

Tres experiencias de políticas participativas no ámbito da segurança pública.

Souza Letícia.

Cita:

Souza Letícia (2010). *Tres experiencias de políticas participativas no ámbito da segurança pública. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/447>

Três experiências de políticas participativas no âmbito da segurança pública

Autora: Letícia Godinho de Souza

e-mail: leticiagodinho@gmail.com

Instituição: Fundação João Pinheiro

Doutoranda em Ciência Política no DCP / UFMG

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Subárea: Elaboración y formulación de políticas públicas

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Três experiências de políticas participativas no âmbito da segurança pública¹

Letícia Godinho de Souza

Abstract

Paradoxalmente, no período posterior à redemocratização, quando justamente se esperava uma redução dos índices de violência, os países latinoamericanos se viram diante de um processo de expressivo e contínuo incremento da criminalidade. Em resposta, políticas de caráter inédito surgem propondo novas ações e estratégias para o enfrentamento do problema. Dentre elas, várias propostas unem controle da criminalidade e participação da sociedade civil. Nesse sentido, o presente trabalho visa analisar o desenvolvimento de políticas públicas de segurança que envolvem a participação da sociedade. O objetivo é entender os diferentes sentidos que a participação da sociedade assume nessas distintas ações. Para tanto, será feita uma análise comparativa das políticas dessa natureza implementadas nos últimos anos no Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas de segurança; participação social; Brasil; polícia comunitária; conselhos de segurança; Conferência Nacional de Segurança Pública.

1. Introdução

A pergunta que fazemos neste artigo é se as diferentes estratégias de “participação comunitária” no âmbito da segurança pública convergem em algum sentido e, ao contrário, o que as diferenciam.

Pode-se dizer, tentando-se alcançar algum nível de generalização, que todas elas têm sua origem nos mesmos fatores: em primeiro lugar, o fato de que o processo de democratização que o Brasil experimentou nos últimos anos reforçou as demandas por mudanças institucionais que reduzissem os níveis de violência policial e que criassem canais de comunicação com a comunidade. A deterioração da imagem tradicional da polícia fez surgir uma forma de “apelo moral” (Beato, 2001) em favor da mudança no relacionamento do Estado, e em especial da polícia, com a sociedade. Além disso, o aumento da criminalidade, paralelo ao processo de redemocratização, bem como uma generalizada percepção de que as estratégias tradicionais existentes no âmbito da segurança pública não mais conseguem dar conta da complexidade dos problemas, pressionou e ainda pressiona os gestores públicos a encontrar um modelo mais eficiente e adequado de enfrentamento do problema, buscando uma reforma na política pública de segurança brasileira. Finalmente, a disseminação de modelos de gestão participativos, que enfatizam a busca tanto por maior descentralização e democratização

¹ Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

das respostas dadas pelas instituições públicas, criaram um novo direcionamento para a política, principalmente no que se refere à tomada de decisões e na atenção dada ao cidadão, titular do direito à segurança.

Por outro lado, as diversas estratégias que surgem no interior dessa nova tendência, que podem ser identificadas genericamente como políticas de “participação comunitária” no campo da segurança pública, possuem pontos de partida, escopos de atuação e objetivos bastante distintos entre si. Isso ocorre, muito provavelmente, devido ao fato de que não há ainda no campo teórico nem prático da segurança pública um esforço de sistematização desses programas dito “comunitários” – um esforço necessário e urgente, dadas as diversas ações que surgem nesse sentido.

Isso posto, este trabalho busca destacar os diferentes significados que a “participação comunitária ou da sociedade civil” assumem nessas diferentes estratégias, bem como apreender tanto seus aspectos positivos quanto seus limites, e os obstáculos enfrentados em sua implementação.

2. Os programas de Polícia Comunitária

As primeiras experiências de policiamento comunitário surgem como alternativas ao modelo de policiamento tradicional, no contexto norte-americano, no período pós-guerra. As diversas teorias precursoras do policiamento comunitário pareciam buscar, em geral, os seguintes objetivos: incremento da confiança na polícia, por parte da sociedade (Moore e Trajanowicz, 1988); estabelecer uma modalidade de policiamento que não estivesse focada apenas no enfrentamento da criminalidade, mas que fosse preventiva e que pudesse reduzir a sensação de insegurança (Moore, 2003); por fim, buscava garantir os direitos democráticos dos cidadãos. Isso implicaria uma participação da população na discussão, implementação e controle da política de enfrentamento à criminalidade, por meio da consulta comunitária e o uso de técnicas de solução de problemas (Goldstein, 1987; Beato, 2001). Como resultado, ter-se-iam: respostas mais adequadas à questão da segurança pública, uma vez que essa dependeria em grande medida do conhecimento e de um conjunto de soluções locais; um maior controle das ações da polícia por parte da sociedade; por fim, esse conjunto de ações coletivamente construídas teriam também impacto na reconstrução do tecido social, eventualmente fragmentado, corroído, à medida em que atuaria no reforço e fortalecimento dos laços comunitários (Kelling e Coles, 1996).

Torna-se claro, a partir dessas teorias e das primeiras práticas, que se está diante de um movimento de “re-politização” da polícia e, em certa medida, da própria política de segurança. O movimento de extrema profissionalização da polícia levado a cabo durante boa parte do século XX, com intuito de “protegê-la” das interferências políticas (principalmente, aquelas de caráter patrimonialista), teriam provocado como consequência negativa o isolamento da mesma com relação à sociedade (Reiner, 2004).

No caso brasileiro, as primeiras experiências de policiamento comunitário surgem em meados da década de 1980, com o intuito de resolver uma série de problemas crônicos do quadro da segurança pública no país: a necessidade de democratizar o campo e a política de segurança no Brasil, a necessidade de reformas institucionais que desse conta de reduzir os níveis históricos de violência policial e que essas corporações criassem novas formas de relacionamento com a sociedade, além dos demais objetivos acima mencionados, de reduzir a percepção de insegurança da população e criar respostas mais adequadas ao problema do aumento da criminalidade.

