentes (oficiais e praças).

Por último, pareceu interessante no decorrer da pesquisa entrevistar um membro do centro de referência assistência social (Cras) de uma das regiões estudadas.

O capítulo está organizado da seguinte forma: após esta breve introdução, será apresentada, na seção 2, a realidade do Distrito Federal, analisando-se quais são as características urbanas, geográficas e políticas que influenciam a segurança pública na capital federal. Nas seções 3 e 4, é focado o quadro da participação social no âmbito da segurança pública, considerando-se os Consegs e os demais programas comunitários em funcionamento do Distrito Federal. Por fim, após as reflexões da seção 5, na seção 6 são apresentadas as considerações finais do trabalho, privilegiando-se os significados predominantemente atribuídos à participação social pelo universo pesquisado.

## **2 O CENÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

Apesar de sua grande visibilidade na mídia, a capital federal é pouco conhecida quanto aos seus aspectos metropolitanos, apresentando uma complexa rede de problemas próprios das grandes cidades brasileiras. É nesse ambiente que a participação social se desenha como um dos recursos para enfrentamento das dificuldades e dos desafios ligados à violência e à segurança pública.

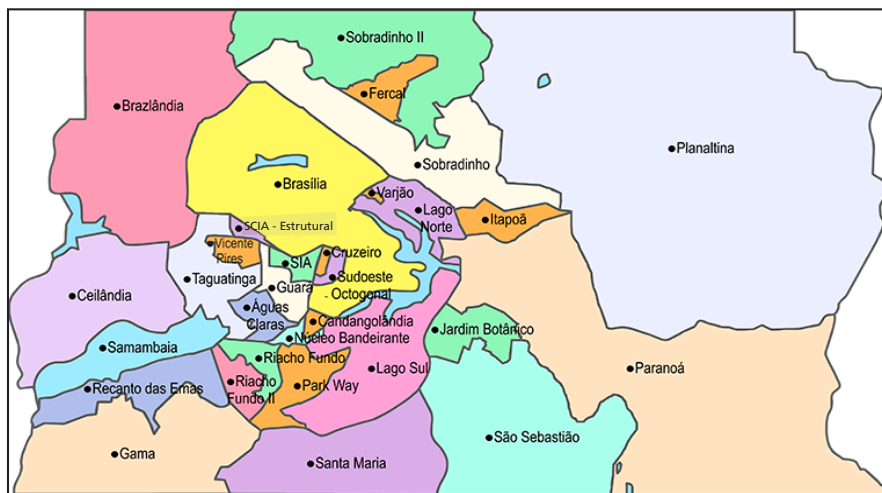
### **2.1 Elementos estruturais e demográficos do Distrito Federal**

O Distrito Federal possuía uma população total de 2.570.160 habitantes em 2010, de acordo com o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com base em uma taxa de crescimento da população de 1,94% ao ano (a.a.), a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) estimou um total de 2.786.684 habitantes em 2013, com uma população essencialmente urbana (Codeplan, 2013). Sendo assim, trata-se de Unidade da Federação (UF)

com crescimento populacional entre os maiores do país, já que a média nacional é de 0,98% a.a. Se o seu crescimento fosse comparado ao dos dez municípios mais populosos, o Distrito Federal lideraria a lista (IBGE, 2010). Isto demonstra que Brasília continua sendo um polo de atração de imigrantes de diferentes estados do país, mesmo que, a partir dos anos 1990, de forma menos expressiva, tendo atingido certa estabilidade desde então.

O importante crescimento populacional provocou uma ocupação extensiva de seu território, com a criação de diversas novas RAs. São 31 RAs<sup>3</sup> geridas por administradores regionais, nomeados pelo governador do Distrito Federal (figura 1).

FIGURA 1  
RAs do Distrito Federal



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (Semarh). Disponível em: <<http://www.semarh.df.gov.br/>>.

Assim, o Distrito Federal possui uma estrutura administrativa e política peculiar, pois não é dividido em municípios. No Poder Executivo, o governador do Distrito Federal, ao lado do vice-governador, comanda as secretarias de Estado. A bancada do Distrito Federal no Poder Legislativo federal é formada por três senadores da República e oito deputados federais. No plano local, legislam 24 deputados distritais. Ainda dentro do Legislativo, sete conselheiros compõem o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Toda esta estrutura do poder político local convive com os poderes federais, dentro do contorno geográfico do tamanho de

3. As RAs do Distrito Federal são: Águas Claras; Brasília; Brazlândia; Candangolândia; Ceilândia; Cruzeiro; Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA)-Estrutural; Fercal; Gama; Guará; Itapoã; Jardim Botânico; Lago Norte; Lago Sul; Núcleo Bandeirante; Paranoá; Park Way; Planaltina; Recanto das Emas; Riacho Fundo; Riacho Fundo II; Samambaia; Santa Maria; São Sebastião; Setor de Indústrias e Abastecimento (SIA); Sobradinho; Sobradinho II; Sudoeste-Octogonal; Taguatinga; Varjão do Torto; e Vicente Pires (Codeplan, 2013).

um município, equivalência observada também quando se considera o tamanho de sua população.

Em termos de população, a RA mais expressiva é a Ceilândia, que tem 451.872 habitantes. A RA de Brasília, que concentra os bairros mais centrais – o Plano Piloto –, possui 216.489 habitantes (Codeplan, 2013). Outras RAs com população acima de 100 mil habitantes são: Águas Claras, Gama, Guará, Planaltina, Recanto das Emas, Taguatinga, Samambaia e Santa Maria (IBGE, 2010). O centro de Brasília abriga as funções administrativas nacionais e concentra a maioria das atividades comerciais e de serviços.

A tabela 1 traz a população e o número de homicídios de cada uma das dez maiores RAs.

**TABELA 1**  
**Distrito Federal: população e homicídios, por RA (2012-2013)**

RA	População em 2013 (números absolutos)	Homicídios em 2012 (números absolutos)	Ranking de população	Ranking de homicídios
Ceilândia	451.872	119	1ª	1ª
Samambaia	228.356	62	2ª	2ª
Plano Piloto	216.489	17	3ª	12ª
Taguatinga	212.863	24	4ª	9ª
Planaltina	185.375	54	5ª	3ª
Recanto das Emas	138.997	39	6ª	5ª
Gama	134.958	33	7ª	7ª
Santa Maria	122.721	43	8ª	4ª
Guará	119.923	12	9ª	14ª
Águas Claras	118.864	20	10ª	10ª

Fonte: Codeplan (2013) e Distrito Federal (2016).

Essas RAs mais populosas concentram parte significativa das ocorrências de homicídios, com a exceção mais notável do Plano Piloto. É a terceira RA mais populosa, mas apenas a 12ª no número de homicídios. A título de comparação, algumas RAs localizadas em áreas periféricas do Distrito Federal, como Estrutural e Itapoã, apresentaram ocorrências de homicídios maiores que o Plano Piloto. Foram 38 homicídios na Estrutural e vinte homicídios no Itapoã em 2012, nas respectivas populações de 35.094 e de 59.694 habitantes, bem menores que a da área central do Distrito Federal.

O forte crescimento populacional do Distrito Federal provocou uma ocupação extensiva de seu território. Esta ocupação intensa não somente levou à criação de



diversas novas RAs, mas também se estendeu até os municípios limítrofes do Distrito Federal, pertencentes aos estados de Goiás e Minas Gerais. Assim, instituiu-se a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF).<sup>4</sup>

De acordo com dados do IBGE, a Ride-DF consiste na *quinta maior região metropolitana (RM) do país*, com uma população de 4.118.154 habitantes, atrás apenas das RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre.<sup>5</sup> Com a peculiaridade de envolver três UFs, acumula os problemas públicos oriundos deste grande crescimento urbano. Apesar da pesquisa realizada se concentrar em Brasília, é preciso realçar que as condições estruturais do Entorno influenciam a situação da segurança pública no Distrito Federal de forma significativa, colocando a UF em altos patamares quanto às taxas de criminalidade violenta.

Apesar da Ride-DF ter sido criada com o objetivo de minimizar as desigualdades e incrementar o desenvolvimento nas regiões geograficamente afins, os dados obtidos revelam grandes desigualdades entre os municípios do Entorno e as RAs do Distrito Federal. No Entorno, a renda *per capita* e a média de anos de estudo são baixas. Os indicadores de infraestrutura urbana evidenciam disparidade ainda maior: apenas cerca de 10% dos domicílios do Entorno possuem escoamento de esgoto sanitário e acesso a instalações sanitárias (UNODC, 2011).

Chama atenção o crescimento acentuado (59,3%) da taxa de homicídios nos municípios do Entorno do Distrito Federal entre 2000 e 2010 (Costa, 2013), com destaque para o aumento ocorrido nos municípios de Valparaíso (168%) e Águas Lindas de Goiás (137%). Na tabela 2, podemos constatar as altas taxas de homicídios por habitantes encontradas em alguns municípios da região do Entorno.

---

4. A Ride-DF foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 4 de maio de 2000. A Ride-DF tem como objetivo articular, harmonizar e viabilizar as ações administrativas da União, do Distrito Federal, dos estados de Goiás e de Minas Gerais, e dos municípios que a compõem para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e à provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional. Enquanto institucionalidade legalmente constituída, a Ride-DF tem prioridade no recebimento de recursos públicos destinados a investimentos que estejam de acordo com os interesses comuns entre os entes. Estes recursos devem contemplar demandas por equipamentos e serviços públicos, fomentar arranjos produtivos locais, propiciar o ordenamento territorial e assim promover o seu desenvolvimento integrado. Compreende o Distrito Federal e mais 22 municípios limítrofes: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no estado de Goiás; e Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no estado de Minas Gerais (Brasil, 2011).

5. Segundo estimativas populacionais para os municípios brasileiros publicadas pelo IBGE em 2014 (IBGE, 2014).

**TABELA 2**  
**Ride-DF: taxas de homicídio em oito municípios selecionados<sup>1</sup> (2010)**

Município	População (números absolutos)	Homicídios (números absolutos)	Homicídios por 100 mil habitantes
Águas Lindas de Goiás	159.378	101	63,4
Cidade Ocidental	55.915	29	51,9
Formosa	100.085	38	38,0
Luziânia	174.531	145	83,1
Novo Gama	95.018	76	80,0
Planaltina de Goiás	81.649	33	40,4
Santo Antônio do Descoberto	63.248	30	47,4
Valparaíso	132.982	114	85,7
<b>Total</b>	<b>862.806</b>	<b>566</b>	<b>65,6</b>

Fonte: Costa (2012).

Nota: <sup>1</sup> Foram aqui considerados os oito municípios da Ride-DF (em um total de 22) que mantêm relação metropolitana mais intensa com o Distrito Federal.

Essas taxas de homicídio muito elevadas colocam alguns dos municípios da área metropolitana de Brasília entre os mais violentos do país, caracterizando o cenário onde se desenvolvem os dramas da segurança pública do Distrito Federal. Mesmo focalizando a situação do Distrito Federal em relação a si próprio, vê-se que, de acordo com os dados do Ministério da Saúde, as últimas duas décadas apresentaram forte aumento nas taxas de homicídio. Passou-se de uma taxa de 12,3 homicídios por 100 mil habitantes, em 1980, para uma taxa de 38,5 homicídios por 100 mil habitantes, em 2009. Isto equivale a um aumento de 213%, superior ao aumento da taxa nacional no mesmo período, que ficou em 120% (Costa e Souza, 2012). Em 2013, foi registrada no Distrito Federal a taxa de 24,7 homicídios por 100 mil habitantes (Anuário..., 2014), ainda acima da média nacional, que foi de 23,7 homicídios por 100 mil habitantes.

As ocorrências criminais têm aumentado no Distrito Federal não somente no que diz respeito aos homicídios, mas em diversas formas, como apontam os dados estatísticos compilados na tabela 3.

TABELA 3  
**Distrito Federal: principais ocorrências registradas (2012-2014)**

	Natureza	Ocorrências (números absolutos)			Variação 2012-2013 (%)	Variação 2013-2014 (%)	Média da variação (%)
		2012	2013	2014			
Crimes contra a pessoa	Homicídio	585	707	688	20,8	-2,7	9,0
	Tentativa de homicídio	931	1.211	1.176	30,1	-2,9	13,6
	Latrocínio	36	29	46	-19,4	58,6	19,6
	Roubo com restrição de liberdade	554	542	745	-2,2	37,4	17,6
	Roubo em comércio	1.924	2.636	2.355	37,0	-10,7	13,1
Crimes contra o patrimônio	Roubo em residência	302	580	582	92,1	0,3	46,2
	Roubo de veículo	3.040	4.214	7.124	38,5	69,1	53,8
	Roubo a transeunte	12.801	19.533	31.615	52,6	61,8	57,2
	Furto de veículo	4.678	7.186	8.353	53,6	16,2	34,9
	Furto em residência	5.000	7.216	8.196	44,2	13,6	28,9
	Furto em comércio	2.924	4.498	4.159	53,8	-7,5	23,1
Crimes contra a dignidade sexual	Tentativa de estupro	71	80	87	12,7	8,6	10,6
	Estupro	745	867	777	16,4	-10,4	3,0

Fonte: Distrito Federal (2016).

Tomando-se a média do crescimento de ocorrências entre 2012 e 2014, nota-se que certos crimes contra o patrimônio tiveram aumento próximo ou até mesmo superior a 50% (roubo em residência, roubo de veículo e roubo a transeunte). Chama também atenção o alto índice de roubo com restrição de liberdade, com 745 ocorrências registradas em 2014. Os crimes contra a dignidade sexual (tentativa de estupro e estupro) mantiveram-se relativamente estáveis, testemunhando a falta de soluções para o combate deste tipo de criminalidade.

Por sua vez, a inversão de tendência ocorrida com alguns tipos de crime pode indicar mudanças ou intervenções policiais relevantes, que não são objeto de estudo aqui, mas que são capazes de ensejar uma interessante agenda de pesquisa: o roubo em residência teve um aumento de 92,1% de 2012 para 2013, mas se manteve estável no período subsequente; o furto em comércio teve um aumento de 53,8% de 2012 a 2013, contudo logrou uma queda de 7,5% entre 2013 e 2014; e o roubo em comércio sofreu um aumento de 37% de 2012 a 2013, para depois apresentar uma redução de 10,7% de 2013 a 2014. Não temos informação sobre quais fatores proporcionaram estas mudanças, mas é possível que exista relação com novas estratégias de policiamento, reorganizadas a partir de prioridades estabelecidas levando-se em conta as estatísticas criminais.

## 2.2 Organização do policiamento no Distrito Federal

A Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) é a instância responsável por interligar o Poder Judiciário às atividades das demais agências policiais. Ela tem como competência constitucional exercer a função de polícia judiciária. São os policiais civis que fazem o inquérito policial que substancia o inquérito judicial. São responsáveis por investigar condutas tipificadas no código penal brasileiro, que chegam até eles por meio de denúncias realizadas no balcão da delegacia de polícia (DP) ou por outros meios (Silva, 2015; Monteiro, 2013). Com tais competências, foi levantado que em 2012 atuavam 4.668 policiais civis (Anuário..., 2014, p. 85) no Distrito Federal, entre delegados, peritos, agentes de polícia, papiloscopistas e agentes penitenciários. Quanto aos equipamentos de segurança, a PCDF conta atualmente com trinta DPs e nove postos policiais. A polícia científica é vinculada à Polícia Civil.

A Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) possui o maior efetivo relativo do Brasil, segundo pesquisa publicada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em 2014, com base em dados de 2012 (Anuário..., 2014). O Brasil possui um efetivo de 410.636 policiais militares, em uma proporção média de um policial militar para cada 472 habitantes. No Distrito Federal, onde atuam 14.923 policiais militares, há uma relação de um policial militar para cada 180 habitantes. Este efetivo é dividido em 64 unidades – batalhões, companhias, grupamentos e outros (Suassuna, 2008, p. 3). A PMDF, como outras polícias militares brasileiras, caracteriza-se por uma estrutura interna hierárquica e militarizada, com uma estrutura organizacional análoga àquela das Forças Armadas. Além de terem alto efetivo de policiais militares, sabe-se que as polícias do Distrito Federal são as mais bem remuneradas do país.

O acesso à carreira de praça da PMDF experimentou uma importante modificação<sup>6</sup> no final de 2009, pois a partir desta data passou-se a ser exigido nível superior como escolaridade mínima, como já exigido no concurso da PCDF. O processo de seleção permaneceu sendo regulado por concurso público. A seleção dá acesso ao curso de formação de praças (CFP), com duração de dez meses e carga horária de 300 horas-aula.<sup>7</sup> Segundo dados da PMDF, no final dos anos 2000 cerca de 90% do efetivo da PMDF eram compostos por praças (Suassuna, 2008).

6. Recebida de forma positiva e negativa. Para mais detalhes, consultar Mattos (2012).

7. Na formação, as disciplinas tratam de temas variados, como defesa pessoal, direitos humanos, estatutos e regulamentos internos, gerenciamento de crises, policiamento comunitário, técnicas de abordagem, uso progressivo da força, direitos penal, civil, administrativo e processual penal, primeiros socorros, armamento e tiro, mediação de conflitos, criminologia, entre outros (Mattos, 2012, p. 76).

### **3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO: RETROSPECTO HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS NO DISTRITO FEDERAL**

Aqui será feita uma aproximação e uma contextualização do cenário presente no Distrito Federal sobre o tema da participação na segurança pública. Diferentemente das outras UFs do Brasil, a formulação e a implementação de políticas específicas para a segurança pública tardaram a ganhar relevância na cena política do Distrito Federal.

A primeira tentativa de implantação do modelo de policiamento comunitário no Distrito Federal ocorreu em 1995, na RA de Samambaia, e tinha como inspiração principal os conselhos comunitários de segurança criados em São Paulo e no Rio de Janeiro ainda na década anterior. Contudo, esta primeira iniciativa não obteve sucesso. Somente em 2002 foi implantado, de fato, o primeiro Conseg no Distrito Federal, na cidade-satélite do Guará. Neste caso, policiais foram escolhidos e treinados por uma semana para executarem o policiamento a pé e em bicicletas, a fim de priorizar as áreas comerciais e manter contatos com a comunidade (Silva, 2015, p. 59).

Percebe-se, portanto, que na primeira metade da década de 2000 foram levantadas algumas tentativas de instalação de um modelo de policiamento comunitário no Distrito Federal. Embora nenhum desses modelos tenha se tornado mais abrangente, no plano normativo foram instituídas iniciativas com o intuito de modificar as relações entre as polícias e a sociedade civil organizada. Nesse sentido, em 25 de setembro de 2003, foi assinado o Decreto nº 24.101, pelo então governador Joaquim Domingos Roriz, que tratava da criação dos Consegs, vislumbrando a implementação de uma política de segurança pública que tinha como fundamento a filosofia de polícia comunitária. O papel dos Consegs seria informar e encaminhar, às autoridades competentes, por intermédio da Suproc, propostas ou subsídios para a implementação de ações visando à segurança das regiões administrativas.

Os Consegs passaram, assim, a fazer parte das políticas públicas de segurança do Distrito Federal. Cada conselho é formado por um representante de cada uma das unidades de segurança pública com jurisdição sobre determinada RA (comandante ou subcomandante da unidade policial militar local); pelos delegados-chefes locais ou seus representantes; e por um representante do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran).

O Decreto nº 28.495, assinado em 4 de dezembro de 2007, modificou a nomenclatura de alguns conselhos e reestruturou as funções de seus membros. Por meio deste decreto foram instituídos os Consegs especiais. Existem hoje nove Consegs especiais atuantes no Distrito Federal: Rural; Escolar; Universidade de Brasília (UnB); Rodoviários; Taxistas; Postos de Combustível; Indústrias Gráficas;

Comércios Atacadistas; e Transporte Alternativo. Estes Consegs são reunidos em função de classes e buscam atender, de forma paralela aos Consegs regionais, às demandas específicas de cada categoria. A ideia de criação destes Consegs especiais surgiu, segundo um dos entrevistados na pesquisa (ex-presidente de um dos Consegs estudados), logo que se pensou em criar um conselho específico para segurança escolar. Isto ocorreu no início dos anos 2000, partindo de iniciativa do presidente à época da Subsecretaria de Doutrina e Pesquisa (Susdep/SSP) e do próprio entrevistado. Assim, uma vez que seria possível criar um Conseg especial para tratar de assuntos ligados às escolas, ganhou força a iniciativa de instituir Consegs em função de categorias específicas.

O decreto citado também instituiu que os presidentes dos conselhos teriam de ser eleitos entre os membros colaboradores, previamente cadastrados pela SSP, e que teriam um mandato de quatro anos. Estes conselhos deveriam seguir diretrizes e normas provenientes da Suproc. Esta subsecretaria integra a estrutura organizacional da SSP como um dos órgãos executivos do sistema, sendo o subsecretário subordinado diretamente ao secretário-adjunto da pasta. Trata-se de um segmento complementar da política de segurança pública, no aspecto de relacionamento e interação com as comunidades locais, que tem como objetivo resgatar e fortalecer a necessária confiança da sociedade nas instituições de segurança do Distrito Federal. Neste desenho, compete à Suproc, entre outras funções:

- assistir o secretário nos assuntos referentes ao relacionamento e à interação com a sociedade;
- supervisionar a execução dos programas especiais e comunitários;
- implementar ações que visem à participação da comunidade nos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e nas ações do Detran;
- planejar, implantar e coordenar projetos, programas e atividades comunitárias; e
- propor convênios, contratos, ajustes e demais instrumentos necessários à implantação e à manutenção de projetos ou programas.

Como resposta oficial ao problema de composição dos conselhos, que sofria reclamações recorrentes tanto por parte dos policiais como por parte dos líderes comunitários e gestores dos Consegs (vinculados à Suproc), o Decreto nº 34.747, de 17 de outubro de 2013, assinado pelo governador do Distrito Federal à época, Agnelo Queiroz, determinou no art. 26 quais seriam os membros efetivos dos conselhos, além dos já citados anteriormente: o administrador regional; o comandante do BPM da área; um representante do batalhão escolar; um representante do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER); um representante da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis); um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (Sedest); e um representante

da coordenação regional de ensino da respectiva RA. Estas eram consideradas participações e colaborações necessárias para dinamizar o encaminhamento dos problemas constatados pelos cidadãos nas reuniões dos conselhos. A partir deste decreto, as reuniões dos Consegs passaram a contar também com a participação fixa de um coordenador setorial da Suproc.

A título de retrospecto histórico, segundo levantamento feito por Silva (2015, p. 141-142), o subsecretário que assumiu o cargo da Suproc em 2007 encontrou dezesseis Consegs constituídos e em funcionamento. Nesta época inclusive foi oferecida aos membros dos Consegs, por meio de convênio firmado entre a SSP e a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ), a oportunidade de realizarem o curso de promotor de policiamento comunitário. O curso, que era voluntário, levou à participação maciça dos membros eleitos da maioria dos Consegs do Distrito Federal. Até então, no entanto, os membros dos Consegs relataram que não havia sede, salas e materiais para que pudessem ser realizadas as reuniões. Apesar disso, uma vez ao mês, em média, os membros de cada conselho se reuniam em suas RAs. Em maio de 2015, segundo informação adquirida com a SSP, havia 38 Consegs em funcionamento no Distrito Federal.

Na rotina organizacional dos Consegs, os principais eventos são as reuniões públicas, que ocorrem, em média, uma vez ao mês. Nessas reuniões, costumam comparecer moradores locais – dependendo da RA, em número expressivo –, utilizando a oportunidade de fala diante dos órgãos presentes. Contudo, também foram instituídas outras iniciativas para a aproximação da polícia com a sociedade. Entre as ações, destaca-se a criação dos postos comunitários de segurança (PCS), bem como os projetos Picasso Não Pichava, Esporte à Meia-Noite, Companhia de Teatro Pátria Amada e Segurança com Cidadania. São experiências que servem de exemplo da tentativa de redirecionamento do policiamento local para uma filosofia de policiamento de tipo comunitário.

Foi no período pré-eleitoral de 2006 que ocorreu e ganhou força o processo de formulação da Política de Segurança Comunitária no Distrito Federal, com base na implementação dos PCS. Esta proposta serviu de carro-chefe para a candidatura vitoriosa de José Roberto Arruda ao governo do Distrito Federal. Uma vez eleito, foi organizada uma equipe de transição que planejava e supervisionaria a implantação dos PCS. A construção de trezentos postos foi planejada para ser realizada entre quatro e oito anos, tendo como força motriz a ideia de que a maior presença dos policiais estreitaria seus elos com as comunidades locais, além de inibir a ação criminosa. O projeto elaborado original previa bases fixas, cada uma com uma sala de atendimento ao público em geral, além de sala de reconhecimento, com dispositivo de detenção momentânea; sala de monitoramento e radiocomunicação; gabinete de comando; sala de descanso; copa; e banheiros. Devido aos altos custos,

este projeto original foi abandonado, e na prática foram implementados módulos com dimensões bem menores. Assim:

além das dimensões serem diferentes do projeto inicial, também há diferenças na concepção de como os policiais trabalhariam nos postos. Os recursos para permanência são mais limitados. Dormitórios, copa com geladeira, fogão não estão mais previstos. Somente alguns postos teriam sala de reunião com a comunidade (Silva, 2015, p. 112).

Esses postos fariam parte de um novo programa de policiamento, pois atenderiam exclusivamente às atividades de policiamento ostensivo comunitário. Mas a instalação de vários deles, entre 2008 e 2010, levou à tona um problema de falta de efetivo. O comando da PMDF mudou a escala de todas as modalidades de policiamento para 24 horas. Tal escala era própria dos serviços internos de guarda de instalações ou de postos rurais, que apresentavam condições para descanso, com revezamento de plantão noturno e alojamento adequado para dormir. A mudança de horários causou insatisfação em grande parte dos policiais, além de não ter se mostrado eficiente para o atendimento de chamadas: as equipes de cada PCS dispunham de três a quatro policiais trabalhando 24 horas por dia. Caso houvesse alguma ocorrência a ser atendida, ficavam o gestor e o subcomandante do posto realizando as atividades de policiamento comunitário, pois os PCS não podiam ficar desguarnecidos. Não foi possível manter esta estrutura de funcionamento dos postos, que com o tempo passaram a trabalhar até com apenas um policial. A consequência foi uma grande insatisfação por parte da população, pois o militar não podia se deslocar para atender à ocorrência, já que precisava manter a segurança do próprio PCS (Silva, 2015).

Picasso Não Pichava consiste em um programa comunitário que tem como foco reduzir a criminalidade infanto-juvenil. É destinado à execução de atividades culturais e artísticas para crianças, adolescentes e jovens envolvidos ou não com práticas delituosas. Foi criado em 13 de junho de 1999, oficializado pelo Decreto nº 21.782 de 5 de dezembro de 2000, e atualmente é regido pelo Decreto nº 33.245, de 5 de outubro de 2011, como um subprograma do Programa Segurança Comunitária em Ação (Pró-Comunidade), que unifica a gestão dos programas, dos projetos e das ações sociais da SSP, realizados por intermédio da Suproc. O programa trabalha com a promoção e a realização de cursos de capacitação profissional e encaminhamento de seu público-alvo para o mercado de trabalho, por intermédio de parcerias com entidades públicas e privadas, em articulação com os órgãos competentes. São realizadas oficinas diversas: grafite, *rap*, *break dance*, *disc jockey* (DJ), técnicas de som, música, cinema, capoeira e serigrafia.

Outro subprograma do Pró-Comunidade é o Esporte à Meia-Noite, que tem um escopo semelhante ao do programa Picasso Não Pichava. É uma ação voltada para o enfrentamento à criminalidade juvenil, o resgate da cidadania e a inclusão social, por meio da prática desportiva. Ele foi lançado em 1999, com o Decreto nº 20.610,



e atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 33.245, de 28 de junho de 2011. Algumas práticas desportivas são oferecidas para jovens de baixa renda, como o futebol de salão, o voleibol, o tênis de mesa e o pebolim (totó), bem como jogos de tabuleiro (xadrez, dama etc.).

A Companhia de Teatro Pátria Amada é um programa comunitário que, por meio de ações e promoção de peça teatral institucional, educativa e preventiva, aborda vários temas relevantes, sistematicamente debatidos por toda a sociedade, para reforçar de forma lúdica, bem-humorada e tocante mensagens de educação e prevenção, buscando a reflexão dos jovens sobre seu cotidiano em família e na comunidade. O público-alvo são crianças, adolescentes e jovens. As encenações e as oficinas teatrais são realizadas especialmente para a rede de ensino do Distrito Federal. São trabalhados temas como drogas, sexualidade, violência, discriminação, *bullying*, homofobia e demais assuntos comuns ao universo dos jovens e de amplo interesse para a segurança pública.

O Segurança com Cidadania é um programa da SSP realizado de forma conveniada com o programa federal Brasil Mais Seguro, do MJ. Tem como objetivo geral realizar a integração e a articulação dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal com a comunidade. Seus objetivos específicos são: *i*) desenvolver atividades para prevenir, controlar e enfrentar a violência, o uso do *crack* e de outras drogas; e *ii*) combater a criminalidade, a discriminação e a intolerância de forma preventiva. São promovidas ações integradas entre as diferentes instituições policiais – PMDF, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), PCDF e Detran – voltadas às crianças, aos adolescentes, aos jovens e à comunidade em geral exposta à violência urbana ou em situação de vulnerabilidade social.

#### **4 O TRABALHO DE CAMPO EM DOIS CONSEGS: BRASÍLIA E VARJÃO DO TORTO**

O trabalho de pesquisa de campo foi realizado com base na observação de dois Conseg em funcionamento no Distrito Federal. A escolha, realizada com o objetivo de alcançar certa diversidade, envolveu uma região central na cidade, com população tipicamente de classe média – o Plano Piloto –, e uma região mais periférica, com população que apresenta rendimentos médios comparativamente bem menores, o Varjão do Torto. O primeiro conselho fica localizado na RA de Brasília, que engloba os dois bairros centrais do Distrito Federal, a Asa Norte e a Asa Sul do Plano Piloto. O segundo conselho é do Varjão do Torto, RA popularmente conhecida simplesmente como Varjão. Enquanto o primeiro representa justamente a área mais planejada da cidade, o segundo corresponde a uma expansão não prevista no projeto urbanístico do distrito.

Em termos populacionais, o Varjão consiste em uma das regiões menos populosas do Distrito Federal. Porém, a sua situação é peculiar por diversos motivos que aqui serão explicitados. Sua ocupação teve início na década de 1960, naquela época ainda com o nome de Vila Varjão, com a instalação de famílias que desenvolviam, sobretudo, atividades agrícolas. A partir dos anos 1970 e até o início dos anos 1980, embora estas terras fossem de propriedade do governo do Distrito Federal, foram feitas divisões e criados loteamentos, os quais foram vendidos e distribuídos de forma irregular e desordenada. Foi somente a partir do início da década de 1990 que o governo do Distrito Federal elaborou um projeto urbanístico para o setor. Em 1997, houve a regularização da situação fundiária de toda a área da vila, que, em 2003, por desmembramento da área do Lago Norte, foi elevada à categoria de RA, passando a constituir a 23ª RA do Distrito Federal (figura 1). O Varjão se situa em um enclave da RA do Lago Norte, considerada uma das áreas nobres do Distrito Federal.

