

CAPÍTULO 5

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,¹ 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 – Brasília² 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 RAs³ 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 Itapoá, apresentaram ocorrências de homicídios maiores que o Plano Piloto. Foram 38 homicídios na Estrutural e vinte homicídios no Itapoá 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).⁴

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.⁵ 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 Unaí, 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 selecionados¹ (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
Total	862.806	566	65,6

Fonte: Costa (2012).

Nota: ¹ 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
Crimes contra o patrimônio	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
	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
Crimes contra a dignidade sexual	Furto em comércio	2.924	4.498	4.159	53,8	-7,5	23,1
	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 modificação⁶ 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.⁷ 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 POLICIAMENTO 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,⁸ 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. Sobretudo, 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 focinheira 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 Consegs, 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 Consegs 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.⁹

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 improviso – 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*¹⁰ 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 PERCEÇÃO 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 maioridade 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*¹¹ 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

policciamento 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].¹² 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.¹³

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>.

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>. 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>. 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>.

_____. **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.