Medir o caráter e o impacto democratizante dessas ações não é tarefa fácil, mas necessária, uma vez que esses objetivos estão na raiz e no próprio diagnóstico que justifica a política. Assim, no que se segue, buscamos, em alguns estudos de caso existentes, feitos em áreas onde ele foi aplicado, os supostos impactos dos programas de policiamento comunitário.

Durante os 1990s, as polícias militares de vários estados brasileiros lançaram programas de policiamento comunitário. A primeira experiência foi formalmente instaurada em Copacabana, Rio de Janeiro, no ano de 1994 (Muniz et al., 1997). A experiência foi seguida por tentativas semelhantes em muitos outros municípios brasileiros, dentre outros fatores, devido ao relativo sucesso alcançado, mesmo durante seu curto espaço de duração.

Essa primeira experiência de policiamento comunitário em Copacabana parece ter aberto a possibilidade de que outras experiências fossem conduzidas pela Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ). O comandante geral da PMERJ, o Cel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, parece ter exercido influência decisiva para que a polícia incorporasse os temas dos direitos humanos e do policiamento comunitário. Nos anos 1990, ele cria um programa voltado para áreas de favelas denominado Grupamento de Aplicação Prático-Escolar – Gape, cujo piloto foi testado no Morro da Providência, centro da cidade do Rio de Janeiro. O caráter inovador desse projeto estava na permanência dos policiais na favela, que realizavam o policiamento regular, facilitando a proximidade com os residentes da localidade e o rompimento de um longo histórico de incursões policiais pontuais (Albernaz et al., 2007).

A experiência do Gape lançou as bases do programa posterior, GPAE – Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, o primeiro deles criado no ano de 2000, nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. O GPAE representa muito claramente a primeira modalidade de policiamento comunitário empregado em favelas pela PMERJ. As recentes UPP – Unidades de Polícia Pacificadora, um programa abraçado pelo Estado do Rio de Janeiro (não significando, portanto, uma ação sustentada apenas pela Polícia Militar) a partir do ano de 2008 – são vistas como continuadoras do trabalho bem sucedido de alguns GPAE.

[O GPAE] Trata-se de um investimento inovador no Brasil, em virtude do histórico político-social de afastamento do Estado das demandas, anseios e expectativas dos setores populares e, sobretudo, marginalizados da população (Albernaz et al., 2007).

Nos dois primeiros anos do projeto, a sensível redução na taxa de homicídios serviu de referência exitosa para a replicação do modelo em outras localidades. Albernaz et al. (2007) ressaltam que até a implementação do primeiro GPAE, a idéia de um “policiamento comunitário em favelas” não possuía precedentes históricos no Brasil. A tímida iniciativa do policiamento comunitário na PMERJ só havia sido testada em áreas urbanizadas com disponibilidade satisfatória de equipamentos e serviços urbanos. Nas áreas de favela, diversamente, deve-se atentar para a predominância de uma distribuição escassa de serviços públicos e de infra-estrutura urbana, bem como a necessidades dos moradores dessas áreas de conviver, na maioria dos casos, com o do tráfico de drogas, que impõe a esses territórios uma lógica e uma sociabilidade extremamente violentas. Essa convivência não raro se traduz em violentos confrontos armados entre grupos de traficantes rivais ou entre esses e a polícia, que tende a potencializar a letalidade dos confrontos (Albernaz et al., 2007). Esse quadro é responsável por um quadro de genocídio da população jovem, segundo alguns

pesquisadores, fazendo com que a expectativa média da população negra masculina dessas áreas não chegue a 30 anos de vida.

A despeito de muitas dificuldades, como a falta de apoio institucional, as resistências ainda encontradas na cultura policial e o histórico conturbado das relações entre a polícia e os setores populares, em especial nas áreas de favelas, o programa é considerado por muitos estudiosos do tema como bem sucedido. De acordo com os estudos de caso existentes, o êxito desse programa de policiamento comunitário se deu pelos motivos que são resenhados a seguir.

Em primeiro lugar, no caso do GPAAE do Rio de Janeiro, ele foi estruturado em torno dos seguintes princípios: intolerância para com a presença de armas de fogo no interior das comunidades; intolerância para com o envolvimento de crianças em dinâmicas criminais de qualquer natureza; intolerância para com policiais, civis ou militares, no interior das comunidades cometendo ações violentas, arbitrárias, abusos de poder, ou atuando de forma conivente com as práticas criminais (NOVAES; CUNHA, 2003 apud Albernaz et. al, 2007). Tratava-se de uma estratégia que não estava focada eminentemente no combate aberto ao tráfico, mas principalmente na redução dos crimes contra a vida. Ou seja, não se tratava de uma estratégia voltada para a redução da criminalidade, a menos que esse resultado fosse consequência do trabalho policial voltado para a melhora do bem estar e das condições de vida daquelas populações, por meio, principalmente da prevenção dos homicídios.

Paralelamente, a presença do grupamento poderia inibir as atividades dos traficantes, tornando o local pouco atrativo a ações de rivalidade entre as distintas facções, e reduzindo ainda os confrontos armados decorrentes das abordagens tradicionais da polícia: episódicas, sem regularidade, pontuais e desprovidas de qualquer sentido de interatividade com a população local (BLANCO, 2003 apud Albernaz et. al, 2007).