A taxa de crescimento populacional no Varjão é alta, uma vez que o levantamento populacional realizado em 2010 contou 6.945 habitantes na região, e o levantamento feito em 2014 apontou 9.292 habitantes – um crescimento populacional de 33,8%.

**TABELA 4**  
**Brasília e Varjão: indicadores socioeconômicos (2014)**

	Brasília	Varjão
População total (números absolutos)	216.489	9.292
População com 60 anos ou mais (%)	23,7	4,9
População com menos de 25 anos (%)	25,0	50,9
População com ensino fundamental incompleto (%)	9,5	50,0
População com ensino médio incompleto (%)	4,5	11,4
População com ensino superior completo (%)	53,3	1,5
Taxa de desemprego (%)	3,7	7,4
Setor de atividade remunerada – administração pública federal e distrital (%)	47,9	2,1
Setor de atividade remunerada – serviços (domésticos e gerais) (%)	10,5	38,0
Setor de atividade remunerada – comércio (%)	11,6	26,2
Setor de atividade remunerada – construção civil (%)	1,3	17,5
Renda <i>per capita</i> média mensal (salários mínimos)	6,6	0,7
Renda domiciliar média mensal (R\$)	11.866,79	1.873,32
Recebedores de benefício social – Bolsa Família (%)	22,1	82,4
Recebedores de benefício social – Bolsa Universitária (%)	51,3	3,5

Fonte: Codeplan (2014).

O Varjão apresenta uma população essencialmente jovem, enquanto no Plano Piloto observa-se um crescente envelhecimento da população: 23,7% da população residente no Plano Piloto têm 60 anos ou mais, contra 4,9% no Varjão. Em contrapartida, se 25% da população residente no Plano Piloto têm menos de 25 anos, esta proporção é de 50,9% no Varjão.

As disparidades entre as RAs escolhidas estão presentes também ao observarmos os setores de atividade remunerada de suas populações. Assim, quase metade (47,9%) da população que reside no Plano Piloto atua na administração pública (federal ou distrital), ao passo que somente 2,1% da população residente no Varjão atua neste setor de atividade. Em contrapartida, mais da metade (55,5%) da população residente no Varjão exerce atividade nos setores da construção civil e serviços (domésticos e gerais). Esta proporção passa a ser de 11,8% se observarmos os residentes no Plano Piloto. Ademais, a taxa de desemprego no Varjão corresponde ao dobro da taxa do Plano Piloto, respectivamente 7,4% contra 3,7%. Se compararmos a renda nestas duas RAs, vemos que a renda *per capita* média no Plano Piloto é de 6,6 salários mínimos por mês e de 0,7 salário mínimo por mês no Varjão. Por último, cabe-nos observar que 82,4% dos residentes do Varjão são beneficiários do programa Bolsa Família, contra 22,1% dos moradores do Plano Piloto.

Especificamente no campo da segurança pública, a tabela 5 mostra um comparativo entre as RAs de Brasília e do Varjão em termos de ocorrências criminais.

TABELA 5  
**Brasília e Varjão: principais ocorrências criminais (2012)**  
(Em números absolutos)

Natureza da ocorrência	Brasília	Varjão
Homicídio	17	0
Tentativa de homicídio	40	2
Latrocínio	1	0
Estupro	58	5
Furto	14.186	135
Roubo	1.660	14
Tráfico	257	21
Uso e porte de drogas	625	61

Fonte: Distrito Federal (2016).

De fato, todos os números do Plano Piloto são bem maiores que os índices encontrados no Varjão. É preciso relativizar esses dados, uma vez que a população numérica do Varjão é nitidamente inferior à do Plano Piloto. Entretanto, cabe destacar que a RA do Varjão realmente passou, de dez anos para cá, por um processo

drástico de redução das suas taxas criminais. Os casos de homicídio têm sido raros atualmente, mas a taxa de homicídios no Varjão já foi de 84 por 100 mil habitantes em 2008, e 67 por 100 mil em 2009 – enquanto foram de 11 e 10 por 100 mil nesses respectivos anos em Brasília. Tal evolução foi objeto de um estudo científico que teve por tese principal defender que:

o planejamento urbano não pode se limitar às intervenções físicas e à instalação de equipamentos públicos, mas deve, necessariamente, ser parte de uma ação integrada, na qual as ações de geração de renda e promoção social devem estar associadas às melhorias urbanas (Silveira e Jatobá, 2005, p. 309).

Do início de seu povoamento, a partir dos anos 1960, até o começo dos anos 1990, mesmo sendo uma das áreas urbanas mais precárias do Distrito Federal, a Vila Varjão não era palco de violências, e tinha um índice de criminalidade baixo em relação às áreas semelhantes. A partir de 1991, deu-se início à regularização urbana e fundiária, com a criação de lotes e a implantação de obras de infraestrutura. Isto, paradoxalmente, levou a um aumento gradativo da criminalidade na região, pois junto com o aumento de infraestrutura na região ocorreu o que Silveira e Jatobá (2005, p. 312) chamaram de “inchaço urbano com o ressurgimento das ocupações irregulares”. Assim, o Varjão passou a “ocupar as páginas policiais dos noticiários, com casos de homicídio, tráfico de drogas” (*idem, ibidem*), tornando-se uma das áreas mais inseguras do Distrito Federal. As estratégias de mudança recomeçaram em 2000, quando o governo do Distrito Federal apresentou uma nova proposta de regularização dos lotes, em parceria com o programa Habitar Brasil, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e mediante o desenvolvimento do Plano Estratégico de Assentamentos Subnormais – Pemas (*op. cit.*, p. 316). Neste projeto integrado, além de medidas de infraestrutura e regularização das terras e dos lotes, foram propostas e aplicadas ações de cunho social, reforçando o papel da comunidade para a conquista de benfeitorias. Tal trabalho de participação comunitária resultou em nítidas melhorias, como a elevação do Varjão do Torto para o nível de RA em 2003, e com a retomada gradativa do controle da criminalidade violenta na região, sobretudo a partir de 2003, ano de implementação do Projeto Integrado Vila Varjão (Silveira e Jatobá, 2005, p. 338).

#### 4.1 Conseg do Varjão do Torto

Foram realizadas quatro visitas em dia de reunião de Conseg na RA do Varjão. Embora a Suproc tenha avisado aos pesquisadores de campo que as reuniões ocorreriam em uma instituição chamada Casa do Idoso, em duas ocasiões elas ocorreram em uma sala de aula da Escola Classe Varjão (estabelecimento escolar público de ensino básico). As duas outras reuniões, de fato, ocorreram no pátio da Casa do Idoso, como indicado. Os dois estabelecimentos encontram-se na avenida Principal do Varjão. Como já foi comentado anteriormente, a RA do Varjão do

Torto é uma região relativamente pequena, de forma que a travessia de ponta a ponta da avenida Principal se faz em cerca de cinco minutos a pé. Conclui-se então que ambos os locais de reunião utilizados encontram-se em áreas centrais e de fácil acesso para o conjunto de moradores. Não existe, no entanto, uma sede fixa para o Conseg do Varjão, o que por sinal é alvo de críticas por parte dos líderes comunitários locais, que reclamam da administração da RA por não fornecer espaço, e apoio financeiro e logístico para que as reuniões ocorram normalmente, conforme estabelecido em decreto distrital, como testemunha a fala a seguir:

a maior dificuldade é a parceria com a administração hoje (...) o administrador não aceita as ideias do conselho de segurança (...) tem mais de dois anos que eu luto pela sala do conselho de segurança (...) porque é trabalho voluntário... Eu não sou paga, daí tenho que usar meu telefone se eu for fazer um convite, eu tenho que fazer, pagar do meu bolso. Na administração, não dá. Quando era época do [antigo administrador], ele era parceiro, e eu tinha toda essa estrutura. Depois me cortaram as asas (...) e eu falo com a Suproc, porque o governador determinou em decreto que a administração tem que ajudar o conselho comunitário de segurança, porque o conselho é voluntário (...) também não posso bater de frente com o administrador... Para a gente conseguir as coisas tem que ser “na manha”, conversando (presidente do Conseg do Varjão).

As reuniões são pré-programadas para ocorrerem na última quinta-feira de cada mês, salvo mudança de planos ou convocação de reunião extraordinária. Tal regra foi devidamente seguida durante o período da pesquisa, e não houve reunião extraordinária. No que diz respeito ao horário de início das reuniões, nas quatro ocasiões presenciadas, previa-se que estas teriam início a partir das 19h30, e, de fato, as reuniões sempre começaram em algum momento entre o horário previsto e as 20h30. Quanto à duração das reuniões, nas quatro ocasiões presenciadas, elas demoraram entre uma hora e uma hora e quarenta minutos.

A dinâmica das reuniões variava conforme o representante da Suproc que estivesse presente na ocasião. Dessa forma, quando determinado major coordenou o conselho, a palavra foi concedida primeiro às autoridades que compunham a mesa e depois à população presente, com em seguida uma tréplica por parte das autoridades. Quando – em uma só ocasião – o conselho foi coordenado por outro major, também representante da Suproc, a palavra foi primeiramente concedida à população e depois coube às autoridades presentes responderem às inquietações, às demandas e às perguntas feitas pela população presente.

Observou-se que geralmente não existe uma pauta preestabelecida, e que a dinâmica das reuniões é relativamente improvisada e pouco solene (ou protocolar). Somente em uma ocasião havia uma pauta de reunião, e nunca houve uma minuta do que havia sido tratado na reunião anterior.

Mostraram-se como personagens recorrentes nas reuniões o presidente e o vice-presidente do Conseg do Varjão, além do coordenador de área, indicado pela Suproc, que presidia a mesa de autoridades. Os demais presentes variaram em função do dia visitado. No entanto, foram sempre representados: o 24º BPM (ora por um capitão, ora por um tenente-coronel, ora por um aspirante a oficial substituto do tenente-coronel); o Detran; e a PCDF (ora por um agente, ora por um delegado da região).

Embora não estivessem presentes em todas as ocasiões observadas, passaram pelas reuniões em pelo menos uma ocasião: um representante da administração da RA; um representante do Cras local; um representante do batalhão escolar da RA; um representante do CBMDF; e o presidente do Conseg do Lago Norte (RA vizinha do Varjão).

No caso do Varjão, o conflito existente entre a administração da RA e os líderes comunitários é latente, como testemunha a fala a seguir:

é... O administrador deixa a desejar... Ele falta muitas vezes na reunião e quando vem, como da última vez, já veio com desculpa de família para deixar a reunião antes mesmo de ela começar... Ele foi na última vez na pressão. Na última reunião, ele viu as demandas e depois falou para mim que era pouca coisa... Não tinha pouca demanda, não. Porque se fosse colocar demanda ali... Tem muita demanda ainda. Não é pouca demanda, não. É porque não está fazendo. As pautas do mês estamos repetindo, porque não está resolvendo as pautas (presidente do Conseg do Varjão).

Apesar do Decreto nº 34.747, de 17 de outubro de 2013, instituir a presença obrigatória de determinados representantes de órgãos no quadro fixo das reuniões, alguns deles não foram vistos ou representados em nenhuma das quatro ocasiões observadas. São estes os representantes do DER;<sup>8</sup> da Agefis; da Sedest; e da coordenação regional de ensino. Estas ausências, segundo relatos de líderes comunitários locais, não ocorreram somente nessas quatro ocasiões:

a Suproc é atuante. A Polícia Civil nunca faltou uma reunião nossa. O agente [da PCDF] que vem representa a delegacia. Agora, o Conselho Tutelar está deixando a desejar. O Cras vai de vez em quando, quando quer. A Agefis convidei duas vezes, mas não foi. Não deu a mínima.... Então é assim... Tem órgão que tem compromisso. Que está ali. Mas tem órgão que faz de conta que... *Não estão nem aí*, entendeu? Mas o Detran, a Polícia Civil, a Polícia Militar e os bombeiros estão sempre participando (presidente do Conseg do Varjão).

No que diz respeito aos representantes da comunidade, a frequência em cada reunião foi de oito a vinte moradores, com uma presença maior de mulheres, e em sua maioria adultos (entre 25 e 60 anos). A maioria destes participantes foi vista

---

8. Foi-nos informado por um dos entrevistados que a ausência desse órgão é constante em outras reuniões e não somente no caso do Conseg do Varjão.

em todas as ocasiões observadas, ou seja, aparentava ser frequentadora recorrente destas reuniões. Não sendo o objeto direto deste estudo, poucas foram as interações feitas com os membros da comunidade; no entanto, o pesquisador de campo chegou a dialogar com alguns moradores participantes e lhes foi perguntado como eles tinham sido informados da reunião. Uma das senhoras abordadas declarou ter sido chamada por uma vizinha que costumava participar. Aparentemente, não há circulação de uma informação específica sobre a realização destas reuniões. Evidenciou-se também, tomando-se em conta as demandas feitas pelos moradores, que a grande maioria dos presentes mora em locais (quadras) específicos. Sobre tudo, a quadra 5 foi citada como a mais problemática.

Como não há solenidade, ou ordem estabelecida e normatizada do desenrolar das reuniões, não é calculado o tempo de fala dos participantes – nem dos membros da mesa, nem dos representantes da população.

Cabe destacar que, nas reuniões ocorridas no Conseg do Varjão, o coordenador setorial interrompia com relativa frequência as demandas, as reclamações e as falas da comunidade presente, argumentando que a maioria dos problemas abordados não tinha relação com a segurança pública, e por isso não deveria ser abordada naquela situação (reunião). Este problema de dispersão das demandas também foi destacado por outro representante de órgão participante dos conselhos, que disse:

as demandas aparecem, só que não aparecem de uma maneira organizada. No meio disso tudo, aparecem quinhentas outras reclamações. Então, nesse aspecto que eu digo. Ele é uma esfera pedagógica de começar a delimitar isso. Mas está longe de estar informado. Principalmente... Não sei como é em Brasília, mas é uma coisa que eu trago. É o perfil diferente de uma comunidade que é de outra faixa econômica. De outra realidade social. Alguns exemplos. Lago Norte vai reclamar de morador de rua. Porque já conhece muito bem como se organiza a segurança dentro de uma política pública. Lá, não. Mas isso não é específico da segurança. Até com a [área da] saúde... Quantas vezes a gente faz reunião com a [pasta da] Saúde, e a assistência [social] vem reclamar de creche, que é uma questão da educação. Mas isso não quer dizer que não tenha nada a ver com a assistência [social]. A gente tem que, em conjunto, organizar e dar instrumentos políticos para que se forme a autonomia e o protagonismo político daquelas pessoas. Mas não existe na cabeça das pessoas uma separação total entre isso (assistente social atuante no Cras do Varjão).

Viu-se que as demandas são amplamente variadas na reunião do Conseg do Varjão. No entanto, como destacado no parágrafo anterior, muitas abordam assuntos alheios à segurança pública. Cita-se, por exemplo, a questão da festa de aniversário do Varjão, que apareceu para discussão em duas ocasiões diferentes, gerando debate entre os moradores, mas sem possibilidade de resposta por parte dos membros presentes, sobretudo porque em um desses dias o administrador da RA não estava presente, e havia sido incumbida a ele a responsabilidade de

tratar desse assunto. A dispersão de demandas pode também ser explanada pelo fato de o Conseg ser uma das poucas instâncias de diálogo entre a população e a administração, como testemunha esta participante:

a comunidade em si reclama. Ela não tem uma organização pública. E aí é um desafio mesmo grande. É uma obrigação do poder público prestar o serviço pedagógico, sim, de conseguir, mas de executar isso também. Lidar com a demanda imediata das pessoas também. Isso não é secundário, não. Então, tem que primeiro aprender a reivindicar para daí o poder público atender (assistente social atuante no Cras do Varjão).