Entrevistas feitas por Albernaz et al. (2007) possuem um indicador interessante de comparação da atividade do GPAAE com a o restante da polícia. Apesar de os moradores não identificarem muitas diferenças, uma é ressaltada pela expressão “paz com o movimento”. Essa idéia expressa os contornos de novas legitimidades. Mesmo podendo significar uma possível relação de omissão, prevaricação, negligência ou até mesmo corrupção entre policiais e traficantes, ela parece se justificar diante da urgência em acabar com os confrontos armados. Na escala de prioridades de boa parte dos moradores das regiões pesquisadas, a preservação da vida, proporcionada pela presença do GPAAE, configura-se como bem maior. A “paz” significa, em última instância, um mínimo de previsibilidade e bem-estar no desenrolar das atividades cotidianas da comunidade, o ir e vir de pessoas, o funcionamento dos esparsos equipamentos públicos e a frequência das crianças à creche.

A idéia de transformar a imagem da polícia para os moradores carrega, na experiência do GPAAE, um significado ampliado, principalmente quando se trata dos segmentos locais mais jovens. Vários estudos, além de entrevistas por nós realizadas², ressaltam um ponto importante da história de êxito do GPAAE. O traficante é, até a entrada do GPAAE, a única autoridade e o único indivíduo de *status* na favela, o único que conseguiu “subir na vida”, o ideal de masculinidade de meninos que desejam adotar seu estilo de vida e de meninas que o vêem como par ideal (Zaluar, 2006).

² Foram realizadas, no ano de 2009, entrevistas nos GPAAE ainda atuantes na cidade do Rio de Janeiro e na UPP recentemente instalada no Morro Santa Marta, com policiais e moradores da região, além de seus comandantes.

Com a instalação do GPAE, um resultado importante ressaltado pelos estudos foi o fato de que ele acaba por fornecer um ícone alternativo aos jovens moradores da favela: o policial do GPAE se coloca ia progressivamente em seu imaginário, competindo com o traficante pelo posto de “herói” ou figura de sucesso. De uma certa maneira, o trabalho do policial do GPAE, tem o importante impacto de minar o peso desse fator, crucial para o recrutamento da juventude para o mercado de drogas – até então ansiosa em adotar o estilo de vida “extravagante” dos chefes do tráfico. Para o comandante do GPAE Cavalão, de Niterói, no posto desde sua criação, há sete anos, a efetividade de seu trabalho, no longo prazo, se revela na transformação dos referenciais de crianças e jovens da localidade, inculcar neles “o valor do trabalho honesto, dos estudos, da disciplina”, e rompendo, em tese, com a lógica perversa de recrutamento do tráfico.

Diferente do estilo de policiamento dos bairros abastados do entorno, o GPAE do Rio de Janeiro passa a exercer progressivamente o papel de principal agente regulador das dinâmicas comunitárias no lugar do tráfico, mediando desde pequenas discussões até intervindo em situações criminais propriamente ditas. Observa-se assim uma dilatação da competência do policial militar.

O principal obstáculo encontrado na implementação do policiamento comunitário, principalmente nas áreas das favelas cariocas, segundo as entrevistas e os diversos estudos, é conquistar a confiança dos moradores. O mesmo se repete para as experiências comunitárias de outros estados, segundo veremos a seguir, embora a sua estruturação e implementação prática seja bastante distinta daquela praticada no contexto carioca. De qualquer maneira, os estudos ressaltam que os programas de policiamento comunitário muitas vezes conseguem angariar um forte apoio por parte da população, que apóia sua continuação quando isso ocorre. Quando bem sucedido, ele tende a melhorar a imagem que a população tem da polícia (Frühling, 2003).

Outro aspecto ressaltado pelos estudos diz respeito à eficácia do programa sempre depender de uma figura carismática, centralizadora das ações. No caso de todos os GPAE estudados (são apenas seis ao todo), para ganhar apoio e credibilidade da população, os comandantes do GPAE lançam mão da principal estratégia: todas as denúncias de desvio de conduta de policiais eram investigadas e prontamente repreendidas pelo comando do GPAE. Mesmo quando as investigações não conseguiam reunir elementos suficientes para a abertura de um inquérito contra o agente, ele poderia ser transferido “preventivamente”, em função do impacto negativo de sua presença no diálogo local.

Uma outra estratégia recorrente, que se repete para o caso do policiamento comunitário de São Paulo e Belo Horizonte, o comandante do grupamento ou da companhia distribuiu seu número de celular para receber pessoalmente as chamadas dos moradores.

Embora eficazes no que diz respeito a angariar o apoio e a aproximação da população, essas medidas acabam por centralizar cada vez mais o programa na figura de seu comandante. Por outro lado, em alguns casos, elas são o fator desencadeador de verdadeiras ondas de descontentamento e frustração na tropa, que se sentia desprestigiada e sob suspeição permanente (Albernaz et al., 2007).

Com relação à participação da população, é preciso ressaltar um fator problemático no caso de comunidades nas quais há a presença do tráfico de droga. Nessas, esse fator tende a dar o tom das relações entre polícia e os moradores (Albernaz et al., 2007). Para a maioria dos policiais, nesse caso, a participação da comunidade se confunde com a denúncia relativa ao funcionamento das “bocas de fumo”. Assim, para a maioria dos policiais entrevistados, a ausência de denúncia tende a significar

convivência com as atividades do tráfico. Por outro lado, instaura-se uma situação em que a comunidade se vê entre a pressão da polícia, pela denúncia, e a pressão do tráfico, pelo silêncio. Novaes nota que muitos moradores e líderes comunitários perdem suas vidas tentando se equilibrar no interior desse difícil jogo de expectativas (Novaes, 2003)

Algumas pesquisas relacionam o trabalho do policiamento comunitário com a diminuição da sensação de medo (ou percepção de insegurança) por parte da população e sua avaliação da polícia, por meio de pesquisas de opinião. Um estudo realizado pelo Ilanud (Kahn, 2000) no município de São Paulo, concentrou-se em 23 bairros onde existiam postos da polícia comunitária e 23 bairros onde esses não existiam, de maneira a compará-los. Os resultados da pesquisa chegam a algumas conclusões, muito semelhantes a que chegam outros estudos de caso mais pontuais.

Em primeiro lugar, constata de fato uma mudança na imagem da polícia nas áreas em que foi implementada a modalidade de policiamento comunitário. Em outra pesquisa, realizada no Jardim Ângela, um dos bairros mais violentos da cidade de São Paulo (Mesquita Neto e Affonso, 2001), chegou-se a resultado semelhante: os residentes e as pessoas que trabalham a menos de um quilômetro do posto de policiamento comunitário passaram a ter uma melhor avaliação da atividade da polícia; além disso, seu efeito sobre a percepção da insegurança e do tratamento concedido aos cidadãos é maior do que sobre os cidadãos que não moram em locais atendidos pelo policiamento comunitário.

Além disso, nos lugares onde há um programa de policiamento comunitário, os moradores possuem níveis mais baixos de percepção de insegurança e dão mais apoio ao programa de policiamento comunitário. Por outro lado, os resultados dessas pesquisas sugerem que os efeitos dessas experiências são altamente dependentes da proximidade física da polícia – fator, aliás, bastante ressaltado pela teorias. No caso do Jardim Ângela, a maioria da sua população, em contraste com aquele servida pelo policiamento comunitário, ainda pensa que a polícia faz muito pouco com relação ao tráfico de drogas (Mesquita Neto e Affonso, 2001).

Nesse sentido, a difusão dos efeitos do policiamento comunitário não é ampla e não alcança todos os cidadãos, a não ser aqueles residentes próximos ao posto de policiamento. Ademais, somente reduzem o medo da população, quando essa realmente sabe que esses programas estão em execução. Assim, os efeitos do policiamento comunitário na redução da insegurança requer a combinação de métodos de aproximação e uso dos meios de comunicação para sensibilização a respeito do programa e seus benefícios (Frühling, 2003). Além disso, essa relação com a comunidade deve ser focada para os setores de menor renda, exatamente no sentido de se buscar a sensibilização daquele setor da comunidade historicamente problemático no que se refere ao relacionamento com a polícia, no sentido de inverter a crença comum de que o policiamento é feito para beneficiar apenas os setores mais ricos (Kahn, 2000).

3. Os Conselhos Comunitários de Segurança - Conseps

O policiamento comunitário mais recente do estado de Minas Gerais foi estruturado em torno de uma estratégia considerada “mais ampla” (Beato, 2001). Seu núcleo, pelo menos quando de sua criação, deu-se em torno da criação de 25 Conseps – Conselhos Comunitários de Segurança –, que foram analisados especialmente por Beato (2001), Silva (2006), Henriques (2007) e Souza (2009).

A primeira experiência de Conselhos Comunitários de Segurança parece ter sido a do município de São Paulo, que remonta aos anos de 1997. Como a experiência de Belo Horizonte, ela também foi uma iniciativa pela Polícia Militar, como forma de viabilizar o trabalho da polícia comunitária.

As experiências de policiamento comunitário anteriores, implementadas em alguns bairros do município de Belo Horizonte, não teriam atingido o objetivo de aumentar a confiança na polícia e sua credibilidade, tampouco garantir redução dos crimes (Beato, 2001). Pesquisa realizada em 1999 já apontava alguns dos fatores que dificultaram sua implementação e que, ainda hoje, permanecem no quadro geral da execução da política: o despreparo e a resistência dos policiais para uma abordagem aproximação com a comunidade; não-incorporação do conceito e da importância do policiamento comunitário na cúpula organizacional; isolamento do programa dentro da corporação; resistência da população em participar; dificuldades de mobilização; crença no modelo reativo de polícia; dentre outros (E. Silva, 1999).

Assim, os conselhos de segurança pública são criados em Minas Gerais por iniciativa da Polícia Militar, como uma sub-estratégia central inserido no interior do programa de policiamento comunitário.

Contudo, as mesmas dificuldades são relatadas nas pesquisas que avaliam o funcionamento dos Conselhos, indicando que a de criação de conselhos com o objetivo de funcionar como núcleos centrais da estratégia de policiamento comunitário não tiveram o resultado esperado, o de melhorar o funcionamento do programa. Buscamos, a partir dos resultados das pesquisas, entender o porquê disso.

Beato (2001) destaca como principal problema encontrado no funcionamento dos Conselhos o alto rodízio dos policiais em posições de comando, encarregados de liderar a implementação dos programas. Essa rotatividade relete, de certo modo, a incompatibilidade entre a forma como se estrutura a carreira na organização, especialmente em Minas Gerais³, e a necessidade de se fixar os policiais na comunidade, para que ao longo do tempo possam vir a conhecer melhor a comunidade e tornar mais próximo dela. Na seção anterior, vimos como a estratégia comunitária era amplamente dependente da proximidade física dos atores públicos com os moradores da região e cidadãos aos quais a política se destina. Assim, essa condição parece se repetir para o caso dos conselhos.

Destacamos ainda, das pesquisas feitas por Sousa (1999) e Beato (2001), a constatação de uma ênfase nas parcerias “logísticas” em detrimento da parceria com a comunidade – o que teria levado a uma inversão da filosofia de polícia comunitária, passando a ser identificada como estratégia para suprir o baixíssimo investimento estatal, à época de sua criação (principalmente no período de 1997-2001), na segurança pública. Nesse sentido, destacam-se (ainda hoje), no que se refere às parcerias feitas entre a Polícia e os Conseps, a atuação direta dessas entidades na alocação de recursos humanos e materiais da polícia, seja para a construção de postos de policiamento, compra de automóveis, para sua manutenção, seja para outros gastos em geral. Vale lembrar que um ator recorrente em todos esses anos de existência dos Conseps são exatamente os lojistas das respectivas localidades (E. Sousa, 1999; Beato, 2001; Silva, 2006; Souza, 2009).