As demais demandas são bastante variadas, tratando desde problemas de iluminação pública e perturbação da ordem pública até pedidos de construção de passarela e passagem de pedestres, e instalação de um portão novo para a escola pública local. Tais demandas foram imediatamente respondidas pela autoridade presente. Assim, o representante do Detran tentou responder aos problemas relativos ao trânsito, prometendo repassar as demandas e as queixas aos seus superiores e remediar a situação. Com relação às demandas relativas ao ordenamento do trânsito, foram ouvidos pedidos de manutenção da pintura das faixas de pedestre da via principal da cidade; sinalização adequada em frente ao portão da escola pública local; construção de passarelas e revitalização da passarela da entrada da cidade; e instalação de radares de fiscalização na via principal, para evitar acidentes, como atropelamentos ocorridos recentemente. À PMDF pediram-se mais abordagens policiais nas praças da RA para inibir o tráfico e o consumo de entorpecentes; ouviram-se queixas acerca da perturbação noturna, sobretudo em uma quadra específica em que eram de forma recorrente realizadas domingueiras, com carros de som ocupando ruas inteiras; foram feitas queixas sobre bares situados em áreas residenciais e que provocam problemas semelhantes aos causados pelas domingueiras; ouviram-se também queixas acerca da circulação de pessoas com cachorros de grande ou médio porte (como *pitbulls*) sem foinheira e sem coleira. Apareceram também com frequência demandas que não puderam ser respondidas pelas autoridades locais e que foram redirecionadas para a administração local, que tratavam de: coleta de lixo; fechamento do esgoto; espaços de convívio e lazer para a população jovem; e verba e apoio para a organização da festa da cidade.

Embora não tenha aparecido em nenhuma das reuniões presenciadas alguma queixa do tipo, um dos principais problemas de violência atualmente no Varjão, segundo a maioria dos entrevistados, são as agressões previstas na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) – violência praticada no âmbito doméstico, familiar ou afetivo contra as mulheres. Como testemunham as falas a seguir:

o nosso maior problema hoje é [relacionado à Lei] Maria da Penha, é o que mais é registrado, se você for hoje na DP, você vai ver. É marido brigando com mulher. Casal. Briga de casal. E assim, não aparece na reunião porque é briga de casal... O que a gente pode fazer? Não pode entrar lá dentro. A polícia também não. É



familiar. Eu não posso me meter na briga de casal lá dentro na casa dele (presidente do Conseg do Varjão).

A violência doméstica é o maior problema do Varjão, sem sombra de dúvidas. Por isso, eu acho importante esse apoio da comunidade, porque senão a mulher que sofre violência em casa nunca vai saber dos direitos dela e reclamar (...) e mesmo que não pareça que esse problema é abordado diretamente nas reuniões dos Conselhos, ele é abordado indiretamente, sim. Mas é claro que a mulher não vai falar abertamente no Conseg de violência. Ela vai tentar de outro jeito. Questões relacionadas à violência doméstica são questões veladas... Aí que o Cras tenta fazer o seu trabalho (assistente social atuante no Cras do Varjão).

Com relação às atribuições dos principais organizadores, enquanto cabe ao coordenador setorial da Suproc a tarefa principal de reorientar, dividir as falas, intermediar a reunião, ao presidente do Conseg cabe a missão de chamar a comunidade para participar, assim como apresentar as partes. Ao vice-presidente cabe o papel de auxiliar o presidente de Conseg e relatar, por escrito, o que foi dito e discutido nas reuniões.

Fora da reunião, conforme informação obtida por entrevista, cabe ao presidente do Conseg articular as parcerias com outros órgãos e até mesmo com outros Conselhos vizinhos:

eu participo do Conseg do Lago Norte, porque são nossos vizinhos. Eu ajudo a presidente lá, e ela me ajuda aqui no Varjão. Participo também do Conseg de Sobradinho. Fui lá e tive novas ideias e trouxe aqui para o Conseg do Varjão. E também assim a gente dialoga com o pessoal da Suproc. Tem cursos que eles dão para a gente de polícia comunitária, eles dão palestra para a gente de segurança pública (presidente do Conseg do Varjão).

Existe certa paridade na proporção entre representantes comunitários e representantes institucionais, mas cabe destacar que os representantes comunitários foram menos assíduos nas reuniões presenciadas. Assim, por exemplo, duas reuniões ocorreram sem que houvesse a presença de algum representante da administração da RA.

Embora alguns membros da comunidade tenham se mostrado assíduos às reuniões, muitos destes pouco interagem com as autoridades presentes e passavam mais a imagem de espectadores que de interlocutores ativos nos debates que surgiam. Saliente-se que poucos eram os jovens presentes nas reuniões.

Em suma, o que se viu nas reuniões do Conseg do Varjão é que de fato há muitos assuntos importantes a serem tratados, mas o que muito ocorre é que a maioria dos assuntos que surgem para debate não tem relação direta com a questão da segurança pública. Como consequência, tais problemas não são respondidos ou resolvidos pelas autoridades presentes, sendo deslocados para a responsabilidade do administrador da RA, em um claro “jogo de empurra”. Adiciona-se a isso o fato de

com relativa frequência a administração da cidade não estar presente nas reuniões. Isto foi alvo de múltiplas críticas por parte dos moradores do local, que se queixam do silêncio, da omissão e da falta de transparência da administração em exercício.

A reunião do Conseg aparece como uma das poucas instâncias de discussão entre a comunidade – por sinal, pouco informada de seus direitos – e as autoridades, sejam elas representantes da segurança pública, sejam de demais órgãos públicos. A falta de outras ocasiões de diálogo talvez explique a dispersão de assuntos abordados. Aparece como fator negativo a falta de uma pauta de discussão para cada reunião, o que inevitavelmente faz com que, como foi relatado, as reclamações e as demandas se repitam sem, no entanto, serem solucionadas. No entanto, o Conseg do Varjão aparece claramente como um espaço de encontro importante; embora esta importância seja ainda incipiente na visão de alguns, reconhece-se que o conselho trouxe frutos muito positivos se analisada a situação da região de alguns anos para cá:

no Varjão, a gente teve muitas conquistas. Você vê... Graças a Deus, assalto e sequestro que tem no Lago Norte, não é da nossa comunidade. Você viu ontem. Sai na reportagem que não é do Varjão. Porque o Varjão sempre foi primo pobre do Lago Norte. Sempre acusaram a gente... E, hoje, eu me orgulho de chegar no Lago Norte e dizer que o Varjão é o primeiro lugar em tranquilidade. As autoridades nos elogiam. Falam que as coisas que acontecem na redondeza não é o Varjão. Mudou muito a visão. Tem muita gente formada lá dentro. Que estuda, que está terminando a faculdade. Saiu aquele peso só de pobreza que tinha antigamente. Hoje não. É uma cidade. É uma comunidade que luta. São humildes. Mas lutam. Tem muito vencedor ali dentro. (...) Então, mudou bastante. Hoje a gente está no céu, em vista do que era. O pessoal tinha medo de entrar no Varjão. Tinha receio. Falava mal (presidente do Conseg do Varjão).

Os entrevistados dão pistas do que poderia ser feito para melhorar a situação da região:

[sobre os programas de prevenção] a gente pede. Só que eles estão sem condição de nos oferecer. O Picasso Não Pichava está sem estrutura. A gente queria também o Bombeiro Mirim. Está difícil de conseguir. A gente está tentando. A gente pede. A gente fez ofício, mala direta. Para trazer para o Varjão. Mas é muito difícil. A gente pede, mas ninguém toma atitude de trazer (presidente do Conseg do Varjão).

Eu acho que o Conseg... Ele consegue iniciar o processo de melhorias... Ou com tipos de articulação, de proteção, até de sensibilização sobre novas formas de segurança. Mas ele é novo ainda. Apesar de existir há alguns anos, ele é novo. Existe, sim, na comunidade, o que eu coloco... Falta nas instituições que participam do Conseg um diálogo cotidiano. Um diálogo não de vir aqui para te servir, mas um diálogo para aprender com a comunidade. Nem todo órgão tem isso. Está mais... Eu venho aqui reclamar, para ter serviço, para ter uma lombada, porque tem um monte de gente morrendo ali. Eu venho aqui reclamar que tem som alto do lado da minha

casa etc., etc., então, isso vem da postura da comunidade, e vem da postura dos profissionais que estão ali. Ao mesmo tempo, como eu falei, que é um processo pedagógico, [para] eles entenderem o que é segurança, é mesclado, porque existe aí falta de espaço de conselho em outras áreas. Existe, como te falei, conselho de saúde, conselho de segurança. Então, por exemplo... Em algumas reuniões em que você vai, tem todo tipo de reclamação sobre a administração. Tem algumas questões relativas à administração porque têm a ver com segurança. Tem algumas que não. Tipo, não teve festa no aniversário do Varjão. Mas ao mesmo tempo há o reconhecimento do que a comunidade está gritando e está demandando (assistente social atuante no Cras do Varjão).

#### 4.2 Conseg de Brasília

Foram realizadas três visitas em dias de reunião do Conseg da RA de Brasília. As três reuniões ocorreram em uma sala na sede da administração da RA, situada em um edifício do Setor Bancário Norte, em um local de acesso relativamente fácil e livre, na área central da cidade. Em todas as ocasiões presenciadas, as reuniões ocorreram no dia previsto, ou seja, nas últimas quartas-feiras de cada mês, com início relativamente pontual às 20h, com tempo de duração entre uma hora e duas horas.

A divulgação é feita cerca de três dias antes de cada reunião por meio do envio de um documento (edital) referente à pauta do que será discutido. Este edital é enviado às autoridades vinculadas ao Conseg, entre elas, os comandantes da PMDF das áreas que abrangem Brasília – Asa Norte, Asa Sul, Vila Planalto, Granja do Torto e Vila Telebrasilândia. São também convidados representantes das DPs, assim como membros do CBMDF, do Detran e de demais secretarias, sobretudo depois da instituição do Decreto nº 34.747/2013. Dessa forma, recebem também o convite órgãos como o DER, a Agefis e a Sedest. Nas três ocasiões presenciadas, foram assíduas as presenças de ao menos um representante da PMDF (geralmente dois, um da Asa Sul e outro da Asa Norte), da PCDF, do Detran, do CBMDF, do coordenador setorial enviado pela Suproc, assim como do presidente e do secretário do Conseg de Brasília.

Apesar do convite realizado, estiveram ausentes em praticamente todas as ocasiões representantes da Agefis, do DER e da Sedest, o que foi criticado pelos demais participantes do conselho durante as entrevistas.

No que diz respeito à presença da comunidade em geral, o que se viu é que os membros da comunidade são, sobretudo, prefeitos de quadra e síndicos de prédios. A população de forma geral está ausente dessas reuniões. A participação cidadã está muito aquém do que poderia e deveria ser para que se construísse um verdadeiro diálogo e espaço de discussão, como lamenta o presidente do conselho:

esse é o grande problema. Na verdade, não há uma massa muito grande de pessoas que ajuda e colabora com isso. Por exemplo, você marca uma reunião, era para você

ter ali cem pessoas discutindo, aí você tem trinta ou quarenta pessoas... Isso a gente sente. Mas o que a gente procura fazer é não olhar por esse lado, é fazer o trabalho da gente... Nós nos propusemos a aceitar ser eleito presidente do Conseg, então vamos fazendo nosso trabalho, vamos tentando convencer a comunidade que ela tem que participar, e sem a participação dela realmente a gente fica pisando em ovos (...). Se tivessem interesse mesmo, todos os líderes comunitários, [se os] moradores pudessem realmente fazer sua reclamação, porque o Conseg é um elo, se a pessoa não quer ligar para a polícia porque acha que a polícia não atende, acha que a polícia não dá maiores atenções ao telefonema porque ele é um morador, então que ele faça por intermédio dos conselhos comunitários e do Conseg, que é um conselho que tem uma atuação direta e permanente junto aos órgãos de segurança, mas [isso] não acontece (presidente do Conseg de Brasília).

A dinâmica das reuniões do conselho costuma ser bastante formal e organizada. Em um primeiro momento, a palavra é dada às autoridades presentes, no intuito de responder às questões e às promessas levantadas na reunião anterior. Em seguida, abre-se a assembleia, e as falas se organizam por ordem de assuntos. A cada assunto relatado cabe uma resposta do representante do órgão responsável.

Cabe ao coordenador setorial organizar, mediar e distribuir a palavra entre os presentes, tanto entre as autoridades quanto entre a comunidade presente. E ao presidente do Conseg cabe auxiliar o coordenador setorial nesse papel, e cobrar das autoridades a prestação de contas com relação ao que foi demandado no mês anterior.

Não é estipulado de antemão um tempo para as perguntas e as respostas. A ordem se faz, neste quesito, de forma espontânea e relativamente bem disciplinada, sem excesso por nenhuma das partes. No entanto, aparece como queixa de um dos líderes comunitários a tendência à repetição de assuntos e à busca por soluções para problemas de domínio privado, que não poderiam ser resolvidos pelas autoridades presentes.

Quanto às demandas mais recorrentes, cabe destacar que a pesquisa de campo foi realizada em parte durante a preparação e a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, na qual Brasília era uma das cidades-sede. Viu-se então surgirem problemáticas bem específicas relacionadas a este tema. Assim, a maioria das queixas dos habitantes da Asa Sul e da Asa Norte era relativa a problemas de trânsito (falta de vagas para estacionamento, ocupação indevida de calçadas, estacionamento em fila dupla nas quadras comerciais, e em áreas verdes nas áreas residenciais etc.); ocupação ilegal de espaços públicos por quiosques e ambulantes; e perturbação à lei

do silêncio, sobretudo por conta de estabelecimentos que ocupam áreas públicas. Durante a Copa do Mundo, surgiu o problema das bancas de figurinhas.<sup>9</sup>

Demais queixas recorrentes têm relação com a frequência de furtos nos carros e de roubos a transeuntes em algumas áreas específicas, assim como a demanda por mais rondas policiais e policiais presentes na rua. Frequentes também são as queixas relativas à presença de moradores de rua nos arredores das áreas residenciais e comerciais – estes são acusados de aumentar a sensação de insegurança na região e de espalhar lixo e desordem pela cidade, além de serem acusados de incentivar e promover o tráfico e o uso de entorpecentes na região. Tal problema é visto como crescente e saindo do controle na região por falta de atitude dos governantes, segundo relatos dos líderes comunitários locais:

a questão da droga hoje está completamente desenfreada, quase que totalmente liberada... E droga leva ao que leva, a um total descontrole da pessoa, da personalidade. Então quando se juntam [os moradores de rua] para usar a droga normalmente surge uma briga, um problema sério, enseja até morte etc. e tal, então aí apavora todo mundo. Quando sentem que um determinado lugar tem uma turma grade de usuários e traficantes, aí eles atuam [polícia] de imediato. Essa é nossa função, temos que denunciar isso, em cada ponto da cidade, e a gente tem notado que cada vez que a gente denuncia, que a gente mostra, quando não atuam de imediato, a gente vai para a televisão e mostra, a gente chama a televisão e mostra, e a coisa funciona também, a mídia ajuda muito nessa área (presidente do Conseg de Brasília).

O presidente do Conseg de Brasília mostra-se como diretamente atuante no processo de resposta às demandas que surgem na reunião e na busca de participação de demais órgãos decisivos nas reuniões do Conseg. No que tange à construção de um relacionamento ou interatividade entre os membros do Conseg de Brasília e as polícias, a avaliação parece ser positiva: “veja só, a PM[DF] tem dado uma certa atenção. Agora eu não vou dizer para você que eles conseguem resolver tudo da maneira como a comunidade, a sociedade espera” (presidente do Conseg de Brasília).