³ Trata-se de uma diretriz prática do Comando Geral da PMMG a alta rotatividade nos postos. O suposto subjacente é evitar que um longo tempo de permanência em determinado local possa acarretar na formação de “feudos” de poder, tornando-se mais difícil o controle interno desses oficiais por parte da organização.

Com relação à “criação de estratégias de prevenção à criminalidade com a participação da comunidade” - de que participação estamos falando? As formas de participação da comunidade no âmbito dos Conseps, em primeiro lugar, já estavam previstas no próprio regulamento dos Conselhos. Cada *comandante de companhia* deveria: 1. desenvolver e implementar “sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendimentos pela PMMG, bem como suas reclamações e sugestões”; 2. promover “eventos” (provavelmente para o estabelecimento de um tipo de “relacionamento público” com a comunidade e/ ou a mobilização comunitária); 3. promover “programas de instrução e divulgação de ações de auto-defesa às comunidades”; e 4. desenvolver “programas de atendimento a problemas sociais persistentes com implicações policiais”⁴.

Como pode ser observado já a partir das previsões contidas no regulamento de funcionamento dos Conseps, a sociedade civil ou a comunidade comparece em todas as quatro de maneira *passiva*: não é “autora” de nenhuma das ações previstas. Prevê-se, em primeira instância, que ela seja “ouvida”, revelando as bases *consumeristas* da perspectiva gerencial da política de segurança de Minas Gerais. Segundo o enfoque do consumerism, uma corrente da gestão pública que influencia a reforma gerencial da segurança pública do estado, os cidadãos são, da mesma maneira como ocorre no âmbito privado, considerados clientes. O prestador do serviço é a Administração Pública estatal que, para melhor atendê-los em suas “demandas, reclamações ou sugestões”, deve realizar pesquisas de opinião ou avaliações periódicas.

A população ou a sociedade é comparece para ser simplesmente “ascultada” (Henriques, 2007). Uma vez “ouvida”, cabe aos órgãos públicos processar essas informações de maneira a prestar o melhor “produto”. Não se prevê aqui nenhum tipo de estratégia discursiva envolvendo a população, ou de construção coletiva da política pública. Ao contrário, as ações são pensadas pelo comandante da companhia, que em geral não compartilha dessa prerrogativa com seus subordinados e, em especial, com o policial na ponta da linha, nem com a população. Aliás, com uma certa semelhança com o caso do policiamento comunitário realizado no Rio de Janeiro pelos GPAAE, o comandante mineiro também acaba por centralizar as ações do programa de policiamento comunitário.

Outro fator salientado pelos estudos analisados refere-se à resistência ao controle social do trabalho policial. Aliada a essa, a alta resistência da organização policial em se tornar responsiva com relação a sua atividade. Pesquisa realizada pela UFMG e Fundação João Pinheiro com 1200 policiais de Belo Horizonte, e também analisada em Beato (2001), revela que 58% deles creem que é difícil para as pessoas entenderem a natureza da atividade policial; 72% concordam que “existem procedimentos e formas de se fazer as coisas que somente os policiais conhecem”. Muito provavelmente, é devido a essa cultura pouco responsiva ainda característica da PMMG que os Conseps não são efetivamente vistos como um canal de abertura e de informação das atividades policiais para a sociedade. A crença na polícia como agente exclusivo da “implementação da ordem” e em uma suposta legitimidade de agir que não depende de seu caráter público⁵

⁴ Esses programas sociais foram analisados em Oliveira (2001).

⁵ De acordo com Gutman e Thompson (2007), podemos entender essa exigência de publicidade por parte das decisões tomadas pelo poder público em dois sentidos: no sentido de que as decisões tomadas devem elas mesmas, bem como seus motivos e justificativas, serem acessíveis à população, ou seja, serem passíveis de compreensão e discussão; e no sentido de que devem ser discutidas publicamente, ou seja, as decisões devem, em algum momento, passar pelo escrutínio público.

tem conseqüências extremamente lesivas para a renovação democrática em andamento no país.

Com relação à criação de programas de instrução e divulgação de ações de auto-defesa às comunidades, outra das exigências feitas aos comandantes das companhias, responsáveis pelo andamento do policiamento comunitário em seus territórios de competência, destaca-se uma implementação de uma estratégia hoje já bastante comum em vários municípios, as chamadas “redes de vizinhos”. Essa estratégia, pelo menos no caso da Rede de Vizinhos Protegidos de Belo Horizonte, localiza a “causa” da criminalidade exatamente no enfraquecimento dos laços comunitários e na diminuição das instâncias informais de controle social, em conformidade com a denominada teoria das janelas quebradas (Kelling e Coles, 1996).

Segundo o diagnóstico feito por comandante da PMMG, suposto criador do programa no município, a diminuição do relacionamento dos indivíduos no nível da comunidade provocaria o conseqüente enfraquecimento do controle social informal e, dentre outras coisas, uma recusa dos residentes em se utilizar dos espaços públicos e de convivência da comunidade. Isso levaria, por sua vez, a um aumento da percepção da vizinhança como espaço inseguro.

Contudo, se por um lado o diagnóstico situa a causa dos problemas na “desorganização comunitária”, por outro lado, as respostas e soluções criadas para a resolução do problema deixam de seguir essa linha de argumentação. A idéia não é fortalecer os laços sociais e fomentar a convivência entre os indivíduos, reapropriando o espaço da cidade ou da vizinhança *como público*. Note-se que essa perspectiva levantaria o importante argumento acerca da utilização da cidade como espaço fundamental para o desenvolvimento de atividades voltadas para a convivência coletiva, e diversamente da compreensão do espaço urbano como espaço de segregação. Contudo, segundo consta do projeto de criação da Rede de Vizinhos, a proposta prevê que cada um dos vizinhos funcionem como “câmeras vivas”, ou seja, servindo como vigilantes de um espaço que deve ser reapropriado. Mas reapropriado não porque público, mas porque “seu” – o que revelaria, dentre outras coisas, um traço bastante característico da herança de privatismo da cultura brasileira.

Ademais, essa perspectiva guardaria uma importante afinidade com as perspectivas de gerenciamento situacional da criminalidade, em que se busca não incidir sobre as causas (socio-econômicas e/ou “comunitárias”) da criminalidade, mas gerenciar as oportunidades de sua ocorrência. Assim, o aumento do número de vigilantes (os vizinhos) provocaria o resultado de reduzir a chances do crime acontecer.

Aliás, é exatamente por se confundirem com estratégias preventivas situacionais, ou se assumirem de fato enquanto tais, que esse tipo de programa parece ser mais bem sucedido no que se refere à prevenção de crimes contra o patrimônio. Embora a técnica do chamado “policiamento orientado para problemas”, que orienta o policiamento comunitário mineiro, seja supostamente “focalizada” e não se destine a diminuir taxas de crimes em geral, mas àqueles crimes que supostamente mais afligem as localidades (Beato, 2001; Sousa, 2005), os diversos estudos existentes indicam que são os crimes contra o patrimônio os especialmente focados e “exitosamente” reduzidos após a implementação dos Conseps.

Trata-se, a nosso ver, de mais um indicador da ambigüidade do programa: não são criadas propriamente estratégias comunitárias; as ações propostas supostamente no interior dos Conseps invariavelmente acabam convergindo para ações que se focam prioritamente sobre a defesa do patrimônio. Nesse sentido, enquanto principal ação orientada à reforma democratizante da polícia, a criação dos Conseps deixa muito a desejar. Outros indicadores apontados na maioria dos estudos sobre os Conseps – a

quase nula participação da população de baixa renda nos mesmos, a inexistência de conselhos em regiões de alta vulnerabilidade social e de alto índice de criminalidade violenta, especialmente violência letal – revelariam uma “continuidade de foco”, para dizer o mínimo, da política de segurança: uma política especialmente voltada para a defesa das classes mais privilegiadas.

4. A Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg

A última experiência inovadora no campo da segurança, que assume como ponto fundamental a participação da sociedade civil e que nos propomos a analisar neste artigo é 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Segundo Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil se transformou de um país de baixo associativismo e poucas formas de inclusão política da população de baixa renda em um dos países com maior número de práticas participativas. O autor afirma ainda, acerca da gestão participativa do atual governo, que essa propensão a incrementar a participação se traduziu em diversos tipos de políticas: Desde a proposta pioneira de realizar consultas com entidades da sociedade civil para elaboração do Plano Plurianual (PPA); ao aprofundamento da experiência dos conselhos de políticas nas áreas em que eles já existiam e da criação de novos conselhos em áreas sem tradição de participação⁶; por fim, pela intermediação na realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (Avritzer, 2009).

A 1a. Conseg representa a reprodução dessa tendência no campo da segurança pública. Organizada pelo governo nacional, essa iniciativa parte da crença de que um sistema político, mesmo que calcado no princípio representativo, tem a possibilidade de ser potencialmente mais inclusivo quando propiciam que as diferentes perspectivas existentes na sociedade, principalmente a de grupos historicamente marginalizados, possam ter expressão garantida e adequada na discussão, criação, implementação e controle das políticas. Para tanto, são criados mecanismos que envolvem a participação conjunta da sociedade civil e do Estado, o que Avritzer e Pereira (2005) chamaram de “instituições híbridas”. Nesses formatos institucionais participativos, o Estado contribui com o saber técnico e/ou com a legitimidade advinda dos representantes eleitos; a sociedade civil contribui com a expressão de valores, interesses e perspectivas socialmente situados, bem como com outras formas de tornar o poder mais responsivo (*accountable*).

Um ponto pouco ressaltado nas análises da 1ª Conseg foi o fato de que sua metodologia⁷, contemplou a criação de vários fóruns de discussão de diversas temáticas atinentes ao campo da segurança pública, para além da criação dos mecanismos de eleição dos delegados, que funcionaram como representantes dos trabalhadores, dos gestores públicos e da sociedade civil.

Estamos nos referindo não somente aos Grupos de Trabalho instituídos nas diversas etapas da Conferência (municipal, estadual ou nacional). Compreendem ainda esses fóruns de discussão desde a Comissão Organizadora Nacional (CON), criada pelo

⁶ No referido artigo, o autor mostra como essa política foi bem sucedida ao possibilitar o fomento da participação inclusive em casos de debilidade histórica da sociedade civil e de bloquear iniciativas de uma sociedade política local anti-participacionista.

⁷ Acerca da metodologia da 1ª. Conseg, acessar o site: www.conseg.gov.br.

Fórum Nacional Preparatório da I Conseg – ele próprio tendo contado com 250 entidades representativas do Poder Público, da sociedade civil e dos trabalhadores – e as correlatas Comissões Organizadoras estaduais e municipais. Outros fóruns extremamente significativos foram as etapas preparatórias que, apesar de não elegerem delegados, foram instrumentos de ampliação da participação, tendo seu foco na discussão e no debate. Além disso, qualquer grupamento da sociedade civil, de trabalhadores ou do próprio poder público pôde instituir Conferências Livres como uma etapa preparatória, além da possibilidade de qualquer pessoa participar da Conferência Virtual na internet. Por fim, os Seminários Temáticos, de caráter consultivo, ampliaram ainda mais a participação e a discussão da segurança pública durante os vários meses que antecederam a realização da Conferência Nacional, em agosto de 2009.