Na visão dos líderes comunitários entrevistados, e no que foi percebido pelos pesquisadores em campo, o Conseg de Brasília funciona adequadamente como instância de interação entre as polícias (e demais autoridades) e a população, representada por seus líderes comunitários. Cabe, no entanto, destacar que a comunidade aqui presente é inteiramente formada por estes líderes. Mostrou-se raríssima a participação, nem mesmo como ouvintes, de demais membros da comunidade, desvinculados de prefeituras de quadra ou condomínios. Neste sentido, cabe ainda ao Conseg

---

9. No Distrito Federal, e mais especificamente na Asa Sul e na Asa Norte de Brasília, são comuns as bancas de revistas na entrada das quadras residenciais. No período que antecedeu a Copa do Mundo de 2014, e durante o decorrer desta, virou “febre” entre a população local a coleção do álbum de figurinhas da competição (Pera, 2014). De forma paralela, surgiram novos eventos neste período, nos quais as bancas de revistas tornavam-se ponto de troca de figurinhas repetidas entre os colecionadores, em diferentes momentos do dia, sobretudo aos finais de semana. Alguns destes pontos improvisados de troca tornaram-se desordenados a ponto de incomodarem as populações das redondezas.

progredir, tornando-se verdadeiramente um espaço democrático de encontro e diálogo entre a população desprovida de poderes e as autoridades.

### 4.3 Análise do desenho dos Consegs

Cumprir analisar os dois Consegs visitados em uma perspectiva comparativa, para assim melhor visualizar os pontos fracos e os pontos fortes de cada uma destas experiências. Além das já mencionadas disparidades, relacionadas ao perfil demográfico entre a população de Brasília e a população do Varjão, constataram-se também certas diferenças durante as reuniões.

A heterogeneidade dos territórios escolhidos se reflete na forma como foram realizadas as reuniões. Embora nenhum dos dois Consegs observados possua um espaço físico próprio, o local onde são realizadas as reuniões do conselho de Brasília é mais adequado para esta atividade. O conselho de Brasília é moldado por formalismos, enquanto o conselho do Varjão carrega uma aparência de improvisado – não desmerecendo a riqueza do que nele é discutido.

No entanto, a principal diferença reside no tipo de questão levantada pelos participantes de cada um dos Consegs. Viu-se que as queixas e as demandas realizadas pela população do Varjão são bem mais amplas e gerais, enquanto as feitas pelos moradores de Brasília são mais específicas, relacionadas à ordem pública. As falas recortadas a seguir exemplificam tal ponto de vista, segundo o qual os problemas são diferentes em função da área tratada. Assim, em Brasília:

então o que a gente mais recebe de reclamação nos conselhos comunitários de segurança, o que mais aflige a população são esses pontos, situação de uso e tráfico de drogas, isso incomoda muito, eu diria que seria a parte número 1. Outra situação seria a de poluição sonora, por conta dos comércios, e obviamente a questão do trânsito, onde tem a situação do restaurante e bar, em determinada quadra, os usuários do estabelecimento obviamente param [seus carros] dentro das quadras, param de forma irregular, essa situação é o que mais aflige a população, que é o que aparece no conselho (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Mas o principal problema continua a ser em relação à presença de moradores de rua na região:

eles [os residentes] reclamam muito dos moradores de rua e da questão dos usuários de drogas. Por quê? Porque hoje a grande quantidade de pequenos crimes que acontecem, que sejam furtos, arrombamentos de carros, arrombamentos de lojas, tudo isso acontece com uma finalidade, para arrecadar digamos pequenas mercadorias, pequenos produtos para que possam ser trocados. Obviamente, como são produtos de furtos, eles são trocados “a preço de banana”, para que eles possam ali (...) alimentar seu vício, que é o que hoje tem acontecido bastante. Então (...) a quantidade desse público na rua, ou seja, o usuário de drogas e os moradores de rua, ela a cada dia tem aumentado, aumentado, aumentado, e até mesmo assim, à luz do dia. Eles não têm

mais nem um pingo de pudor em realmente cometer ações criminosas no dia, e seja em qualquer lugar, porque (...) eles têm a certeza da impunidade (tenente-coronel da PMDF, atuante no Conseg de Brasília).

No Varjão, embora existam reclamações semelhantes às feitas em Brasília relacionadas ao tráfico de drogas, não foram relatados problemas sobre moradores de rua. Mas a criminalidade violenta e o crime contra as pessoas mostram-se mais frequentes, principalmente no que diz respeito à violência doméstica:

o que mais rola no Varjão é [a violência prevista na Lei] Maria da Penha, principalmente final de semana, sexta, sábado, domingo... É mais por causa de bebida alcoólica. O pessoal vai para o forró, briga, [tem] ciúmes, chega em casa, briga com a mulher, bate na mulher. Umas, quando a gente leva para a DP, não querem registrar, mas pela lei mesmo que ela não queira tem que conduzir. Não tem jeito. O que dá mais é isso aqui. E teve caso que você não precisa nem aparecer. Já é outro lado do trabalho da polícia. Não estou falando que todos fazem isso. Mas, no meu modo [de ver], uma agressão assim não tão violenta que a mulher fica revoltada querendo denunciar, a gente vai e conversa, e acaba *ficando bacana* os dois, se entendem. Já participei assim de umas duas, três [situações] que hoje são [casais] felizes, e sempre quando eles me veem me agradecem, tipo, “*pô*, sargento, que bom que hoje o senhor salvou minha família”. Trabalho da polícia também é feito para ajudar a comunidade. Para que levar para a DP se não é nada de mais? É melhor ir lá e conversar... Tem uns que não têm jeito, como na última morte que teve no Varjão (sargento da PMDF atuante no Varjão).

Aqui bato papo com todo mundo, até os *pebas*<sup>10</sup> me respeitam aqui, me cumprimentam e tudo. Peba que eu falo é... Vagabundo, esses meninos de rua (sargento da PMDF atuante no Varjão).

## 5 REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO DE CAMPO: A PERCEPÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES SOBRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Durante a realização da pesquisa de campo, contatos foram feitos pessoalmente com alguns participantes, sobretudo os policiais militares. Optou-se por escolher policiais militares de diferentes patentes, diversificando-se as falas obtidas. Também se optou por entrevistar policiais militares não necessariamente envolvidos nas reuniões dos Consegs ou demais programas de participação comunitária, mas atuantes nas regiões escolhidas, para mais uma vez confrontar os pontos de vista levantados.

Para tanto, foram realizadas doze entrevistas. Em um primeiro momento, pareceu interessante analisar qual a percepção dos policiais militares sobre a própria profissão

10. Jargão policial utilizado para qualificar os indivíduos considerados suspeitos para os policiais militares, com base em sua forma de agir, caminhar e vestir-se, bem como nas suas frequentações. “O tipo ideal do indivíduo suspeito, o *peba*, é a figura de um homem, pobre, jovem, com tatuagens/brincos e negro que traja roupas folgadas (bermudão e camisa com número nas costas e, geralmente, do grupo musical Racionais MC’s) com boné” (Silva, 2009, p. 98).

e atuação, para que então, na conclusão do texto, fosse possível entendê-la enquanto inserida na aplicação da filosofia do policiamento comunitário e na perspectiva do desenvolvimento da participação social.

### 5.1 Sobre a profissão e a segurança pública nos dias atuais

Ao entrevistarmos os policiais militares, interessou-nos saber o que eles pensavam sobre a questão da criminalidade e da segurança pública nos últimos anos. A maioria dos policiais declarou que a criminalidade tem aumentado, a ponto de o crime ter se banalizado, tendência que segundo eles é reforçada pela impunidade e pela fraqueza das leis:

hoje o crime está tão banalizado (...). A impunidade é algo tão comum, tão rotineiro na vida da população (...) porque (...) ninguém na verdade acho que está comprometido com a causa... De novo é aquele “*ado, ado, ado, cada um no seu quadrado*”. Ou seja, “*eu tomo conta da minha vida, toma conta da sua*”, “*eu não mexo na sua, você não mexe na minha*” (...) na verdade não existe mais prevalecer a vontade do todo. Infelizmente (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília, grifo nosso).

A legislação brasileira e a Justiça são vistas como ineficazes, desmerecendo o trabalho do policial, que carrega com frequência o sentimento de estar “*enxugando gelo*” e a ideia de que “*o policial prende, mas a Justiça solta*”; ele se sente, então, “*de mãos atadas*”:

a legislação tem tanto benefício para o criminoso, que ele pode responder em liberdade. Ele assina um termo de compromisso diante do juiz e está na rua, e continua o comércio dele (...) por conta da Lei nº 9.099 [de 1995, Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais], que são crimes de potencial ofensivo baixo com penas de até dois anos de detenção, alguma coisa assim, se resolve através de um termo circunstanciado, que é só o criminoso assinar o papel, se comprometer a aparecer diante do juiz, e por aí ele continua na rua como se nada tivesse feito, então a nossa legislação de hoje impossibilita uma atuação, digamos, muito... Não é rígida [a legislação] (tenente-coronel da PMDF, atuante no Conseg de Brasília).

Prevalece também em alguns discursos o sentimento de que por vezes para o criminoso “*o crime compensa*”, por ser alta a sensação de impunidade no país:

porque o crime é o seguinte. Você está ali ganhando dinheiro com o crime. A probabilidade de você ser pego, ela existe? Existe! Mas é uma probabilidade. Não é uma certeza que você será preso (...) e mesmo que você seja preso, a impunidade é tão certa na realidade da população que o cara, digamos, prefere manter a vida dele com relação ao crime, ganhando seu determinado valor diário, porque ele sabe que se ele for preso ele dá um jeito e vai... (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Sem que tenha sido abordada diretamente a questão da maioria penal com os entrevistados, esta temática apareceu em quase todos os testemunhos de policiais, sendo vista como um dos princípios fatores de aumento da criminalidade no país.



Prevalece a opinião de que falta rigidez legislativa e de que o “menor meliante” é favorecido por uma “Justiça falha”. Foram frequentemente relatadas críticas ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Percebe-se também um recorte classista, uma vez que o problema é atribuído a uma população específica, a do Entorno do Distrito Federal.

Sabe o que acontece hoje? O menor sai lá do Entorno, pratica violência e criminalidade aqui [em Brasília], e vai para lá de volta. Se ele for pego, ele vai ser solto, por quê? Porque não tem uma unidade de internação no Entorno. E a lei diz que ele tem que ficar próximo à residência dele. Então facilita, o cara sabe disso, então ele vem aqui, comete crime, e vai para lá. Tudo isso é consequência de um aumento da criminalidade, de uma legislação mais fraca (major da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Quando perguntados sobre quais os crimes mais recorrentes e graves no contexto do Distrito Federal, os policiais dizem que estão relacionados com o tráfico e o consumo de drogas, sobretudo no que diz respeito aos homicídios.

Em Brasília, os moradores de rua aparecem como os personagens principais relacionados ao tráfico e ao consumo de drogas, que em função destes passam a cometer outros crimes. Os índices de homicídios são diretamente ligados ao tráfico de drogas:

então a gente tem conseguido uns índices até muito bons para a realidade. Quem está morrendo? É o cara que tem dívida com o tráfico de drogas, é o morador de rua que está ali alcoolizado muitas vezes, alcoolizado e drogado, e aí surge uma discussãozinha na hora, o cara vai e dá uma facada no outro. Então, esse é o tipo de situação que a gente enfrenta hoje, pelo menos na nossa área (major da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

No Varjão, segundo relatos dos policiais, os índices de homicídios diminuíram drasticamente nos últimos anos graças à repressão (realização de prisões e apreensões) por parte dos policiais aos traficantes locais. O tráfico, embora não tenha desaparecido por completo, hoje em dia é mais reprimido pelas polícias Civil e Militar que atuam no Varjão. Sobre como foram controlados os altos índices de homicídio no Varjão, diz um entrevistado:

os homicídios eram por causa de droga, disputa por causa de ponto. A gente conseguiu prender os traficantes mais importantes no Varjão, conseguimos até evitar a morte de um dos traficantes, eles adquiriram... Porque é o seguinte: ele tem que pagar, então um traficante de Ceilândia adquiriu droga, só que não conseguiu mais vender, fazer o comércio daquilo. Tivemos a situação que os traficantes de Ceilândia foram para o Varjão *eliminar*, e isto não aconteceu com a chegada da polícia comunitária. Este traficante foi alvejado, mas quando foi disparar para eliminar mesmo, a viatura chegou e conseguiu prender um dos três que tinham ido executar o traficante. Até isso eles deram sorte em relação ao policiamento que nós fazíamos lá (major da PMDF atuante no Conseg de Brasília, grifo nosso).

No entanto, os policiais entrevistados entendem que a produtividade policial não resolve o problema na raiz. Entende-se que a criminalidade aumentou não devido a uma falta na provisão dos serviços de segurança pública. Tem sido realizado um esforço para realizar flagrantes de tráfico, porte e uso de drogas. Contudo, os policiais afirmam que *mesmo uma legislação mais rígida, que mantivesse aqueles que foram flagrados na prisão, ainda não poderia ser plenamente eficaz, uma vez que seu primeiro resultado seria implodir o já falho sistema prisional.*

Na verdade, a estrutura do sistema é falha. Por mais que a gente colocasse uma legislação muito rígida, rigorosa, o sistema não tem uma estrutura suficiente para receber presos para fazer uma ressocialização. Não tem um programa (...) para colocá-los para trabalhar, e não simplesmente deixá-los na prisão no ócio; que isso não dá em nada, não vai ressocializar ninguém. O problema nunca na verdade vai ser resolvido. Então hoje a gente faz muito mais um programa social do que um programa de segurança pública (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Surgiram queixas concernentes à falta de efetivo das polícias no Distrito Federal, o que, mais uma vez, justificaria a ineficiência de resposta da polícia para a população. Contudo, de forma espontânea, também surgiram críticas quanto à realidade da própria organização policial. Para alguns policiais entrevistados, existe na PMDF uma forte violência institucionalizada, o que por consequência influi na relação entre o policial militar e sua participação social na sociedade.

A Polícia Militar é uma instituição totalitária, então existe uma desproporção muito grande, e existem alguns mecanismos muito perversos. Você perde a sua identidade, você passa a ser um número, você passa a ser uma matrícula, e você se desconstrói, você se desconstrói como pessoa... Eu acho que isso volta sempre em algum momento (...) Imagine um policial, um soldado nosso que entra no curso de formação e ele é xingado, humilhado o tempo todo. Então, mesmo que haja uma consciência nele de que ele não deva fazer isso com a sociedade, com seus pares, em outro momento... De alguma forma, isso afeta. Então, eu não sei como se chama, mas acho que isso fomenta, por exemplo, a questão da violência, a questão cultural, eu poderia chamar de uma violência institucionalizada, não institucional, porque você não aprende em nenhum manual, mas está institucionalizada. (...) Na formação, a gente tem contato com essa maldade, e então alguma vez na vida ela vai ser reproduzida, ela vai extravasar, não sei como é a resiliência de cada um, tem uns que têm uma capacidade de suporte, outros nem tanto (cabo da PMDF).

Vários entrevistados testemunham que é a própria sociedade que exigiria e legitimaria a atitude violenta adotada pelos policiais:

existe também a questão da violência estrutural, a própria sociedade quer uma polícia violenta, deseja uma polícia violenta, aquela sede de vingança... Quer para os outros, e não para si... Então acho que isso é um problema muito sério que a gente vê na polícia (cabo da PMDF).