As Conferências inserem-se assim em um marco de democracia e gestão pública que acentuam um sentido forte de inclusão e igualdade política, e que aumenta a probabilidade dos processos de deliberação e tomada de decisão serem mais justos. Para essa perspectiva, a democracia não é apenas um meio por meio do qual os cidadãos podem promover seus interesses e tomar o poder enquanto governantes. Significa também um meio de resolução coletiva dos problemas, que depende, para ser considerada legítima e adequada, da adequada expressão e do criticismo das diversas opiniões dos membros da sociedade. Pressupõe uma política que engloba diferenças e conflitos, e problemas que o coletivo deve enfrentar de forma a lidar tanto com as questões individuais quanto o projeto coletivo de viver em sociedade com outros.

Ao criar de espaços de discussão coletiva dos problemas atinentes à segurança pública, a Conferência enfatizou, portanto, que é na discussão pública que o principal ingrediente da democracia se processa – na discussão livre e na qual são garantidas aos diversos interesses e perspectivas sociais iguais chances de acesso ao debate.

Segundo estimativa do Ministério da Justiça (2009), entre o final de 2008 e agosto de 2009, cerca de 230 mil pessoas discutiram o tema da segurança pública – uma ampla discussão e articulação social – fomentada pela realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Mesmo que sejam apenas uma expressão quantitativa dos resultados da Conseg, dificilmente se pode negar seus impactos no campo da segurança pública, até pouco tempo bastante restrito, tanto no que diz respeito aos seus atores quanto ao seu público, bem como ao seu *caráter público*.

O caráter restrito dos debates no interior da segurança pública não é uma característica apenas da sociedade brasileira. Um autor como David Garland (2001), por exemplo, ressalta como as discussões e decisões nesse âmbito eram consideradas, até recentemente, uma questão para *experts*, e não para ser discutida com a sociedade em geral. O contexto brasileiro, contudo, é ainda mais prejudicado devido às heranças deixadas pela política de segurança nacional do período ditatorial.

Mas essa perspectiva ressalta as estratégias deliberativas por oferecerem uma forma para que a discussão pública e também a tomada de decisão possam incluir diferentes perspectivas existentes na sociedade. Não nos referimos apenas às diferenças entre trabalhadores, poder público e sociedade civil, mas às diferenciações que perpassam inclusive cada um desses três grupos. A oportunidade de ouvir e discutir a experiência de outros é um importante instrumento de irrupção de mudanças nos indivíduos, nas práticas institucionais, nos governos e no interior da própria sociedade civil.

Em uma cultura política que valoriza a discussão pública, os indivíduos encontram-se mais abertos a ter suas próprias opiniões e seus interesses mudados no meio do processo, o que promove, dentre outras coisas, maior tolerância entre pessoas e grupos sociais historicamente afastados. Nesse sentido, a inserção desse tipo de estratégia no campo da segurança pública oferece uma importante oportunidade para

resolver dilemas e conflitos históricos. Dentre eles, o da relação da polícia com a sociedade e *vice-versa*.

Não se pode dizer que a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública resolverão todos os dilemas da segurança pública no Brasil. Interessou mostrar, a partir do contraste dessa experiência com as demais, que essa estratégia mobilizou de maneira distinta das anteriores a sociedade civil. A partir da criação de fóruns de discussão da política de segurança, grupos historicamente marginalizados, com poucos recursos, menos *status* social compareceram de maneira substantiva no processo de discussão da mesma. Tiveram, a partir desses fóruns, a oportunidade de explicitar injustiças, desigualdades e tradicionais hierarquias.

Nesse sentido, não cremos, de fato, que simples realização de Conferências significarão a resolução dos problemas enfrentados hoje nesse âmbito. Contudo, se assumimos como importante a participação da sociedade, então as respostas devem passar por esse caminho, o de sua inclusão substantiva – principalmente de seus setores historicamente marginalizados – no processo de discussão, implementação e controle das políticas.

5. Conclusões

Na esteira das pressões por uma ampla e progressiva reforma da política de segurança no Brasil, a filosofia de polícia comunitária se apresentou como uma primeira estratégia importante de responder à necessidade de reposicionar seu principal ator – a polícia – no contexto de sociedades democráticas. Partindo não apenas da idéia de que a cooperação entre a polícia e os cidadãos pode gerar melhores resultados no combate à violência e à criminalidade, mas de que a polícia, e o próprio Estado, devem responder de outra maneira à sociedade.

Nesse sentido, no recente cenário de inovação institucional democrática, sua introdução no Brasil condiz com a consolidação de um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade, marcado por uma significativa ampliação do conceito de cidadania e pela constituição de instâncias de participação e deliberação dos cidadãos na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Na revisão dos principais estudos existentes sobre policiamento comunitário no Brasil, vimos alguns casos bem sucedidos no que se refere à difícil tarefa de implementarem policiamento em áreas historicamente marginalizadas, como as favelas do Rio de Janeiro. Embora a essas experiências bem sucedidas sejam descontínuas no tempo e se limitem muito em termos quantitativos – são apenas oito comunidades atendidas pelos GPAE ou pelas recentes UPP, em um universo de mais de 1200 no município do Rio de Janeiro – essas experiências têm representado a introjeção de um novo conjunto de valores no campo da política de segurança. Além de uma drástica redução das históricas “hierarquias” presentes no relacionamento da polícia com os setores populares, bem como tem impulsionado, parcialmente, uma nova cultura de responsabilização e controle das ações da mesma.

Não há possibilidade de um programa de policiamento comunitário bem sucedido, sem envolvimento da polícia. Nesse sentido, um dos principais problemas enfrentados na concretização dessa política tem sido a própria resistência interna encontrada no interior das organizações e da própria cultura policial. A maior parte dos policiais participantes dessas experiências, quando “adere” à filosofia de policiamento comunitário, somente o faz após um certo período de atuação efetiva nessas estratégias; e não porque compartilha de seus pressupostos.

Esse compartilhamento é importante, dentre outras coisas, porque caracteriza a própria forma com que a sociedade é chamada a participar da política. É preciso que se assuma como fundamental o direito dos cidadãos afetados de participar de maneira efetiva de sua discussão, que são de fato capazes de desempenhar um papel importante na criação e implementação das ações e que sua opinião tem um peso crucial na orientação das mesmas.

Essa deficiência foi encontrada não somente na experiência do Rio de Janeiro, mas foi especialmente salientada no caso de Belo Horizonte, principalmente pelo fato de que, nesse último município, a maior parte das ações foram pensadas em termos “gerenciais”. Se, no caso da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), suas estratégias refletem, mesmo que de maneira restrita e fragmentada, o conjunto de pressupostos do policiamento comunitário, esses são obscurecidos pelo viés gerencialista da política de segurança pública praticada em Minas Gerais.

O programa denominado “Polícia de Resultados” foi implementado em 1999 pelo Comando de Policiamento da Capital da Polícia Militar de Minas Gerais, tendo como um dos principais eixos de sua ação “o desenvolvimento de parcerias comunitárias através dos Conselhos de Segurança”. É aí que se encontra aqui uma das raízes da ambiguidade do policiamento comunitário em Belo Horizonte: ele se insere em uma perspectiva mais ampla de gerenciamento situacional da criminalidade, que pouco tem a ver com o fortalecimento da comunidade ou a um envolvimento da sociedade civil no processo de criação, execução e avaliação da política pública, com vistas ao fortalecimento da autonomia da mesma. Ao contrário, é uma perspectiva que está preocupada com a implementação de estratégias que possam trazer maior eficácia à atuação policial no que se refere à redução da criminalidade. Não se quer, com isso, afirmar que a busca por bons “resultados” em termos de controle do crime não deva ser feita; ao contrário, trata-se de um objetivo mais do que legítimo. Contudo, a política de segurança não pode se resumir a tanto, muito menos a construção da política deve se valer de uma suposta “parceria” com a comunidade, utilizando-a de maneira instrumental.

Nesse sentido, a aplicação da filosofia de policiamento comunitário ao contexto brasileiro nem sempre pode produzir os efeitos democratizantes esperados, conforme a profecia de Bayley (2001 apud Albernaz et al., 2007):

Institutions and practices that support democracy in one country may not do so in another. [...] Mobilizing neighborhoods to share policing responsibilities with the police, which has become popular in established democracies, can be very dangerous in countries polarized by race, language, religion, and ethnicity.

Por fim, a realização de uma primeira Conferência Nacional para discutir o tema da segurança pública, se não pode ser (equivocadamente) vista como uma solução miraculosa para os dilemas enfrentados hoje no campo da segurança pública, introduz, contudo, um significado distinto do que a participação da sociedade pode assumir nesse contexto. Ela provoca, em primeiro lugar, uma ruptura expressiva com a prática discursiva do campo da segurança pública: um debate tradicional hermético, restrito aos círculos policiais e aos poucos acadêmicos que se dedicam a um tema que era, até pouco tempo, considerado “da direita”.

Em um processo de fomento da discussão da política de segurança em caráter nacional, a 1a. Conseg introduz a importante crença de que a resposta aos problemas da criminalidade e da violência passa pela inclusão ativa e substantiva dos grupos

historicamente marginalizados, em um processo público e aberto de deliberação e eventual tomada de decisões.

Referências bibliográficas

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

BEATO, Cláudio. “Reinventando a polícia: a implementação de um problema de policiamento comunitário”. CRISP, Relatório de pesquisa. 2001. Acessível em www.crisp.ufmg.br.

FRÜHLING, Hugo. “Polícia comunitária y reforma policial em America Latina: Cuál es su impacto?”. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana; Universidad de Chile, 2003.

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Dennis. “O que significa democracia deliberativa”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Volume 1 jan./mar. 2007.

HENRIQUES, Márcio Simeone. “Falar *para* a sociedade e *com* as comunidades: duas dimensões da comunicação pública frente a uma filosofia de polícia comunitária”. Trabalho apresentado no VII Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação. XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação; Santos, 2007.

KAHN, Túlio. *Polícia Comunitária: avaliando a experiência*. Ilanud /2000.

KELLING, George e COLES, Catherine. *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. The Free Press, 1996.

MESQUITA NETO, Paulo e AFFONSO, Beatriz. “Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation”. Mimeo, 2001.

MUNIZ, Jaqueline et al. “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo social*, vol. 9, n. 1, maio 1997.

OLIVEIRA, Windson J. Mendes. *Polícia comunitária: Estratégia de participação da Polícia Militar de Minas Gerais na implementação de projetos sociais em Belo Horizonte*. Orientador: Cláudio Chaves Beato Filho. Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo – EG / FJP, 2001.

SILVA, Aurélio José. *Entre o medo, a cooperação e o conflito: o papel dos conselhos comunitários de segurança pública em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

SOUSA, Elenice. *Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. UFMG; Belo Horizonte, 1999.

_____. “Como tornar o policiamento comunitário viável na prática?”. *Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. SEDS; Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, Joaquim Adelson Cabral. *A atual estrutura do Consep em Belo Horizonte: uma avaliação a partir das expectativas da Polícia Militar de Minas Gerais*. Monografia de Especialização (CEGESP). Fundação João Pinheiro; Belo Horizonte. 2009.

ZALUAR, Alba. *Um século de favela*. 2a. ed. Rio de Janeiro, 2006