Muitos policiais se veem como “heróis” e consideram a carreira policial como um “sacerdócio”, o que justificaria o risco de vida que chegam a correr. Mas há aqueles que defendem uma maior “humanização do policial”, que se refletiria na participação social e influenciaria positivamente a aproximação das polícias com a sociedade:

eu falo da necessária humanização da polícia, principalmente da Polícia Militar, então eu acho que a gente tem que ter uma formação humanizada, e essa formação humanizada vai desde o tratamento interno. Uma coisa que a polícia pode fazer é tomar uma noção de seu papel, entender o policial, e ter uma política de profissionalização e de valorização do policial, principalmente com um olhar mais humanizado. Trabalhar com a questão da humanização do policial, porque assim um policial que é maltratando vai reproduzir esses maus tratos contra a população. E o policial tem um grande defeito, ele é ser humano. Então assim, se exige tanto, se cobra tanto, e esquece que o policial é também um ser humano. De onde que vem um policial? Ele vem da sociedade. Ele não é um alienígena, ele vem da sociedade, ele é construído, ele é forjado dentro da sociedade e ele sofre um rótulo, um estigma (cabo da PMDF).

Por último, argumentam que essa mudança na polícia só pode ocorrer por uma pressão externa, uma vez que, internamente, a cultura policial é difícil de ser mudada, por estar muito enraizada.

## 5.2 Sobre a questão do policiamento comunitário e sua aplicabilidade

Os policiais entrevistados testemunham que a filosofia do policiamento comunitário é difundida atualmente desde a formação inicial, e está cada vez mais presente no discurso policial, e não somente no discurso acadêmico:

polícia comunitária hoje, no currículo da PM[DF], é matéria obrigatória. Todos os policiais, os comandantes também têm formação. O Conseg é só uma célula dentro do policiamento comunitário. (...) Nos dois cursos que eu tive, que a Polícia Militar me ministrou, é um caminho que está se buscando (...). Aqui foram feitas essas bases comunitárias, esses PCS... O policial está lá, está mais próximo à sociedade... Isso, nos diferentes locais, funciona mais ou funciona menos, depende da população, do cidadão, da polícia... (...) Falaram, falaram de policiamento comunitário e as ideias do Conseg, tanto no curso de soldado quanto no curso de oficial. A gente teve um curso presencial e, além disso, complementando, a gente teve um curso à distância (aspirante a oficial da PMDF, atuante no Varjão).

Embora tenha sido relatado que todos os policiais passam por uma formação em policiamento comunitário, apareceu como informação nas entrevistas que os cursos são limitados ou restritos, e que na verdade alguns policiais “aprendem” participando. Ou seja, como já ocorre com outros elementos da atividade policial, a prática é vista como a melhor escola, de acordo com a cultura policial. Contudo, a maioria dos policiais militares entrevistados vê com bons olhos os programas de cunho formativo, educativo e preventivo, sobretudo os que são voltados especificamente

para jovens e crianças, mas também os que são feitos para a população em geral: “Eu acho que está tendo uma mudança, sim, essa principalmente motivada, e resultado da Senasp, que está mudando essa realidade. E eu particularmente vejo isso como algo muito bom e importante” (cabo da PMDF).

Prevalece no discurso dos policiais militares entrevistados a ideia de que o trabalho do policial comunitário é “atuar *onde* as outras instituições não chegam” e quando a “peça fundamental falha”. Não obstante, os policiais militares entrevistados mostram com certa frequência satisfação profissional por ter que dialogar com os cidadãos e valorizam o perfil comunicativo do policial atual.

Isso é até uma praxe da Polícia Militar quando a gente assume um local, a gente procurar se aproximar do estudo da liderança, (...), é o administrador da cidade, e através do administrador nós fomos conseguindo a aproximação da comunidade. E aí, a (...) [líder comunitária] que era muito atuante na época, e aí nós começamos a ter um contato muito grande, com a comunidade (major da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

O interesse [em participar do Conseg] foi realmente essa questão de estar em contato com a comunidade. Uma coisa assim que eu sempre gostei de conversar, mesmo quando estava no serviço operacional na rua. Parar, conversar com as pessoas, saber a necessidade delas (...). O que me... (...) me atraiu, me motivou é que, nesse serviço, a gente busca integrar uma comunidade com os órgãos de segurança pública. Porque a Suproc faz esse elo. Então, eu acho que é o caminho hoje em dia. O policiamento comunitário. A gente faz essa ponte entre polícia, corpo de bombeiros, Detran e a comunidade. É uma coisa assim motivadora (major da PMDF atuante no Conseg do Varjão).

Muitos queixam-se do modelo de polícia comunitária por considerarem que a Polícia Militar é sobrecarregada de responsabilidades, de modo que uma maior proximidade com a comunidade apenas causa maior nível de tensão no trabalho:

em algumas circunstâncias, parece assim que eles [a população em geral] querem uma segurança privada. E que é uma coisa que eu falei para eles que é humanamente impossível. A Polícia Militar, para eu ter, por exemplo, um policiamento em cada quadra, eu teria que ter pelo menos o efetivo que eu tenho em todo batalhão, para trabalhar e cobrir todas as quadras. Mas meu problema hoje não é somente ter uma dupla em cada quadra, nós temos problemas muito maiores do que somente as quadras residenciais. Nós temos outras áreas de atuação, ou seja, eu não conseguiria nunca suprir a necessidade da população em termos daquela famosa dupla *Cosme e Damião*<sup>11</sup> diariamente em sua quadra (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

11. Termo popular para designar policiamento em duplas.

O que eu percebo muito é que a polícia era para ser o último segmento, o último recurso, para resolver um problema, para poder combater inclusive a criminalidade, e na realidade, ela é o primeiro (cabo da PMDF).

Por último, cabe destacar que, embora se defenda majoritariamente o policiamento comunitário, o modelo não é visto como adequado para lidar com todos os problemas enfrentados, como se fosse “uma solução para tudo” e a toda hora:

a grande maioria [dos policiais] percebe o policiamento comunitário com bons olhos, sim. Mas, voltando a frisar que é uma opinião minha, a gente não pode pensar na polícia comunitária e esquecer as outras modalidades de polícia. Porque a polícia comunitária não é solução para tudo, em algum momento a gente vai precisar de uma força maior, da Rotam [Rondas Ostensivas Táticas Motorizadas], do Patamo [Patrulhamento Tático Móvel], do Bope [Batalhão de Operações Especiais], duma cavalaria (aspirante a oficial da PMDF atuante no Varjão).

### 5.3 Sobre a efetividade dos Consegs no DF

De um modo geral, os policiais militares mudam sua perspectiva sobre a segurança pública uma vez que passaram a atuar nos Consegs:

no serviço operacional, você tem mais aquela característica de caçador mesmo. Você fica procurando o bandido, não quer saber muito de estar em contato com a comunidade. No policiamento comunitário você fica mais paciente. Você ouve mais. Você conversa mais com as pessoas. Interage... Não é que você vai ficar mais “mole”. Mas fica mais aberto, mais próximo, mais sensível para os problemas de outras pessoas. Entende o outro lado. Se coloca do outro lado. Porque isso é importante. Se colocar do outro lado faz o pessoal se colocar do seu lado. Porque às vezes algumas pessoas têm a impressão assim: vocês não querem fazer nada por mim. Não é assim. Às vezes também dizem: por que a polícia vê determinada coisa e já não prende? Sabe o que está acontecendo... Aí, as pessoas conhecem o teu lado e você conhece o lado delas. Melhora bastante, eu acho. Nós temos conseguido que os órgãos resolvam muitas demandas da comunidade (major da PMDF atuante no Conseg do Varjão).

Com essa mudança de visão, passa-se a valorizar mais a participação da comunidade nos Consegs. Esta importância é destacada sobretudo por oficiais, mas também é compartilhada pelos praças quando estes fazem parte do processo. Inclusive, foram ouvidas declarações que testemunham que a PMDF usa os Consegs e os programas preventivos que envolvem a sociedade para mostrar como é feito o trabalho da polícia: “eu falo para eles assim: o mínimo de dever da minha parte é mostrar na verdade como que acontece o trabalho da Polícia Militar na nossa área de responsabilidade” (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

As reuniões do conselho são utilizadas também para mostrar que não depende só da Polícia Militar atuar, e que a população precisa estar presente nas reuniões e

fazer as demandas necessárias. As reuniões do Conseg servem até para a população demonstrar satisfação ou insatisfação com o trabalho policial:

nesse conselho é a oportunidade que eles têm de demonstrar a sua satisfação ou insatisfação. (...) a Polícia Militar (...) ela no conselho comunitário (...) tenta (...) mostrar para a população o nosso trabalho desenvolvido, e (...) dar (...) a oportunidade para eles apresentarem a demanda deles, porque por mais que as vezes eu tenha um plano de policiamento, às vezes, eu não consigo atingir realmente, lá na pedra do sapato realmente das pessoas que sentem o problema (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Os policiais entendem que a participação da comunidade pode ser mais efetiva se a população local se sentir ouvida. Essa orientação para que os participantes percebam que há atenção às suas demandas faz com que os gestores tenham uma percepção positiva sobre o avanço dos Consegs no Distrito Federal. Mas estes também acham que o trabalho precisaria ser mais divulgado:

o conselho é uma máquina. É uma ferramenta poderosíssima. Só que ela está restrita e um pequeno percentual da comunidade. E ela está trabalhando a pleno vapor com as autoridades, com os coordenadores... Mas ela precisa agora só voltar esse máximo para a comunidade. Só volta para a comunidade no dia que houver publicidade. Houver divulgação maciça mesmo. Aí, “o bem vence o mal”. Porque aí você volta os valores ao normal. Onde o “bem” deve prevalecer sobre o “mal” (major da PMDF atuante na Suproc).

Perguntou-se aos entrevistados como eram processadas as demandas feitas durante as reuniões dos conselhos comunitários, e também sobre como estas demandas eram encaminhadas. Alguns disseram que determinadas demandas podiam até ser respondidas durante as reuniões:

ali é bem prático. Você está ali com o comandante da unidade, com a autoridade. Você está ali com o delegado chefe daquela jurisdição. Você está ali com o pessoal do Detran só daquela localidade. Então, quando ele leva essa demanda, a resposta é de imediato. Não tem burocracia. Ele fala com quem manda. Ele fala com quem tem o poder de decisão. Tanto é que no decreto prevê que se o comandante, o chefe não for ele, tem que mandar alguém com poder de decisão. Porque a pessoa decide ali na hora. Ah... Você quer mais ronda? Terá mais ronda. É para podar as árvores, consertar a iluminação? Vai providenciar iluminação. Então, nesse aspecto aí, funciona perfeitamente (major da PMDF atuante na Suproc).

Outras demandas são processadas a partir de um processo de comunicação hierárquica, no qual os oficiais que participam das reuniões repassam instruções aos seus subordinados.

Então quando o comandante quer fazer uma reunião, ele pode fazer, mas está tão bom que nem reunião é preciso fazer, não. Mas aí ele passa para o oficial de dia, que ele passa para o adjunto, eu muitas vezes sou o adjunto, ou o CPU [comandante do

policimento da unidade] do dia. Eu venho nos postos e faço a reunião, e falo, por exemplo, “pessoal, hoje vamos ficar de olho na quadra 5”. Depois eu também passo as informações que tenho tudo para a Polícia Civil. Aqui é desse jeito que vai. Vira uma OS, ordem de serviço, repassa para todo mundo. Como se fosse a pauta do dia (sargento da PMDF atuante no Varjão).

[Sobre como as demandas que aparecem no Conseg são trabalhadas pelo batalhão da região]. Geralmente é trabalhado por ordem de serviço, o coronel passa dentro do que a comunidade percebe, ele passa para a gente qual que é a linha diretora do trabalho. (...) Depende muito da necessidade... Geralmente ele junta os oficiais... E depois eles passam aos outros policiais de ponta (aspirante a oficial da PMDF atuante no Varjão).

Alguns chegam a destacar como as informações da população são utilizadas em planejamento e nas ações policiais:

rotineiramente a gente faz outras operações até mesmo em conjunto com outros órgãos, como, por exemplo, a Secretaria de Ordem Pública, a gente utiliza o BPCães [Batalhão de Policiamento com Cães], que é o batalhão especializado em cães farejadores para quando a gente vai fazer uma ação mais repressiva em combate ao uso ou ao tráfico de drogas. Então (...) ao longo de um mês acontecem diversas operações. Ah, e como são escolhidos os pontos? Realmente, isso, normalmente, a gente escolhe os pontos mais críticos na nossa área de atuação, principalmente com base nas ocorrências que vêm acontecendo, e com as denúncias dos próprios moradores, que a gente cobra até mesmo nas reuniões de conselho. Ou então que eles fazem através da própria ouvidoria, que a gente recebe todo esse tipo de denúncia. E a gente vai desenvolvendo, fazendo planejamento de ações, ao longo do mês. Realmente a gente tem minimizado o problema, solucionar está sendo complicado, mas a gente vem minimizando, dia a dia, referente a essa situação de droga (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Há também a ideia de que é preciso trabalhar de uma forma integrada com outros órgãos, no sentido de atender a um maior número de demandas. Isto é, reunir vários segmentos de governo de modo que possam contribuir para se alcançarem resultados:

o conselho comunitário de segurança, toda vez que se reúne, tem uma intenção, uma forma mais prática de conseguir unir vários segmentos da segurança pública e não somente a segurança pública propriamente dita, que seriam os bombeiros, a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Detran, não somente estes quatro órgãos, mas também alguns outros segmentos do governo que (...) estejam envolvidos, nem que fosse em segundo plano, mas digamos que na ponta da linha o resultado dependa também inclusive de ações de outros órgãos (tenente-coronel da PMDF atuante no Conseg de Brasília).

Entre as diferenças que podem ser constatadas entre os discursos de oficiais e praças a respeito da efetividade da participação social, destaca-se que, se a maioria dos oficiais entrevistados no Distrito Federal relatou efetividade quase total no

funcionamento do policiamento de proximidade com a comunidade na sua região, por meio dos Consegs ou não, para os praças, a percepção muda consideravelmente. Parece que a patente do policial dentro da estrutura da organização pode influenciar a forma como se valoriza o contato com a população:

tem ação das polícias nas escolas, sim, palestras, normalmente são organizadas pelo BPEsc [Batalhão da Polícia Escolar].<sup>12</sup> Mas, nosso batalhão não cuida geralmente dessas coisas, não. Mas eu acho que precisava disso, sim. Para interagir mais com o público, sim. Tem muitos esportes aqui na região, mas não tem participação da Polícia Militar, na verdade, não. Senão eu saberia, senão eu participaria também. Seria bom demais! Mas tem muita polícia que não gosta, acha que isso não é trabalho deles... Eu estou falando sinceramente... Eles não gostam muito, não, muitos acham que isso não é trabalho para eles, não, ficar passando informação (sargento da PMDF atuante no Varjão).

Em consequência, entre os policiais militares diretamente envolvidos com os Consegs, uma parcela importante não participa das reuniões. Outros até mesmo ignoram a existência da Suproc e dos Consegs, não se envolvem com programas comunitários no Distrito Federal e até mesmo negam que estes existem ou são atuantes: “não, eu não vejo. Não vejo essa aproximação, não. Nem da parte das polícias nem por parte da população, não. Não consigo perceber” (cabo da PMDF).

Eu não vejo. Porque no *Cosme e Damião* tem uma rotatividade muito grande, então a questão da rotatividade não dá para você estabelecer um vínculo de confiança. *Cosme e Damião* geralmente são policiais que tiram serviços esporádicos (cabo da PMDF).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Distrito Federal, a primeira tentativa de criação de um conselho para a segurança ocorreu em 2002, na RA do Guará. Antes, outras tentativas de instalação de um modelo de policiamento comunitário haviam sido implantadas, mas não surtiram efeito. No plano normativo, somente em 2003 foram instituídas iniciativas com o intuito de modificar as relações entre as polícias e a sociedade organizada. Criou-se, assim, o Conseg, mediante o Decreto nº 24.101, de setembro de 2003. Por este mesmo decreto criou-se a Suproc, responsável por intermediar as relações entre os Consegs e as autoridades competentes, por meio de propostas ou subsídios para a implementação de ações visando à segurança pública das RAs do Distrito Federal. Os Consegs passaram assim a fazer parte das políticas públicas de segurança do Distrito Federal.

Após a criação dos Consegs no Distrito Federal, dois decretos importantes serviram para moldar o que se espera de um Conseg no Distrito Federal hoje em dia. O Decreto nº 28.495/2007 reestruturou a função dos membros dos Consegs

---

12. Batalhão ligado à PMDF e dedicado à resolução de problemas relacionados aos setores escolares e suas redondezas.



e criou uma especificidade de conselho encontrada somente no caso do Distrito Federal, os Consegs especiais, em função de categorias de atividades e não somente de regiões geográficas. Um segundo decreto, nº 34.747, assinado em outubro de 2013, instituía a participação obrigatória de mais representantes de órgãos do governo do Distrito Federal nestas reuniões, de forma a dar mais celeridade à resolução de problemas que surgiriam nelas.

Assim, no que diz respeito à implementação inicial e à modelagem progressiva, a organização dos Consegs regionais no Distrito Federal foi positiva. Este progresso foi promovido e aprimorado em parte graças à existência da Suproc, servindo de intermédio entre os conselhos e as autoridades competentes, e visando à participação dos diferentes órgãos correlacionados com a segurança pública de um território. Reconhece-se, então, o papel positivo da Suproc para a manutenção deste modelo de policiamento comunitário na região estudada.

No que diz respeito, de forma mais ampla, à filosofia do policiamento comunitário, viu-se que esta é, aparentemente, hoje em dia, difundida desde a formação inicial, e está cada vez mais presente no discurso policial. No entanto, embora tenha sido relatado que todos os policiais passavam por um curso de formação de policiamento comunitário, apareceu como informação nas entrevistas que os cursos são limitados ou restritos, e que em muitos casos *aprende-se fazendo*; prova de que, mais uma vez, na cultura policial a prática é vista como a melhor escola. Isto coloca em evidência o problema em considerar o policiamento comunitário uma filosofia geral das corporações policiais. Na prática, os cursos de formação podem até disseminar certa linguagem comum entre os policiais, que passam a conhecer os conceitos e os propósitos de um policiamento de proximidade com as comunidades locais, mas o trabalho cotidiano demonstra a restrição destes elementos às atividades de apenas alguns poucos que foram especificamente designados para o trabalho desta natureza.

A experiência de observar reuniões dos Consegs do Varjão e de Brasília permitiu compreender algumas características da participação social na segurança pública no Distrito Federal, inclusive alguns dos seus limites. Existem pontos que ficaram bem explicitados nas falas dos policiais, no que diz respeito às suas percepções dos Consegs como instituições participativas na segurança pública. O que se percebe é que as respostas às demandas das comunidades são estruturadas de forma a permitirem uma melhoria da relação da polícia com os públicos locais. Esta tarefa é tratada mais sistematicamente pelos oficiais envolvidos com o programa de policiamento comunitário, não tendo a mesma repercussão entre os praças, que, muitas vezes, consideram este canal com a população pouco útil ou necessário. Contudo, enquanto instâncias decisórias, os conselhos não são vistos como relevantes para o planejamento das atividades de policiamento.

A maioria dos policiais militares elogia os programas de cunho formativo, educativo e preventivo. Outros relatam que tiveram uma mudança de visão, passando a considerar mais a atuação da comunidade, desde que começaram a atuar nos Consegs. No entanto, viu-se que esta mudança ocorre, sobretudo, para os oficiais, mesmo que compartilhada por alguns praças. Outros ainda acreditam que, por mais que o policiamento comunitário seja efetivo, ele por si só não seria capaz de ser uma solução para todos os problemas.

Com base no que foi observado em campo e no que foi relatado nas entrevistas, verificou-se que os Consegs não se mostraram como instâncias plurais e democráticas, apesar dos vários aspectos positivos destas instituições participativas. Em um dos dois Consegs estudados (Varjão), não apareceu de forma clara como era realizada a divulgação e a convocação para as reuniões. Por conta dessa falha na comunicação das reuniões, na maioria das vezes os representantes da sociedade civil apareciam em número muito pequeno, pouco influenciando o que era discutido. No caso do Conseg de Brasília, o público era formado por prefeitos de quadra e autoridades, basicamente. Nessas condições, não se pode considerar que tais Consegs se estabeleceram como um verdadeiro espaço democrático, não diminuindo, assim, a distância persistente entre as polícias e a comunidade.

Outra crítica a ser feita sobre o desenho de atuação dos conselhos estudados diz respeito à falta de diálogo, ou ao excesso de formalismo constatado na relação entre os policiais (e, sobretudo os policiais militares) e a população, e também, entre os policiais militares e as demais autoridades presentes. Os policiais militares entrevistados rebatem essas críticas dizendo que se sentem sobrecarregados de responsabilidades, sendo obrigados a atuarem onde os outros órgãos se omitem e, por vezes, a agirem como policiais privados. Viu-se em campo que, a despeito do Decreto nº 34.747/2013 instituir a participação obrigatória nas reuniões dos Consegs de membros da Agefis, do DER e da Secretaria de Educação, entre outros, estes estiveram ausentes em todas as reuniões presenciadas.

Há também uma aparente confusão por parte dos policiais sobre qual seria o papel dos Consegs no que diz respeito ao policiamento preventivo e ao sentido da participação social, uma vez que alguns utilizam a instância para:

- estimular a denúncia, e não a prevenção criminal e a contenção da violência;
- legitimar as práticas policiais e mostrar à população como é feito o trabalho da polícia; e

- obter elogios da população e mostrar satisfação com o trabalho policial na região, assim como pedir auxílio da população para pressionar o governo local por maiores investimentos.<sup>13</sup>

Constatou-se também, em parte devido às discrepâncias existentes entre as duas regiões abordadas neste estudo, a existência de um recorte por classes sociais. Assim, foram encontrados maiores problemas de diálogo e de alinhamento de discurso entre os policiais militares e demais gestores públicos na RA do Varjão que na RA de Brasília. De fato, os problemas de segurança pública nas duas regiões são bastante diferentes; ademais, as queixas e as demandas que surgiram em Brasília não surgiram no Varjão, e vice-versa. Enquanto na RA do Varjão as demandas são amplas e gerais, as feitas pelos moradores de Brasília são mais específicas, como a reivindicação por ordem pública.

Por fim, houve diferenças entre os discursos dos oficiais e dos praças a respeito da efetividade da participação social. A maioria dos oficiais da PMDF relatou efetividade quase total do funcionamento do policiamento de proximidade com a comunidade na sua região, por meio dos Consegs ou não. No entanto, a visão dos praças é consideravelmente diferente, e muitos ignoram a existência e a atuação dos Consegs e da Suproc. Conclui-se que, aparentemente, a patente do policial influi na sua relação e contato com a população.

No intuito de melhorar as práticas de policiamento comunitário e o funcionamento efetivo dos Consegs, foram feitas propostas gerais de melhorias por parte dos entrevistados envolvidos com estas instâncias de participação social. Solicita-se por parte da maioria dos policiais a necessidade de um trabalho integrado entre os diferentes órgãos, de forma a melhor atender às demandas e alcançar resultados. Os policiais também argumentam que a participação da comunidade poderia e deveria ser mais efetiva, uma vez que, para as populações locais se sentirem ouvidas, o trabalho das polícias deveria ser mais divulgado. No entanto, de forma geral, os gestores tendem a ter uma percepção positiva sobre o avanço dos Consegs no Distrito Federal, apesar dos problemas e das limitações constatados nesta pesquisa.

---

13. Nesse sentido, foi relatado um caso de assinatura de uma petição durante a reunião do conselho visando à reforma do posto policial de uma região estudada.

## REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: FBSP, ano 8, 2014. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario\\_2014\\_20150309.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario_2014_20150309.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Integração Social. **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno** – RIDE-DF. Brasília: MI, 2011. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes\\_integradas\\_df\\_rides](http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_df_rides)>. Acesso em: 29 maio 2015.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/DF)**. Brasília: Codeplan, 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/DF)**. Brasília: Codeplan, 2014.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão (Org.). **Avaliação dos homicídios no entorno do Distrito Federal**. Brasília: UnB, nov. 2013. (Relatório de Pesquisa).

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; SOUZA, Dalva Borges de. A violência no eixo Brasília-Goiânia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, p. 298-311, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social. **Estatísticas** – Série Histórica. Brasília: SSP, 16 fev. 2016. (Seção de página eletrônica).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>.

\_\_\_\_\_. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MATTOS, Márcio Júlio da Silva. **Reconhecimento, identidade e trabalho sujo na PMDF**. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MONTEIRO, Cláudio Dantas. **O atendimento ao público no balcão de uma delegacia**: um estudo sobre o serviço da Polícia Civil do Distrito Federal. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PERA, Guilherme. Marcação cerrada sobre os craques de papel. **Correio Braziliense**, Brasília, 4 maio 2014. Seção Eu Estudante. Disponível em: <<http://tinyurl.com/jfbr9h>>.

SILVA, Gilvan Gomes da. **A lógica da Polícia Militar do Distrito Federal na construção do suspeito**. 2009. Dissertação (Mestrado em sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4102/1/2009\\_GilvanGomesdaSilva.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4102/1/2009_GilvanGomesdaSilva.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Políticas de segurança pública: um olhar sobre a formação da agenda, das mudanças do padrão de policiamento e da manutenção do policiamento comunitário no Distrito Federal**. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SILVEIRA, Denise Prudente de Fontes da; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Vila Varjão: desenvolvimento local integrado como estratégia de redução da violência urbana. *In*: PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Org.). **Brasília: dimensões da violência urbana**. Brasília: Editora UNB, 2005.

SUASSUNA, Rodrigo. **O habitus dos policiais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES. **Gestão e governança da segurança pública no Distrito Federal e entorno**. Brasília: UNODC, 2011.



## NOTAS FINAIS

Este livro apresenta resultados de pesquisa realizada entre os anos 2012 e 2014, que efetuou uma análise comparada de arranjos participativos no âmbito da segurança pública. A pesquisa investigou políticas, programas e projetos impulsionados pelas polícias em quatro localidades no país: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Brasília. A análise focou-se no desenho das institucionalidades existentes e na percepção dos atores. Além disso, o projeto pretendeu avançar no tema da participação no campo da segurança pública e enfrentou um conjunto significativo de desafios, os quais foram superados ao longo do processo de investigação e agregaram conhecimentos novos ao debate, ainda escasso na literatura brasileira. Para o caso específico da participação no campo da segurança pública, a literatura existente é muito acanhada – provavelmente porque as experiências ainda são muito frágeis.

Vale ressaltar que os casos analisados não abarcam toda a experiência brasileira no que tange às experiências participativas e voltadas ao controle social no âmbito estudado. Contudo, ajudam a compor um quadro significativo, com importantes pistas sobre o que tem “funcionado” até o momento e o que ainda resta por fazer. Foi possível observar dificuldades específicas em cada local e também limitações comuns, que apontam para problemas que vão além dos contextos estaduais.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a agenda da reforma comunitária do policiamento tem sido de tipo incremental (Fung e Wright, 2001): sua difusão se caracteriza pela multiplicação de experiências pontuais ou locais, ainda que precárias, e mesmo em face de todas as limitações existentes. Isso denota a força deste ideário referente à necessidade da mudança das práticas de segurança pública, assumida por atores políticos, das polícias e da sociedade. Assim, a reforma policial avança, mas a passos lentos, e seu impacto para a promoção da democracia é ainda reduzido.

De modo geral, os resultados indicaram que o alcance e o significado das estratégias participativas variaram em função de duas dimensões principais. A primeira, relativa ao desenvolvimento de instâncias de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil para a discussão, avaliação e monitoramento das ações de segurança pública. A segunda, referente ao aprimoramento dos mecanismos de articulação, no território, das políticas de segurança com as demais

políticas, agências e atores públicos e não estatais. Assim, apontaram para distintas dificuldades relacionadas a essas duas dimensões, mas também indicaram avanços:

- na relação entre sociedade e organizações policiais, fomentando a criação de espaços participativos e, em certos casos, deliberativos, nos quais a sociedade passou a participar, ainda que de forma incipiente, dos processos relacionados à construção de estratégias de prevenção à criminalidade e soluções de problemas nas comunidades;
- na criação de novas institucionalidades destinadas a manter e coordenar as práticas de policiamento comunitário e avançar na potencialização dos espaços de participação;
- no fortalecimento das redes sociais existentes, sob a premissa de que se permite, com isso, desenvolver e consolidar o capital social local que, por sua vez, contribui para a redução dos problemas dos territórios;
- no fomento a modos de atuação articulados entre as organizações policiais, a sociedade civil e as demais agências estatais encarregadas de prover as políticas de proteção social no território e, em muitos casos, explicitamente orientadas a permitir uma melhoria da relação da polícia com os públicos locais, bem como voltadas a efetivar o ideal da promoção de formas alternativas de sociabilidade e convivência, e à produção de soluções negociadas aos problemas da convivência apresentados nas comunidades; e
- no discurso da participação e do policiamento comunitário mais presente na formação e atuação das organizações policiais, com disseminação de uma linguagem comum, ainda que em construção.

Ainda assim, conforme mencionado anteriormente, grandes dificuldades foram identificadas, como o fato de os casos investigados ainda serem pouco claros e definidos quanto aos seus marcos normativos e modelos causais (o que é possivelmente funcional à instrumentalização política das experiências). Desta forma, as experiências atribuem diferentes sentidos à participação: necessidade de reforma da atuação policial e melhora das relações entre polícia e sociedade, ou democratização do campo da segurança pública. Na prática, a participação pode ser traduzida como mero sinônimo de vigilância e seguro da “população de bem”; estímulo à denúncia e não à prevenção criminal e à busca de soluções negociadas para a contenção da violência; forma de legitimar as práticas policiais e ganhar a empatia da população, obtendo assim apoio para pressionar as instâncias políticas locais. Ou seja, há estratégias participativas com sentidos ambivalentes ou contraditórios.

Observa-se, ainda, as dificuldades de introjeção, por parte dos policiais vinculados a essas experiências, de uma cultura de valorização da participação social, sua importância e potencialidades, no contexto de um regime democrático.



Isso ocorre devido a uma subcultura ainda fortemente marcada pelo *ethos* do enfrentamento e a dificuldade de absorver a ideia de uma cidadania universal.

De todo modo, deve-se reconhecer que os conselhos comunitários de segurança (denominados CCS, Conseps ou Consegs em função da região estudada) constituem atualmente as estruturas mais visíveis de participação social na segurança pública. A despeito de certas diferenças pontuais, essas instâncias encontram-se em funcionamento e institucionalizadas na maioria das localidades observadas.<sup>1</sup>

Foram constatadas experiências de policiamento de tipo comunitário semelhantes, tendo em vista a especificidade de cada contexto. Por exemplo, no Rio de Janeiro, por conta de particularidades da política de segurança pública relacionadas às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), além da existência dos conselhos comunitários de segurança, verificou-se a criação de algumas instâncias coletivas de gestão e controle nas UPPs: o Fórum de Comandantes e Lideranças Comunitárias de UPPs e o Fórum de Articulação Legal. No Distrito Federal, uma tentativa de policiamento de proximidade paralela aos Consegs foi a criação dos postos comunitários de segurança (PCS), política que não surtiu o efeito desejado em todas as localidades e que por isso foi em parte desmantelada. Já a criação da Subsecretaria de Programas Comunitários (Suproc) foi vista como positiva, no mesmo momento da institucionalização dos Consegs regionais. A criação da Suproc serviu como forma de aprimorar a relação entre as autoridades policiais e os conselhos.

A filosofia do policiamento comunitário também passou a ser mais aceita e comum dentro da carreira e formação policial, bem como no cotidiano do profissional. No entanto, fica claro que isso afeta oficiais e praças de modo diverso. O seu impacto é mais claramente observado no que diz respeito aos oficiais da PM e menos na realidade cotidiana dos praças. Testemunhou-se a existência de programas e cursos de formação especificamente voltados para a prática do policiamento comunitário. No entanto, percebeu-se que, ao contrário do que aparece em muitos relatos, a participação nestes cursos é limitada ou restrita. Assim, uma parcela dos policiais militares, sobretudo os que atuam “na ponta”, os praças, não tem acesso a essas formações e mantém normalmente atitudes negativas acerca da eficiência do policiamento de proximidade para melhorar a segurança pública.

De qualquer forma, é forte a tendência observada de que a PM está se voltando progressivamente para novas experiências que valorizam a participação social e a aproximação entre policiais e sociedade para melhorar a segurança pública. Nos discursos oficiais há uma busca de se estabelecer uma nova maneira de atuação

---

1. Com exceção de Minas Gerais. Neste estado, os conselhos têm sido paulatinamente esvaziados, ao menos por parte da Polícia Militar (PM), que os organizou e manteve originalmente. Em vez de investir na melhoria desses espaços, a PM tem valorizado outras ações, mais difusas (como as bases comunitárias e as patrulhas de prevenção ativas, já existentes anteriormente), ou novos projetos que parecem contraditórios em seus fins, como as redes de vizinhos, mas muito valorizadas nos últimos anos pelo alto escalão da organização, pois são consideradas mais relevantes para potencializar o trabalho policial.

da polícia voltada para a prevenção da violência e a redução, principalmente, do crime violento nos territórios, sobretudo naqueles marcados por grandes problemas sociais e com importante presença de grupos ilegais fortemente armados.

Ainda sobre a questão da inserção da filosofia do policiamento comunitário na cultura policial, devemos destacar que existe certa confusão quanto aos significados e sentidos atribuídos aos termos participação social, canais de participação e conselho de segurança. De uma forma geral, o policiamento comunitário adquiriu tamanha popularidade entre os políticos, os gestores e o público em geral que “poucas organizações policiais querem ser pegas sem algum programa que possam chamar de policiamento comunitário” (Skogan, 2006, p. 27). A despeito de tamanha difusão e acolhida, do amplo apoio encontrado tanto no sistema político quanto no público, bem como do significativo aporte de recursos que hoje diversos governos gastam para pôr em prática programas de policiamento comunitário – inclusive no Brasil –, não existe consenso sobre o que ele de fato significa. O conceito, ou a filosofia de policiamento comunitário, é, por isso, usado com frequência sem qualquer preocupação com sua substância. Tendo em vista a imagem positiva que evoca, abusa-se desse termo, mas sem investir no próprio conceito. Seu uso por demais abrangente faz com que o policiamento comunitário compreenda praticamente toda e qualquer inovação no âmbito do policiamento, que inclui desde mudanças bem-intencionadas e bem pensadas a mudanças superficiais e casuais. Esse uso desenfreado cria enormes problemas para programas e estratégias adequadamente orientados a trazer mudanças significativas do ponto de vista da democratização do policiamento e da própria política de segurança, pondo em risco as iniciativas nesse sentido (Goldstein, 2000).

Na prática, os cursos de formação podem até disseminar certa linguagem comum entre os policiais, que passam a conhecer os conceitos e propósitos de um policiamento de proximidade com as comunidades locais, mas o trabalho cotidiano demonstra a restrição desses elementos às atividades de apenas alguns poucos que foram especificamente designados para o trabalho dessa natureza. Por fim, o tema da participação social na segurança pública emerge como recurso retórico para conduzir e legitimar o trabalho policial alinhado à nova política de segurança em curso, sem que se tenha efetivamente uma avaliação do impacto da participação em termos de formulação de políticas públicas para a área. O que se vê em muitos conselhos comunitários de segurança é que os policiais militares envolvidos utilizam-se destes espaços que lhes foram formalmente destinados para:

- explicitar suas práticas e assim repor continuamente a legitimidade de suas ações, não necessariamente com o objetivo de estreitar os laços entre a polícia e a comunidade;
- obter benefício próprio ou institucional (político em São Paulo e no Rio de Janeiro, e petição para reforma do batalhão no Distrito Federal);

- estimular a população, como forma de participação, a compartilhar informações, por meio de denúncias, por exemplo, uma vez que entre os profissionais de segurança pública há uma certa confusão entre as noções de ação participativa e denúncia; e
- operar um modelo participativo que, em vez de democratizar o Estado, recompõe e retroalimenta a legitimidade de práticas institucionais e culturas organizacionais pautadas na violência e na exclusão; na ideia de que o enfrentamento da violência passa menos pela modernização das políticas de controle do crime e mais pela eliminação do criminoso e do “vagabundo”.

Como problema principal das instituições participativas em segurança constatou-se que, em todos os contextos estudados, as instâncias estão ainda longe de serem plurais e democráticas. Percebe-se essa problemática de diversas formas. Em alguns casos existiria uma sorte de filtro simbólico do público, oriundo da comunidade que poderia participar dos conselhos. Paradoxalmente ao que deveriam representar de modo simbólico tais instâncias, esses filtros funcionam como dinâmicas de reprodução das desigualdades políticas e sociais já existentes. Testemunhou-se também, em alguns casos, a falta de transparência na divulgação dos encontros dos conselhos, o que prejudica a participação da comunidade como um todo. Sendo assim, parece que são convidados para participar ativamente dos conselhos somente aqueles cidadãos pertencentes a certos segmentos da população, ou seja, os “cidadãos de bem” e o poder público. Isto é, percebe-se ainda uma ambivalência importante em projetos que se propõem democratizadores da segurança pública, mas que não conseguiram romper de todo com certas práticas herdadas – por exemplo, a mencionada distinção entre a população ordeira e os infratores da lei, desconsiderando, portanto, a universalidade da cidadania e o fim do regime da segurança nacional. Logo, não é possível haver democracia e participação sem igualdade, quando se distingue entre diferentes classes de cidadãos. Essa questão constitui-se como desafio a ser enfrentado hoje para o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, n. 29, p. 5-42, 2001.
- GOLDSTEIN, H. Improving policing: a problem-orientend approach. *In*: OLIVER, W. (Ed.). **Community policing**: classical readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.
- SKOGAN, W. The promise of community policing. *In*: WEISBURD, D. L.; BRAGA, A. A. (Ed.). **Police innovation**: contrasting perspectives. New York: Cambridge University Press, 2006.



## AUTORES E PESQUISADORES DE CAMPO

### **ALMIR DE OLIVEIRA JUNIOR**

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea; e associado pleno do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Doutor em sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); foi professor do curso de aperfeiçoamento de policiais e do curso de especialização em gestão estratégica de segurança pública, ambos na Fundação João Pinheiro (FJP). Também foi pesquisador no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (Crisp/UFMG); e professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

### **ANA CAROLINA GUERRA ALVES PEKNY**

Graduada em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP); e mestra em estudos do desenvolvimento, com especialização em conflito e desenvolvimento, pelo Graduate Institute of International and Development Studies (GIIDS), na Suíça. Atualmente é pesquisadora no Instituto Sou da Paz.

### **ANDERSON MORAES DE CASTRO E SILVA**

Graduado em história pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com especialização em história do Brasil republicano e em teoria e gestão da segurança pública. cursou mestrado e doutorado em ciências sociais no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/Uerj), estudando questões singulares do sistema prisional do Rio de Janeiro. Autor dos seguintes livros: *Nos Braços da Lei: o uso da violência negociada no interior das prisões* (2008) e *Participo que...: desvelando a punição intramuros* (2011).

### **EDUARDO CERQUEIRA BATITUCCI**

Graduado em ciências sociais; mestre e doutor em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É pesquisador pleno da Fundação João Pinheiro (FJP). Desde 1992 exerce atividade docente em cursos de graduação e pós-graduação. Tem experiência na área de sociologia, com ênfase em sociologia do crime, da violência e das instituições do Sistema de Justiça Criminal (SJC), atuando principalmente nos seguintes temas: segurança pública, políticas públicas, criminalidade, polícia e funcionamento do SJC.

**LARISSA PEIXOTO VALE GOMES**

Graduada em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestra em ciência política pela UFMG. Atualmente, é doutoranda em ciência política pela mesma instituição. Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em equidade de gênero e estudos legislativos, atuando principalmente no tema da presença feminina nos espaços legislativos. Também foi pesquisadora do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (Nesp/FJP).

**LETÍCIA GODINHO**

Pesquisadora em ciência e tecnologia da Fundação João Pinheiro (FJP); docente e diretora-geral da Escola de Governo da FJP. Possui mestrado e doutorado em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharelado em direito pela mesma universidade. Suas publicações estão concentradas principalmente nas temáticas da segurança pública e da teoria política. Possui experiência em pesquisa e ensino nas áreas de avaliação, concepção e implementação de políticas públicas, segurança pública, gestão pública e teoria política.

**LUANIA LUDMILLA CASTRO**

Possui bacharelado e licenciatura em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Experiência profissional em metodologias quantitativas e qualitativas em pesquisa social. Foi coordenadora geral e administrativa da Meios – Empresa Júnior de Ciências Sociais da UFMG, assistente de pesquisa do Centro de Estudos Urbanos (Ceurb/UFMG); e do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (Nesp/FJP). Atualmente trabalha como assessora de planejamento institucional da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG).

**LUCAS BERNASCONI JARDIM**

Mestre em ciências sociais pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Graduado em ciências sociais: bacharelado em sociologia e licenciatura em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Hoje atua como professor de educação básica do estado de São Paulo.

**PAULA PONCIONI**

Professora associada do Departamento de Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestra em serviço social pela UFRJ; e doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio no exterior pelo Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PDEE/Capes), no Centro de Criminologia da Universidade de Toronto, no Canadá. Realizou pós-doutorado no Núcleo de Estudos

sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (Nevis/UnB), em Brasília, e no Kings Brazil Institute, do Kings College, em Londres, Inglaterra. É membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) desde 2009. Tem experiência na área de sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: polícias, formação profissional, violência, políticas públicas, segurança pública e democracia.

### **ROBERTA CORRADI ASTOLFI**

Graduada em publicidade e propaganda pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em ciência política pela mesma instituição. Áreas de interesse: ação coletiva, democracia participativa, conselhos comunitários de segurança, institucionalismo histórico, políticas de segurança pública, direitos humanos e sistema de justiça.

### **SAMIRA BUENO**

Graduada em ciências sociais pela Universidade de São Paulo (USP); mestre e doutoranda em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV). Diretora executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); e pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos em Organizações e Pessoas (Neop) da Eaesp/FGV.

### **YACINE GUELLATI**

Graduado em sociologia pela Université de Provence. Mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). É assistente de pesquisa no Ipea desde novembro de 2013. Tem experiência na área de sociologia, com ênfase em sociologia urbana e em sociologia da violência, atuando principalmente nos seguintes temas: segurança pública, polícia, políticas públicas, sociabilidades juvenis e etnografia urbana.

## **PESQUISADORES DE CAMPO**

### **AMANDA MÁTAR DE FIGUEIREDO**

Mestra em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), graduada em administração pública pela FJP; e graduada em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em políticas públicas e gestão governamental desde 2008, tendo exercido, desde então, diversas atividades na Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. Atualmente integra a equipe do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (Nesp/FJP), atuando no desenvolvimento de projetos nas áreas de políticas públicas e gestão em segurança pública.

**ANDRÉIA DE OLIVEIRA MACÊDO**

Mestra em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, com ênfase em segurança pública. Atua nos seguintes temas: pesquisa social, violência, criminalidade e direitos humanos.

**ÉLIDE MARIA VECCHI ALZUGUIR BALTAR DA MOTTA**

Graduada em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Cursa ciências sociais na mesma universidade.

**GABRIELA GOMES CARDOSO**

Mestra em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), graduada em ciências sociais pela mesma instituição. Atua principalmente na área de sociologia do crime, com ênfase nos seguintes temas: criminalidade, segurança pública, políticas públicas, controle social, homicídios, tráfico de drogas e desorganização social.

**KARINA RABELO LEITE MARINHO**

Graduada em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestra em sociologia pela UFMG e doutora em sociologia e ciências humanas pela mesma instituição; com estágio de doutorado realizado na Universidade de Lille 1, na França. Coordenou pesquisas acadêmicas do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da UFMG. Atualmente é analista de pesquisa e ensino na Fundação João Pinheiro (FJP), órgão oficial de estatística do estado de Minas Gerais. Tem experiência na área de sociologia, com ênfase em sociologia das organizações e sociologia da criminalidade e violência.

**MARCELLY FREITAS GOMES**

Graduanda em antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

**MARCUS VINÍCIUS GONÇALVES DA CRUZ**

Possui graduação, mestrado e doutorado em administração pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP), e professor do mestrado e da graduação em administração pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). Atuou como *adjunct faculty* em 2003 na American University, em Washington, D.C., nos Estados Unidos. Parecerista de periódicos nacionais, atua como professor de diversos cursos de pós-graduação. Possui experiência na área de administração, com ênfase em gestão de organizações complexas, bem como em planejamento e políticas públicas.



**ROSÂNIA RODRIGUES DE SOUSA**

Doutora em psicologia social do trabalho e das organizações pela Universidade de Brasília (UnB); mestra em psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e graduada em psicologia pela Fundação Mineira de Educação e Cultura (Fumec). Pesquisadora pleno da Fundação João Pinheiro (FJP), exercendo também atividade docente na Escola de Governo da FJP. Tem experiência na área de psicologia, com ênfase em fatores humanos no trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: segurança pública, trabalho, cultura organizacional, subjetividade e treinamento.

**SÉRGIO FÉLIX DA SILVA**

Graduado em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); especialista em ciência política com concentração em teoria política pela mesma instituição; e mestre em administração pública com concentração em gestão de políticas sociais pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). Atualmente é técnico em atividade de ciência e tecnologia da FJP. Tem experiência no levantamento, sistematização e análise de dados nas áreas de justiça e segurança pública e na coordenação de cursos (aperfeiçoamento e especialização).

**TATIANA DARÉ ARAÚJO**

Advogada e bacharela em ciências sociais. Graduada em direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e em ciências sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialista em direito público, com ênfase em direitos humanos, pela Universidade Potiguar (UNP). Especialista em gestão integrada em segurança pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Mestra em ciências sociais pela UFES. Doutoranda em política internacional e resolução de conflitos pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC).

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

#### **Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Gláucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Para que a atuação das polícias ocorra dentro dos parâmetros democráticos, é essencial que haja um modelo de policiamento que corresponda aos preceitos constitucionais e que promova, por um lado, o equilíbrio entre os pressupostos de liberdade e participação e, por outro, a segurança. Nesse contexto, é preciso verificar se a participação alcançada com o modelo de policiamento comunitário é efetiva como ferramenta de controle social legítimo da atividade policial e se ocorre de forma equânime, aberta a todos os membros da população. Ao conceituar alguns arranjos institucionais ligados às polícias estaduais como “instituições participativas”, esta pesquisa aborda questões como: a realidade dos conselhos comunitários de segurança pública, as atitudes dos policiais em relação às demandas advindas das comunidades em que atuam e as formas como as organizações policiais se estruturam para atendê-las.

Com base em trabalhos de campo realizados por diferentes equipes de pesquisadores nas cidades de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Brasília, o livro apresenta os resultados da análise de entrevistas com policiais, gestores da área de segurança pública e líderes comunitários e dos relatos das observações realizadas em reuniões de conselhos comunitários de segurança pública, além de reflexões baseadas nos problemas apontados pela literatura especializada em policiamento e nas relações entre polícia e sociedade.

ISBN 978-85-7811-274-5



9 788578 112745 >

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO

