



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA,
JUSTIÇA E CIDADANIA.**

DANIELA BRITO COELHO MOREIRA BARRETO

**CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA COMO
ESPAÇO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA
SOTEROPOLITANA**

Salvador, BA

2017

DANIELA BRITO COELHO MOREIRA BARRETO

**CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA COMO
ESPAÇO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA
SOTEROPOLITANA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, sob orientação do Professor Doutor Dequex Araújo Silva Júnior.

Salvador, BA

2017

B273

Barreto, Daniela Brito Coelho Moreira,

Conselho comunitário de segurança como espaço de concretização da cidadania soteropolitana / por Daniela Brito Coelho Moreira Barreto. – 2017. 95 f.

Orientador: Professor Doutor Dequex Araújo Silva Júnior.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2017.

1. Segurança pública. 2. Participação social. 3. Cidadania. I. Universidade Federal da Bahia

CDD- 363.1

DANIELA BRITO COELHO MOREIRA BARRETO

**CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA COMO
ESPAÇO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA
SOTEROPOLITANA**

Área de Concentração: Segurança Pública
Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão em Segurança Pública

Aprovada em ___ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Júnior – Orientador
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Professor colaborador do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA.

Prof^a. Dr^a Sônia Cristina Lima Chaves
Doutora em Saúde Pública
Professora análise de Políticas Públicas do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA.

Prof^a. Dr^a. Patrícia Lessa Santos Costa
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado Bahia

Dedico este trabalho a minha família: Fábio e Betina, pois o nosso amor incondicional me faz caminhar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Kleber e Ana, que sempre depositaram confiança no meu sucesso acadêmico, ensinando-me que a dedicação e o esforço fazem parte do processo.

Ao meu irmão Djalma pela força.

Ao meu marido Fábio, por trazer leveza às minhas inquietações, em especial, pela dedicação e companhia, as quais foram fundamentais para minha trajetória.

A minha filha Betina, que me traz a sensação de que nunca mais estarei sozinha nessa jornada da vida.

Ao meu chefe Adriani Pazelli, pelas valiosas discussões.

Ao meu orientador Dequex Júnior, que me ensinou as possibilidades do Direito ir além dos manuais jurídicos.

Aos meus professores e colegas de Mestrado por terem proporcionado momentos prazerosos e muito apoio durante a minha gestação.

Desejais prevenir os crimes? Fazei leis simples e claras; e esteja o país inteiro preparado a armar-se para defendê-las, sem que a minoria de que falamos se preocupe constantemente em destruí-las. Que elas não favoreçam qualquer classe em especial; protejam igualmente cada membro da sociedade; tema-as o cidadão e trema apenas diante delas. O temor que as leis inspiram é saudável, o temor que os homens inspiram é uma fonte nefasta de delitos. Cesare Beccaria

BARRETO, DANIELA BRITO COELHO MOREIRA. **Conselho Comunitário de Segurança como espaço de concretização da cidadania soteropolitana.** Dissertação (Mestrado Profissional). Programa de Pós Graduação (Stricto Sensu) em Segurança Pública, Justiça e Cidadania. Universidade Federal da Bahia, 2017.

RESUMO

O presente trabalho analisou a Gestão democrática da Segurança Pública, através do Conselho Comunitário de Segurança, por meio da participação social da população dos bairros da Pituba e do Nordeste de Amaralina, no Município de Salvador. Daí advém a necessidade específica de concretizar os tipos de problemas de Segurança Pública que são objeto de discussão em ambos os conselhos, caracterizar os seus membros participantes e identificar os tipos de participação. Constatou-se que a implementação das propostas apresentadas pelas referidas entidades traz resultados satisfatórios à comunidade no que se refere à segurança local. Do ponto de vista teórico, houve discussões sobre poder, participação, cidadania e segurança pública. Do ponto de vista prático, esta pesquisa constituiu-se em um subsídio para a reflexão acerca do processo de gestão de políticas públicas, podendo servir para estimular a participação popular. Por fim, observou-se que a filosofia de Polícia Comunitária desponta como válida estratégia de produção de qualidade de vida às pessoas, sendo o alicerce na resolução dos problemas e uma das formas de efetivação do direito fundamental a segurança.

Palavras-chave: Conselho Comunitário de Segurança. Participação. Segurança Cidadã. Gestão democrática.

BARRETO, DANIELA BRITO COELHO MOREIRA. **Community Safety Council as a space for realizing soteropolitan citizenship**. Dissertation (Professional Master's). Postgraduate Program (Stricto Sensu) in Public Security, Justice and Citizenship. Federal University of Bahia, 2017

ABSTRACT

The present work analyzed the democratic management of public security, through the Community Safety Council, through the social participation of the population of the neighborhoods of Pituba and Northeast Amaralina, in the Municipality of Salvador. Hence the specific need to realize the types of Public Security issues that are the subject of discussion in both councils, characterize their participating members and identify the types of participation. It was verified that the implementation of the proposals presented by these entities brings satisfactory results to the community regarding local security. From the theoretical point of view, there were discussions about power, participation, citizenship and public safety. From a practical point of view, this research constituted a subsidy for the reflection about the process of management of public policies, and could serve to stimulate popular participation. Finally, it was observed that the philosophy of Community Polity emerges as a valid strategy to produce quality of life for people, being the foundation in solving problems and one of the ways of realizing the fundamental right to security.

Keywords: Community Safety Council. Participation. Citizen Security. Democratic management.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E VIRTUDE CÍVICA	15
1.1	A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA COMO ATRIBUIÇÃO DE VIRTUDE CÍVICA E A IDEIA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	15
1.2	COMO ESSES CONCEITOS SE DESENVOLVEM NO BRASIL?	19
2	A GOVERNANÇA SOB A ÓTICA DA PARCERIA PREVENTIVA PROPOSTA PELOS CONSEG'S	24
3	PARTICIPAÇÃO, SEGURANÇA CIDADÃ E OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA	29
3.1	A NOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E SUAS DIMENSÕES	29
3.2	DIALOGANDO COM A SEGURANÇA CIDADÃ	36
3.3	OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA	46
4	POLÍCIA COMUNITÁRIA: ASPÉCTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS NA FORMAÇÃO DOS CONSEG'S	52
4.1	POLÍCIA TRADICIONAL E POLÍCIA COMUNITÁRIA	52
4.2	AS EXPERIÊNCIAS INICIAIS DA SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL	55
4.3	POLÍCIAS COMUNITÁRIAS NA BAHIA: PROJETO POLÍCIA CIDADÃ	58
4.4	CONSTITUIÇÃO DOS CONSEG'S A PARTIR DO PROJETO POLÍCIA CIDADÃ	61
5	RESULTADOS	63
5.1	MÉTODO	63
5.2	CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DO NORDESTE DE AMARALINA	64
5.2.1	Histórico	64
5.2.2	Composição – Funcionamento	67
5.2.3	Demandas – Temáticas – Ações	68
5.2.4	Relação entre Polícia, Conselho e Comunidade	70
5.3	CONSELHO COMUNITÁRIO SOCIAL E DE SEGURANÇA DA PITUBA	72
5.3.1	Histórico	72
5.3.2	Composição –Funcionamento	74
5.3.3	Demandas – Temáticas – Ações	75
5.3.4	Relação entre Polícia, Conselho e Comunidade	77
5.4	SÍNTESE DOS ELEMENTOS QUE EMERGIRAM DA OBSERVAÇÃO	77
5.5	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A ATUAÇÃO DOS	

	CITADOS CONSEG'S A LUZ DAS TEMÁTICAS DA PARTICIPAÇÃO E DA GOVERNANÇA DENTRO DE CADA REALIDADE LOCAL	79
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
6.1	VIABILIDADE DA PROPOSTA DOS CONSEG'S COMO ESPAÇO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA SOTEROPOLITANA	87
	REFERÊNCIAS	89
APÊNDICE I	TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO	94
APÊNDICE II	FOTOS DE ATIVIDADE SOCIAL DESENVOLVIDA EM CRECHE DO NORDESTE DE AMARALINA PELO MEMBROS DO CONSEG DA PITUBA COM APOIO DA POLICIA MILITAR	95

INTRODUÇÃO

Uma sociedade democrática exige, para o debate da segurança pública, discussões, normas e práticas que se coadunem, no mínimo, com a participação popular e o respeito a direitos fundamentais. Nesse contexto atual emerge a discussão sobre os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG's, como “locus” da cidadania, cuja definição se encaixa perfeitamente à orientação do artigo 144, da Constituição Federal do Brasil, quando diz que a preservação da ordem pública é dever do Estado, porém, direito e responsabilidade de todos.

Na década de 1960, os movimentos pelos direitos civis pelo mundo provocaram uma onda de protestos e denúncias envolvendo práticas policiais arbitrárias e discriminatórias, especialmente contra a população negra. Pela primeira vez, a condenação das práticas policiais, nos Estados Unidos, não vinha somente de suas tradicionais vítimas, mas também dos setores organizados da classe média, ativamente envolvidos nas manifestações pacifistas e estudantis¹. Assim, presença dessas vozes propiciou ampla repercussão na mídia, nos setores governamentais e nas instituições da sociedade civil, contribuindo para o início de uma nova era de reformas na área policial, sobre este viés.

Na América Latina a discussão acerca da Segurança Cidadã ganhou destaque em meados da década de 1990. Iniciou-se, com isso, a implementação de programas e projetos baseados em dois eixos: no fortalecimento das instituições de polícia e justiça, e em programas de prevenção à violência e à criminalidade por meio da atenção a grupos vulneráveis (CARÁMBULA, 2006).

No Brasil, o Governo Federal², por meio da Medida Provisória nº 384/2007, lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual apresenta premissas que indicam mudança rumo ao novo paradigma: a segurança cidadã.

¹ Em 11 de agosto de 1965, a detenção de um cidadão negro por condução embriagada de veículo detonou uma série de protestos em Watts, bairro pobre e predominantemente negro na área sul de Los Angeles. Após uma semana de confrontos, os protestos terminaram com 31 civis mortos e vários policiais feridos (David M. Kennedy, *Neighborhood Policing in Los Angeles* [Case nº C16-86-7170], in *The Case Program of the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, 1986*, p. 2). Disponível em <http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2>. Acesso em 07 de agosto de 2016.

² No capítulo 4 evidenciará que a atuação do PRONASCI somente ganhou força em 2009, embora tenha começado em 2007, no início do segundo mandato do governo de Lula (2002-2010), sob a liderança no Ministro da Justiça Tarso Genro.

No tocante a ideia do Conselho Comunitário de Segurança, esta surgiu para criar um espaço onde todos poderiam se reunir e pensar estratégias de enfrentamento dos problemas de segurança, tranquilidade e insalubridade da comunidade, orientados pela Filosofia da polícia comunitária.

A preocupação com a criminalidade vem proporcionando um novo modo de pensar soluções para reduzir os conflitos e a violência. Por isso, o tema segurança pública está presente na agenda das discussões, independentemente do meio político ou social. Pode-se distinguir dois modos de pensamento divergentes entre si. O primeiro, preponderante, almeja mais policiamento, equipamentos (viaturas e armas) e combate à violência, como se o enfrentamento militar fosse a única alternativa para reduzir os índices de crimes. Em oposição a esse pensamento, existe outra corrente que pede soluções de longo prazo, mas que seja valorizada tanto quanto os Direitos Humanos (FONSECA, 2004).

Na efervescência desse embate, surge a filosofia da Polícia Comunitária que tem como proposta de trabalho atuar na prevenção de problemas ocorridos dentro de uma comunidade, unindo as pessoas da sociedade e a polícia nesse esforço. Com a divulgação das experiências positivas verificadas em outros países, o Brasil também começa a contar com iniciativas que buscam repensar a relação entre a polícia e a população e, devagar, vai implementando o trabalho da Polícia Comunitária em algumas cidades brasileiras.

No estado da Bahia, o modelo de policiamento comunitário começou a ser desenvolvido a partir de 1996, junto à ideia de criação de CONSEG's. No esforço de agir dentro dessa nova proposta de trabalho, o Estado vem conquistando e conscientizando tanto policiais quanto comunidades sobre a importância de participarem juntos na prevenção dos problemas contemporâneos, aumentando, desse modo, o sentimento de segurança³.

Dentro dessa nova proposta de participação popular nas questões relacionadas à segurança pública, surge o seguinte problema: como o Conselho Comunitário de Segurança (CCS) favorece ao aumento da participação popular, na gestão da Segurança Pública, ao lado da Polícia Comunitária?⁴

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar o exercício da participação

³Informação obtida do site da Polícia Militar da Bahia. Disponível em http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2667&Itemid=998.

⁴ A pergunta que se faz em um texto dissertativo não é uma dúvida do autor. A ideia da pergunta é gerar curiosidade no leitor para que ele encontre a resposta no desenvolvimento da dissertação.

social da população dos bairros da Pituba e do Nordeste de Amaralina, no Município de Salvador, na formulação de políticas públicas de segurança, através dos Conselhos Comunitários de Segurança, dentro dos moldes de uma governança securitária.

A pesquisa traz como objetivos específicos: a) descrever os conceitos de cidadania, participação democrática e virtude cívica e como esses se desenvolvem no Brasil; b) analisar, de forma interpretativa, as definições de governança e de governança securitária sob a óptica do paradigma neoliberal de estratégias de parceria preventiva; c) abordar o processo histórico de formação dos CONSEG's no Brasil e na Bahia, a partir do projeto Polícia Cidadã (1998) e do atual Programa Pacto pela Vida; e, d) discorrer sobre a estrutura e a participação dos membros dos CONSEG's na formulação das políticas públicas de segurança no estado da Bahia e, em especial nos conselhos citados.

A pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, onde se escolheu dois Conselhos Comunitários de Segurança. Salienta-se que há metodólogos que entendem tratar-se de um estudo de caso múltiplo e não de duplo estudo de caso.

Os dados secundários foram extraídos de livros, artigos e revistas especializadas na temática tratada na pesquisa; os dados primários foram obtidos através das entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo, cuja coleta de dados ocorreu entre os meses de janeiro e fevereiro de 2017⁵. O instrumento escolhido e utilizado para a citada coleta foi a entrevista nos locais de reunião dos Conselhos do Nordeste de Amaralina e da Pituba ou em lugar indicado pelo participante.

Tendo em vista que o enriquecimento de uma pesquisa se constrói à medida que os atores sociais vão dando voz ao trabalho, foram realizadas 07 (sete) entrevistas, com participantes-chaves. Dentre os entrevistados, 03 (três) são membros dos CONSEG's, 02 (dois) são moradores dos bairros, 01 (um) é Policial Militar lotado no posto policial da comunidade e o Presidente da FECONSEG/BA. Dessa maneira, percebeu-se, através dos discursos, a maneira como é vista a aplicação da filosofia policial pautada na “prevenção” da criminalidade.

As entrevistas foram semiestruturadas, pois, de acordo com Triviños (1987, p. 146), “[...] este procedimento trata-se de um dos principais meios para que o

⁵ Segundo informações de ambas as comunidades, as reuniões aconteciam de forma aleatória, isto é, de acordo com a necessidade que surgia em cada entidade.

pesquisador realize a Coleta de Dados.” O autor considera importante a entrevista semiestruturada porque esta, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade, necessárias, enriquecendo a investigação.

A escolha pela realização de entrevistas foi feita porque se privilegiou algumas das vantagens mostradas por Goldenberg (1997), dentre elas: maior flexibilidade na obtenção da resposta desejada; observação do entrevistado enquanto responde às perguntas; contato direto com o entrevistado, que favorece a profundidade no assunto; e, finalmente, por estabelecer com o entrevistado uma relação amistosa, o que ajuda caso haja necessidade de um retorno após uma breve análise das respostas. Contudo, também, destacam-se as desvantagens da entrevista, as quais sejam: a disponibilidade de tempo; a dificuldade na hora de se comparar as respostas, e a maior dedicação e atenção na relação entre o pesquisador e o pesquisado.

Quanto ao roteiro das entrevistas, iniciou-se com alguns dados pessoais para, depois, abordar o motivo que levou o entrevistado a atuar nos conselhos e a forma de sua participação.

No intuito de facilitar a análise dos instrumentos de coleta de dados adotados neste trabalho, observam-se as descrições no quadro a seguir:

Quadro 1: Instrumentos de coleta de dados

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	UNIVERSO PESQUISADO	FINALIDADE DO INSTRUMENTO
Entrevista	Entrevistar membros e pessoas da comunidade	Verificar o tipo de pessoa que o compõe
Observação Direta ou dos participantes	As entrevistas ocorreram nos locais das reuniões ou lugares indicados pelos participantes. Foram observadas as reivindicações.	Relatar o grau de influência do Conselho Comunitário de segurança
Documentos	Foram pesquisados relatórios, ofícios e atas de reuniões.	Buscar informações acerca do modelo de gestão
Dados arquivados	Foram coletados dados organizacionais	Coletar os dados. Analisá-los e transformá-la em conhecimento.

Fonte: Autoria própria

Salienta-se que a escolha pelos conselhos dos bairros da Pituba e do

Nordeste de Amaralina, ocorreu após obtenção de informações da Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança do Estado da Bahia – FECONSEG/BA⁶ de que, dentre os quarenta CONSEG's⁷ existentes em Salvador, tão somente, aqueles possuem realidades econômico-sociais distintas, em que pese serem áreas contíguas.

A pesquisa é composta por seis capítulos e dois apêndices. No primeiro capítulo serão enfocados os conceitos de cidadania, participação democrática e virtude cívica de Rousseau (1991)⁸, e como esses conceitos se desenvolvem no Brasil. No segundo capítulo serão analisados, de forma interpretativa, os conceitos de governança e de governança securitária sob a óptica do paradigma neoliberal de estratégias de parceria preventiva, estabelecendo uma relação com o tema da presente pesquisa. No terceiro capítulo será discutida a temática da participação cidadã, com o paradigma da Segurança Cidadã, demonstrado como os CONSEG's surgem como uma tentativa de aliar a participação popular e segurança pública. O quarto capítulo abordará o processo histórico de formação dos CONSEG's no Brasil e na Bahia, a partir do projeto Polícia Cidadã (1998) e do atual Programa Pacto Pela Vida, descrevendo a atual conjuntura da segurança pública na Bahia. No quinto capítulo demonstrar-se-á os resultados, abordando a estrutura e a participação dos membros dos CONSEG's na formulação das políticas públicas de segurança no estado da Bahia e, em especial nos conselhos selecionados⁹. Finalmente, no sexto capítulo com as considerações finais, será analisada a viabilidade da proposta do CCS como espaço de concretização da cidadania soteropolitana na concepção da pesquisadora.

⁶ A Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia – FECONSEG/BA, fundada em 11/01/2000, com sede no Bonfim, Cidade do Salvador, com duração por prazo indeterminado, é uma entidade autônoma, de direito privado e sem fins lucrativos. Representa o órgão máximo estadual cuja função é coordenar, disciplinar, legitimar e fazer executar as ações comunitárias que aumentem o nível de organização, atuação e conscientização dos CONSEG's e uma integração no Sistema de Defesa Social do Estado. Disponível em <http://www.feconseg-ba.com/SOBRE.html>. Acesso em 14 de agosto de 2016.

⁷ Site da Polícia Militar da Bahia. Relação dos CONSEG's. Disponível em http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2523&Itemid=993. Acesso em 14 de dezembro de 2016.

⁸ A explicação pela escolha desta pesquisa encontra-se no capítulo 1.

⁹ No primeiro capítulo ficará evidente o motivo pela seleção dos conselhos comunitários de segurança dos bairros da Pituba e do Nordeste de Amaralina.

1 CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E VIRTUDE CÍVICA

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é o ideal, inspirador que tem servido como parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania nos países e em um dado momento histórico.

Neste capítulo tratar-se-ão dos conceitos de cidadania, participação democrática e virtude cívica, e como eles se desenvolveram no Brasil.

1.1 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA COMO ATRIBUIÇÃO DE VIRTUDE CÍVICA E A IDEIA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A cidadania como fenômeno social de relevante importância, tem suscitado discussões em diversos seguimentos da sociedade. Com efeito, a preocupação em construir conceitualmente a cidadania é de extrema importância, pois elege os elementos necessários para a compreensão dos direitos do cidadão.

A noção de cidadania, em linhas gerais, compreende os aspectos da vida em sociedade como um todo, na medida em que representa tanto o direito ao sufrágio do voto como a possibilidade de colaborar nos destinos da sociedade por meio da participação democrática e da virtude cívica, onde a participação democrática é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo.

[...] Participação vem da palavra “parte”, fazer parte de algum grupo ou associação, tomar parte numa determinada atividade ou negócio, ter parte fazer diferença (BORDENAVE, 1995, p. 22).

No tocante à virtude cívica, de acordo com Heller e Fehér (2002), se alguém ajuda seu semelhante, poder-lhe-iam atribuir às características da generosidade, da bondade, etc., porém em nada diz respeito ao fato de ser um bom ou mau cidadão, pois que as virtudes da vida privada não se confundem com as virtudes de uma vida pública.

[...] há uma grande variedade de formas de vida na sociedade civil moderna, e cada uma delas tem um conjunto próprio de normas e regras. Se escolhermos uma nova forma de vida (ou, num estágio posterior, escolhermos de novo aquela em que nascemos), fazemos por assim dizer uma promessa, um compromisso. Não cumprir esse compromisso

representa uma infração da Sittlichkeit daquele determinado estilo de vida, mas isso não significa que também infringimos as normas de regras associadas à condição de bom cidadão. Finalmente, a não ser que fortes motivos morais ditem de outro modo, observar as normas específicas da esfera das instituições não políticas é também uma questão de decência, mas mesmo isso pouco tem a ver com o fato de ser um bom cidadão (HELLER E FEHÉR, 2002, p. 114-115).

Portanto, os valores cívicos são aqueles que detêm, por si só, valor intrínseco para todos os cidadãos, independentemente de seus valores vinculados à religiosidade, ao âmbito econômico, etc. Isso é perceptível no pensamento de Heller e Fehér (2002, p. 118):

[...] Alguns traços de caráter podem ser considerados virtuosos por uma comunidade num determinado período histórico e vistos com indiferença, e até mesmo como vícios, em outro. Algumas outras virtudes são frequentemente reinterpretadas em conjunção com orientações de valores que mudam. Onde a hierarquia é um valor, humildade e obediência cega são virtudes. Onde a igualdade é um valor, não são mais virtudes, mas vícios. Algumas virtudes e vícios são constantes. Sua constância indica que estão relacionadas com certas formas constantes de relações e associações humanas sempre consideradas valiosas.

Salienta-se que a ideia de cidadania sugere que se leve em consideração seus elementos integrantes, etimológica e historicamente, conforme assinala Manzini Covre (2003, p.11):

[...] penso que a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no Universo.

O termo cidadão, etimologicamente, é entendido como habitante da cidade. Assim como cidadania é o exercício indistinto daquele que habita a cidade, ou seja, o cidadão. O termo assumiu um sentido político, social e jurídico à medida que os habitantes da cidade assumiram a luta pela consagração de certos direitos e garantias ao longo da história. Sendo assim, a cidadania é entendida como sendo o próprio direito à vida em plenitude, conforme sugestionou Rousseau (1991)¹⁰, que incorporou elementos como liberdade, dignidade e participação cívica ao exercício de direitos, bem como a mobilização social em nome da melhoria da qualidade de vida, desde a salvaguarda dos direitos civis e políticos em um determinado Estado,

¹⁰ A escolha por esta obra deu-se no intuito de abordar o surgimento da moralidade de tipo republicano dentro do Contrato Social, idealizado por Rousseau como meio para superar a desigualdade da sociedade da sua época, com a condição que o homem mude o seu comportamento do estado natural e se integre conforme a vontade e necessidade geral. Essa tem um caráter ético, porque visa ao bem comum, forma e mantém a consciência coletiva do sujeito, o faz componente da soberania, garante a sua liberdade e igualdade.

até o desempenho dos direitos e deveres reservados aos cidadãos. Dessa forma, no entendimento de Pinsky (2003), cidadão é o possuidor dos direitos civis. Da mesma forma, quem participar dos destinos da sociedade, votando e sendo votado, traduz os direitos políticos. Sendo que os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, isto é, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva. Por conseguinte, a cidadania plena construída historicamente pelos indivíduos deve comportar os direitos civis, políticos e sociais¹¹. Observa ainda Pinsky (2003, p. 9):

[...] Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. [...] Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam.

Para tanto, a noção de cidadania enquanto participação cívica da população nos negócios públicos, como momento de deliberação das questões que dizem respeito a toda coletividade, se refere à luta pelo saneamento básico, seguridade social, saúde, segurança pública, dentre outros aspectos da vida social e que necessitam fundamentalmente da participação e fiscalização dos cidadãos para sua efetiva aplicabilidade.

Autor do *Contrato Social* (1757), a figura mais singular do iluminismo francês, Rousseau (1712-1778), enfatiza em sua obra a natureza política que remete ao problema da conciliação entre a liberdade e autoridade, indivíduo e Estado. Na teoria contratual, o papel do Estado e da sociedade é tutelar os direitos e a liberdade do indivíduo na qual os homens tenham condições de expressar sua vontade comum (ROUSSEAU, 1991).

Com efeito, a cidadania sustentada por Rousseau é um elemento que sofre diversas implicações do ponto de vista político-educacional e no campo dos costumes e da moral. Assim sendo, a noção de cidadania, na concepção rousseauiana de direito político, é extremamente importante para uma reflexão de natureza jurídica, na medida em que os direitos do cidadão são compreendidos como uma prática efetiva, fruto da conscientização política e educacional do indivíduo, que dotado de direitos e deveres, pode coletivamente promover a justiça,

¹¹ Na seção seguinte serão tratados estes direitos de Cidadania.

a igualdade e a liberdade (ROUSSEAU, 1991).

No *Contrato Social*, Rousseau acredita na necessidade da presença do cidadão para dar sua contribuição na constituição de um ente político e suas implicações decorrentes para o fundamento legítimo da sociedade política. Ou seja, o cidadão¹², na acepção rousseuiana, adquire uma nova função na constituição do estado civil, pois ele é parte da história política, dado ser responsável pela elaboração das leis mediante uma consciência pública ou coletiva. Isso se dá quando desvencilha de seus interesses privados em favor da vontade geral. Esta impressão é percebida por Rousseau (1991, p. 120):

[...] O cidadão conserva todas as leis, mesmo as aprovadas contra sua vontade e até aquelas que o punem quando ousa violar uma delas. A vontade constante de todos os membros do Estado é a vontade geral: por ela é que são cidadãos e livres. Quando se propõe uma lei na assembleia do povo, o que se lhes pergunta não é precisamente se aprovam ou rejeitam a proposta, mas se estão ou não de acordo com a vontade geral que é deles.

Nesse contexto, a cidade é a associação organizada e transmissora da vontade geral e tem em cada cidadão a tarefa de desenvolvimento de sua liberdade em função dos outros associados pelo pacto social. Com isso, cidadão e cidadania são elementos de uma virtude humana única: a moral cívica. É quando as relações sociais deságuam no pacto social entre os homens, tendo em vista aquela “segunda natureza” (estado civil) e incorporando novos conceitos, podem acolher a compreensão da liberdade civil e a constituição da liberdade moral como um acontecimento extraordinário nas relações humanas, acrescentando ainda a possibilidade do homem enquanto senhor de si mesmo, que incorpora as leis como suas como identidade coletiva e ação libertária (ROUSSEAU, 1991).

Nesse sentido, ainda na acepção rousseuiana, o exercício da cidadania está intimamente ligado à noção de vontade geral que é necessária devido a esse exercício prático, na sociedade, por parte de cada cidadão como compreensão do indivíduo, na cidade, que tem como dar legitimidade enquanto ação, participação, justiça, liberdade civil etc. Assim, a relação concreta do indivíduo com a vontade geral implica necessariamente num pacto social, ou seja, uma livre associação de cidadãos que, deliberadamente, desejam formar um tipo de sociedade, à qual passam a prestar obediência às leis. Ademais, os cidadãos devem ter como tarefa primordial a concretização de um modelo de sociedade em que eles estejam

¹²Na seção seguinte serão tratados estes conceitos no Brasil.

pactuados entre si nos moldes contratuais.

Com o pacto social que se elabora com as disposições dos cidadãos dão-se os passos para o nascimento de uma nova entidade, ou seja, a instituição de um corpo moral e coletivo, cuja unidade não é mais o indivíduo isolado, trata-se da cidade, isto é, os cidadãos que vivem a cidadania quando da instituição do corpo político (ROUSSEAU, 1991).

O *Contrato Social*, nesses termos, concretiza a vontade geral como a única forma legítima para a comunidade viver a experiência da cidadania de acordo com os pressupostos da liberdade convencional e civil. A autoridade que advém da vontade geral é resultado da associação por todos os membros do corpo político, como também adquirem liberdade, obedecendo à lei que prescrevem para a cidade que lhes dá cidadania através da interação com os outros associados (ROUSSEAU, 1991).

Finalmente, o que acaba sendo imprescindível destacar na trajetória da cidadania rousseauiana é a possibilidade do homem-cidadão ser livre e, com essa liberdade poder desfrutar das virtudes tais como a honestidade, bondade, moralidade etc., da condição humana que acabam por remeter a felicidade não só de um indivíduo, mas de todos os associados no pacto social.

Salienta-se, por fim, que o título de cidadão é condição compartilhada igualmente por todos, nessa perspectiva, e não requer nenhum tipo de servidão, exploração ou dominação e, é somente com base nessa igualdade que a posição da cidadania contemplada em Rousseau pode ser verdadeiramente estabelecida¹³.

1.2 COMO ESSES CONCEITOS SE DESENVOLVEM NO BRASIL?

Na Europa, a cidadania conferida aos nacionais de todos os Estados-Membros pelo Tratado da União Europeia (TUE), destina-se a tornar o processo de integração europeia mais relevante para os cidadãos, incrementando a sua participação, reforçando a proteção de seus direitos e promovendo a ideia de uma identidade europeia (BORJA e CASTELLS, 1997). Salienta-se que o desenvolvimento do projeto europeu incide na passagem de uma “Comunidade econômica” a uma “União política”.

¹³Posteriormente, será verificada se há a presença de virtudes cívicas, nas ações desenvolvidas pelos integrantes dos CONSEG's.

O aprofundamento do envolvimento dos cidadãos no processo de integração necessitava de um impulso político que lhe foi conferido pelo Tratado da União Europeia, através da criação da cidadania da União e da consagração expressa da proteção dos direitos fundamentais.

Cada Estado determina a cidadania em função de dois critérios: o da filiação *ou jus sanguinis*, vindo da Grécia e de Roma, e o do local de nascimento *ou jus soli*, vindo da Idade Média, por influência dos laços feudais. Contudo, no pós-Revolução Francesa passou a existir uma coincidência entre o Estado e a comunidade cultural, entre cidadania e nacionalidade¹⁴.

De acordo com Silva (2013), a cidadania comporta, genericamente, três dimensões: civil (direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; direito de propriedade e de conclusão de contratos; direito à justiça), política (direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor, no conjunto das instituições de autoridade pública) e social (conjunto de direitos relativos ao bem-estar económico e social, desde a segurança até ao direito de partilhar do nível de vida segundo os padrões prevaletentes na sociedade).

Segundo Carvalho (2002), os ingleses introduziram primeiramente os direitos civis, no século XVIII e, somente um século mais tarde, após o exercício à exaustão desses direitos, os direitos políticos. Os direitos sociais, entretanto, tiveram de esperar mais cem anos até que se fizessem ouvidos.

O fato é que, adverte o citado autor, a tentativa simplista de analisar esta questão meramente pelo viés cronológico induz a simplificações errôneas, a exemplo da cidadania no Brasil ser “uma questão de tempo”, quando, na verdade, o diferencial entre a cidadania brasileira e a dos ingleses está no fato de que o tripé que a compõe, foi por aquele povo conquistado, e no Brasil doado, segundo os interesses particulares dos governantes.

Na Inglaterra, a introdução de um direito parecia estar atrelada ao exercício pleno de outro, ou seja, foi exatamente o exercício dos direitos civis que fez com que os ingleses reivindicassem direitos políticos e, daí, os sociais; mas nem por isso seguindo uma lógica cronológica (CARVALHO, 2002).

No caso brasileiro, o exercício desses direitos parece não ser ainda uma prática muito frequente, fazendo-os aparentarem distantes da sua plenitude. A

¹⁴ Dados extraídos do site do Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Disponível em: http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1917. Acesso em 07 de agosto de 2016.

proclamação da República, em 1889 não alteraria o quadro, traria pouca mudança. A Constituição de 1891, por sua vez, continuaria a excluir do voto os analfabetos, as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas (CARVALHO, 2002).

Até 1930, o povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República, daí não haver lugar para a introdução de direitos, tais como os sociais. Por isso mesmo, sustenta o autor, a queda da Primeira República teria representado um avanço em relação à sua proclamação em 1889. Tal avanço dar-se-ia, se não necessária e imediatamente em direção aos direitos civis e políticos, certamente em direção aos direitos sociais (CARVALHO, 2002).

Do ponto de vista do avanço da cidadania, naquilo que concerne aos direitos sociais, o mais significativo foi o movimento que pôs fim à Primeira República, em 1930. Desde a independência até 1930, a única alteração importante que houve quanto ao avanço da cidadania foi exatamente a abolição da escravidão, em 1888 – ignorada pela Constituição Liberal de 1824 (CARVALHO, 2002).

A abolição incorporou os ex-escravos aos direitos civis apenas no sentido formal. Indubitavelmente, o fator mais negativo para a cidadania foi à escravidão, uma vez que os escravos não eram cidadãos, não possuíam nem mesmo os direitos civis mais básicos (SANTOS 2000). Tampouco se pode dizer que os senhores fossem cidadãos, pois lhes faltava à noção da igualdade de todos perante a lei.

[...] Do ponto de vista que aqui nos interessa – a formação do cidadão, a escravidão afetou tanto o escravo como o senhor. Se o escravo não desenvolvia a consciência de seus direitos civis, o senhor tampouco o fazia. O senhor não admitia os direitos dos escravos e exigia privilégios para si próprio. Se um estava abaixo da lei, o outro se considerava acima. A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis, mas negada na prática. Ainda hoje, apesar das leis, aos privilégios e arrogância de poucos correspondem o desfavorecimento e a humilhação de muitos (CARVALHO, 2002, p. 53).

Registra-se que neste período não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado; a ação política do povo era motivada contra o que se considerava arbítrio das autoridades e desrespeito ao pacto de não intervenção na vida privada.

A partir de 1930, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, cuja mudança mais relevante verificou-se no avanço dos direitos sociais. Os direitos políticos tiveram evolução mais complexa, em face da instabilidade pela qual o país passou, alternando ditaduras e regimes democráticos; os direitos civis progrediram

lentamente e sua garantia na vida real continuou precária para a grande maioria dos cidadãos (CARVALHO, 2002).

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos fossem vistos como um favor do Estado, o qual exigia gratidão e lealdade. Por outro lado, a concepção da política social revelou-se como privilégio e não como direito. Essa origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram, em parte, sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (CARVALHO, 2002).

Em 1964 com a imposição de mais um regime ditatorial, os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência, a exemplo da censura à imprensa que eliminou a liberdade de opinião, a proibição de greves, a permissividade da prática de tortura nos cárceres do governo; dentre outros. Todavia, de forma oposta, ao mesmo tempo em que se cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiram em algumas expansões dos direitos sociais, a exemplo da educação como o Mobral e as primeiras leis trabalhistas (SANTOS, 2000).

O auge da mobilização popular foi à campanha pelas eleições diretas no ano de 1984, que, sem sombra de dúvida, foi a maior mobilização popular da história do Brasil. Como consequência da abertura, os direitos civis foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas uma parcela reduzida da população (CARVALHO, 2002).

A Constituição de 1988, também denominada de “Constituição Cidadã”, situou a cidadania dentre os princípios fundamentais da República, redefinindo seu conceito com intuito de garantir a real participação política de todos os cidadãos, como forma de construir uma sociedade livre, justa e solidária (FREIRE, 2009).

No entanto, a formalização dos direitos e deveres de cidadania não implicaram, necessariamente, no seu exercício efetivo. A imensa disparidade social criou ambiente propício ao desenvolvimento de classes de cidadãos. A sociedade brasileira se compõe de cidadãos que se colocam acima de qualquer lei, beneficiários de privilégios em vez de direitos; bem como de cidadãos que, normalmente, se sujeitam aos rigores e benefícios das leis; e, por fim, daqueles que se encontram à margem da cidadania e têm seus direitos constantemente aviltados (FREIRE, 2009).

Dessa divisão totalmente injusta surge a desconfiança sobre a real existência dos direitos de cidadania e das condições mínimas de seu exercício por parte de

seus titulares, que, em consequência disso, passam a questionar a legitimidade das instituições ligadas a estes direitos e a sua própria força em exigir garantias do pleno e efetivo cumprimento das promessas inseridas na definição de cidadania (FREIRE, 2009).

Dessa forma, com base nas ideias de Santos (2000), entende-se que a desilusão e a conseqüente apatia da maioria dos brasileiros devem ser convertidas em educação e ação no sentido de demonstrar que a cidadania torna todo cidadão um protagonista na construção da sua própria história, aquele que toma o destino em suas mãos e assume o dever cívico de participar solidariamente na edificação de um Estado Democrático de Direito.

Neste capítulo foi discutida a temática da “participação cidadã”, demonstrando que há diversas maneiras de se entender participação na atualidade, sendo que nenhuma delas se mostra absoluta. Não há como se falar em segurança cidadã se não há espaço de debate para a participação na gestão da segurança pública.

2 A GOVERNANÇA SOB A ÓTICA DA PARCERIA PREVENTIVA PROPOSTA PELOS CONSEG'S

Nas últimas décadas, segundo Czajkowski Jr. e Frey (2005), o desenvolvimento da sociedade brasileira foi marcado por um incremento significativo nos índices de violência, o que fez com que a segurança pública ganhasse um espaço privilegiado nos discursos e campanhas eleitorais dos candidatos aos poderes executivos das diversas esferas (federal, estadual e municipal).

Os governos, uma vez conscientes de que a violência urbana decorre do fortalecimento do crime organizado e de uma ampla gama de fatores complexos, encontram-se diante do desafio de firmar um diálogo mais próximo com a comunidade e de ampliar a participação pública na política de segurança pública, visando conter o atual processo de cotidianização¹⁵ da violência urbana (CZAJKOWSKI JR. E FREY, 2005).

Opondo-se à visão tradicional e conservadora da segurança pública, que aposta, primordialmente, na lógica do exercício do monopólio da violência do Estado pela atuação de um aparato policial mais repressivo, será discutida aqui nesse Capítulo a temática da nova forma de governança democrática urbana no âmbito de políticas descentralizadas de segurança pública. Assim, diante da definição do CONSEG¹⁶, também, como instrumento de política municipal de segurança pública, a qual seria capaz de combater de forma efetiva e sustentável a criminalidade nos centros urbanos, tem-se a configuração de uma governança securitária¹⁷, a qual envolve atores estaduais e não estaduais para o desenvolvimento de programas, projetos e ações direcionados ao policiamento para a manutenção da paz (SILVA JÚNIOR, 2013).

Salienta-se que Governo é um substantivo. Governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda,

¹⁵ Cotidianização significa tornar cotidiano. Fonte: Site Dicionário on line Caldas Aulete.

¹⁶ Conselho Comunitário de Segurança Pública como entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação a qualquer outro órgão público, e que tem por objetivos mobilizar e congrega forças da comunidade para a discussão de problemas locais da segurança pública, no contexto municipal ou em subdivisão territorial de um Município. Modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal. (Fonte: Elaboração própria).

¹⁷ A nomenclatura “Governança Securitária” distancia-se da ideia tradicional de que a promoção da segurança é tarefa exclusiva do Estado por intermédio da polícia. (Fonte: Elaboração própria).

comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p. 65).

Já as expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, ou seja, representam atribuições e qualidades (no caso da governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso da governança). A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 98).

Já a governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Como esclarece Santos (1997, p. 99), “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”.

Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 99). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Salienta-se, ainda, que dentro desse macrossistema de governança, no momento em que se percebe a ineficácia dos poderes públicos na proteção dos cidadãos e na regulação no plano local/municipal, surgem os CONSEG's como sistemas de governança securitária que se reagrupam em quatro grupos: prevenir, proteger, garantir e compelir (KIRCHNER E DOMÍNGUEZ, 2011).

O questionamento da atuação do Estado ganhou uma maior relevância nos últimos tempos, uma vez que o “contrato social” (ROUSSEAU, 1991) passou por grandes transformações, no atual contexto, com o aumento das desigualdades sociais e incertezas da contemporaneidade no Brasil.

A própria sociedade civil passa a ter dúvidas acerca de quais deveriam ser os limites e responsabilidades do Estado contemporâneo, bem como as formas pelas quais deveriam se processar suas interações com os demais atores envolvidos no

processo de gestão da *res pública* (FONSECA, 2004).

Nas últimas décadas de expansão do neoliberalismo, a relação de forças entre Estado e mercado tem se deslocado significativamente em favor deste, contribuindo para o acirramento das discussões em torno do contrato social, uma vez que, na atualidade, qualquer espécie de conduta humana se torna permissível no instante em que se mostre economicamente viável (BERMANN, 1987).

Valores como a livre concorrência e a flexibilização dos contratos, inerentes ao próprio sistema capitalista de produção, começam a ser transpostos ao Estado, fazendo com que a sua atuação passe por dilemas: deveria o Estado contemporâneo procurar, de todas as formas possíveis, aumentar a sua eficiência econômica ou deveria ampliar e intensificar a sua participação em torno do atendimento às crescentes demandas coletivas?

Enquanto o debate sobre possíveis modelos ideais de gestão pública gira primordialmente em torno das propostas dos modelos econômico-liberal e democrático-participativa, observa-se no âmbito da segurança pública certa “simpatia” para abordagens do modelo tecnocrata-autoritário por três motivos: primeiro, por se tratar de uma rede de política pública tradicionalmente fechada e excludente; segundo, pela própria cultura autoritária e as estruturas hierárquicas que são características das instituições envolvidas na segurança pública; e terceiro, pela quase incipiência de um movimento social de luta pelo combate ao crime e à violência (CZAJKOWSKI JR. E FREY, 2005).

O modelo econômico-liberal, pautado no princípio do Estado-mínimo, ao partir do pressuposto que o mercado é o melhor mecanismo para garantir a satisfação dos desejos individuais, pode evidenciar-se bastante nefasto ao submeter a segurança pública aos preceitos e regras do mercado capitalista, posto que a segurança do indivíduo se tornaria um privilégio apenas para quem tiver recursos financeiros suficientes para comprá-la, fato que hoje já se tornou realidade nos centros urbanos com a forte expansão do mercado de sistemas de segurança privada (PAOLI E TELLES, 2000).

Por sua vez, o modelo tecnocrático-autoritário, vem sendo defendido por valorizar a competência técnica e por alegar a necessidade de um Estado forte com alta capacidade de fazer valer os interesses coletivos perante os interesses particularistas que supostamente reinam nas democracias contemporâneas (FREY, 2001).

Consoante anteriormente demonstrado, o Brasil vivenciou algo semelhante a esta forma de atuação estatal durante o regime militar¹⁸. Contudo, após a queda deste regime e o reestabelecimento do regime democrático, por um lado, e com a ascensão da proposta neoliberal do modelo de administração pública gerencial, por outro, o modelo democrático-participativo de gestão pública acaba ganhando uma maior credibilidade nas políticas de segurança pública, ao permitir que um número maior de atores esteja presente nos processos de tomada de decisão e possa contribuir para pensar estratégias políticas mais acertadas (CZAJKOWSKI JR. E FREY, 2005).

De forma geral, a ampliação da participação pública no âmbito de novos arranjos de governança interativa (FREY, 2004) contribui para mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria do desempenho administrativo, bem como da democratização dos processos decisórios locais. Ou seja, um caminho em prol de uma menor incidência da violência urbana estaria em se fazer com que a própria comunidade passasse a atuar em conjunto com o Estado, de tal sorte que a atuação coletiva destes se tornaria o grande norte de uma forma renovada de política baseada na governança securitária da comunidade e na divisão do poder de decisão.

Registra-se que esta é a postura de caráter estratégico denominada de parcerias preventiva descrita por Silva Júnior (2010, p. 77):

[...] A estratégia de parcerias preventivas com a distribuição de responsabilidades busca a formação de redes de controle do crime para complementar e estender o controle formal exercido pelas agências estatais. O policiamento comunitário nasce, por exemplo, dessa estratégia de parcerias preventivas através do apoio da comunidade para aumentar o potencial da polícia no cumprimento de suas atividades de manutenção da ordem pública e da segurança pública a partir de conceitos como segurança comunitária, coprodução de segurança, parceria público-privado, cooperação interagências e governança. Esta estratégia engendrou as chamadas criminologias da vida cotidiana (teoria da prevenção situacional do crime e a teoria da atividade rotineira) – que veem na falta de interação de sistemas (transportes, escolas, habitação, lojas, etc.)

De forma específica, essa estratégia pode contribuir para o aumento do comprometimento coletivo da sociedade como um todo para com a segurança pública, bem como para o estabelecimento de formas de maior coesão social e apoio mútuo nas comunidades locais (RIQUE E LIMA, 2003). Nesse sentido, os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG's) surgem como uma tentativa de

¹⁸ Vide subitem 1.2.

aliar a participação popular e segurança pública, onde a abordagem da governança se torna mais explícita, na medida em que o incentivo em relação à sua formação e gestão partiu da própria Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Os CONSEG's podem ser vistos como frutos desta tendência da gestão pública participativa, a qual se coaduna à noção de governança pública. Ou seja, apesar da existência de uma estrutura institucional e regulatória que ainda está se adaptando às noções de descentralização de participação, verifica-se que esta proposta de uma gestão colaborativa através de CONSEG's representa uma ampliação significativa dos atores envolvidos na definição das políticas de segurança pública, demonstrando a infiltração da concepção da governança e do pluralismo sociopolítico em uma política pública tradicionalmente excludente e restrita a um número pequeno de atores estatais (RIQUE E LIMA, 2003).

Salienta-se que são os próprios cidadãos que são chamados a se mobilizar, agrupando representantes de todos os segmentos da comunidade, não privilegiando tendências políticas ou ideológicas. Em geral, compõem-se os conselhos de comerciantes locais, lideranças comunitárias, membros das diretorias das escolas e colégios da região, entidades religiosas, bem como qualquer cidadão que se interesse pelo tema e que esteja preocupado em melhorar as suas próprias condições de vida (RIQUE E LIMA, 2003).

Este processo de gestão participativa privilegia a autonomia local, esta que é [...] “a proteção legal da capacidade de se auto-organizar, das competências exclusivas e específicas, do direito de atuar em todos os campos de interesse da cidadania” (BORJA e CASTELLS, 1997).

Em suma, as estratégias de parcerias preventivas, desenvolvidas principalmente pelo chamado policiamento comunitário, por meio dos CONSEG's, como atores não estatais, auxilia no processo anfêmero¹⁹ da violência urbana (BORJA e CASTELLS, 1997).

No próximo capítulo será apreciada a ideia do CONSEG como espaço onde todos poderiam se reunir e pensar estratégias de enfrentamento dos problemas de segurança, tranquilidade e salubridade da comunidade, orientados pela filosofia de polícia comunitária.

¹⁹ Anfêmero significa cotidiano. Fonte: Site Dicionário on line Caldas Aulete.

3 PARTICIPAÇÃO, SEGURANÇA CIDADÃ E OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA

Nesse Capítulo será discutida a temática da participação cidadã, demonstrando que há diversas maneiras de se entender participação no contexto atual. Contudo, nenhuma delas se mostra absoluta ou completa, pois, a participação popular, conforme visto no Capítulo I, requer diversas dimensões e não se apresenta como um modelo único e acabado. Nesse sentido, a participação se manifesta de diversas formas: direta ou indireta, institucionalizada ou “movimentalista”, direcionada para um sentido simbólico-expressivo ou para a decisão (TEIXEIRA, 2000).

O paradigma da Segurança Cidadã, como será discorrido, compreende a segurança de uma forma ampla, necessitando que as políticas de segurança pública estejam vinculadas com diversas áreas de conhecimento; aborda aspectos os quais problematizam a noção de repressão, trazendo a prevenção como elemento essencial para o combate à insegurança e destaca a importância de análise do contexto local para a compreensão das problemáticas referentes à segurança. Para tanto, a participação da sociedade se torna crucial²⁰. Nesse sentido, os CONSEG's surgem como uma tentativa de aliar a participação popular e a segurança pública, como já destacado no capítulo anterior²¹.

3.1 A NOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E SUAS DIMENSÕES

Mesmo diante de um Estado de contexto democrático, a participação não representa uma temática pacífica, haja vista ser um fenômeno complexo que se manifesta de diversas formas, as quais estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura dos atores envolvidos²². A

²⁰ Com o paradigma da Segurança Cidadã, a temática da participação se tornou destaque na segurança pública.

²¹ Os Conselhos Comunitários de Segurança emergem numa conjuntura brasileira de abertura política para a área da segurança pública, mas ainda permeado de contradições e incertezas que potencializam ou não a participação cidadã nesse contexto.

²² Explanar sobre participação popular não é uma tarefa fácil, principalmente, porque essa questão envolve contraditórias dimensões e significados.

participação direta ou indireta²³; direcionada para a expressão, a participação como controle social, a participação institucionalizada e “movimentalista” e a dimensão educativa e integrativa do processo de participação são alguns exemplos citados por Teixeira (2000, p. 28-42).

O que se denomina de participação indireta é a participação que visa à escolha de gestores, os quais representam seus eleitores nas questões ditas comuns da sociedade. É a típica participação na democracia representativa que se consubstancia através das eleições, um modelo liberal de conceber a participação (TEIXEIRA, 2000).

A participação direta, por sua vez, orienta-se para uma perspectiva de participação imediata na tomada de decisão, sem a presença de nenhum intermediário. Cada vez mais essa realidade de participação é exigida dentro da democracia representativa como uma forma de propiciar a participação para além das eleições (BOBBIO, 2000). Contudo, tornam-se necessárias algumas ponderações de alguns teóricos sobre a participação direta, no contexto complexo como é a sociedade atual, participação esta entendida como aquela em que todos decidam sobre tudo.

Rousseau, em seus ensinamentos sobre participação, traz a ideia da soberania como envolvimento direto e permanente do cidadão através da assembleia dos cidadãos em todas as decisões políticas que atingissem a sociedade. A participação aconteceria na tomada de decisões. Com isso, os cidadãos informados deliberavam e o governo representava o corpo intermediário encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, em nome do povo que poderia limitar, modificar e retornar o poder quando lhe aprouvesse (BOBBIO, 2000, p.65).

Contudo, a assembleia dos cidadãos, típica da democracia direta e destacada por Rousseau, é um instituto que poderia ter vida apenas numa pequena comunidade, como era a do modelo clássico por excelência de Atenas, do V e do IV séculos A.C, quando os cidadãos não passavam de poucos milhares. Sua assembleia, considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido (BOBBIO, 2000).

Entretanto, Bobbio (2000) afirma que o próprio Rousseau elencava diversas condições necessárias para uma verdadeira democracia, nesses moldes, vir a acontecer, tais quais: Estado pequeno, pois seria fácil a reunião de todos os

²³ A participação direta e indireta são realidades que podem conviver dentro de um mesmo contexto político.

cidadãos para; simplicidade de costumes, impedindo a complexidade dos problemas; igualdade de decidir condições e fortunas e, por fim, “pouco ou nada de luxo”. Contudo, os Estados se tornaram maiores, cada vez mais populosos, além dos costumes terem se tornados mais complexos.

Teixeira (2000) expõe a complexidade para a sociedade atual viabilizar a participação direta de todos os cidadãos em todos os processos de tomada de decisão:

Mesmo admitindo as possibilidades criadas com a informática, de consulta direta à população, como definir as questões a serem propostas e quais as condições para que os cidadãos se pronunciem sobre conteúdos e alternativas políticas que podem ir além de uma disjuntiva? Como inserir os excluídos que não dispõem das condições mínimas sequer da sobrevivência material, quanto mais de informações e condições psicológicas para tomar parte num processo demorado, complexo, sem possibilidades de atendimento imediato às suas necessidades? (TEIXEIRA, 2000, p.54).

Segundo Bobbio (2000), portanto, a substituição da democracia representativa por uma democracia direta em uma sociedade moderna é incabível. Todavia, resta saber como a democracia representativa pode estar ao lado da democracia direta, que envolve a participação da população nas questões políticas.

Bobbio (2000) situa que nem toda a crítica à democracia representativa leva de forma imediata à democracia direta. Demonstra, ainda, que não existe entre a democracia representativa e democracia direta um divisor de águas, não são duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e uma única democracia direta: são dois sistemas que podem se integrar reciprocamente, ou ainda, necessitam se integrar, pois não são consideradas em si mesmas suficientes.

Os defensores da democracia participativa, grupo do qual Boaventura Santos é parte, sustentam que o real sentido da democracia foi esvaziado com o passar dos tempos, e foi reduzido ao simples modelo de seleção de representantes via voto, portanto, sem participação efetiva da sociedade civil organizada (BOBBIO, 2000, p.65).

Hodiernamente, há uma constante ampliação do processo de democratização. Uma das características mais evidentes e interessantes de uma sociedade politicamente em expansão é a exigência e o exercício efetivo de uma sempre e nova participação (BOBBIO, 2000).

Bobbio (2000) esquematizou o fluxo do poder em duas direções: do alto para baixo, o poder descendente; ou vai de baixo para cima, o poder ascendente. O

processo de democratização acontece justamente no processo de expansão do poder ascendente e não na passagem da democracia representativa para a direta. Nesse sentido, pode-se dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático²⁴.

Portanto, a busca de mecanismos que administrem a dimensão decisória constitui um desafio de forma a combinar a participação com a representação. O processo decisório contém vários momentos, que vão desde a tematização dos problemas à construção de parâmetros para nortear as ações e criação de alternativas, até a escolha da melhor solução, sua implementação e acompanhamento (TEIXEIRA, 2000).

É materialmente impossível que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como as modernas sociedades industriais, mas nem por isso a temática da participação se torna menos importante. Pelo contrário, torna-se cada vez mais relevante priorizar a participação, que não deixa de ser direta em seu sentido amplo, no debate público para a propositura de soluções, bem como na exigência de prestação de contas e responsabilização dos representantes. Esta última participação se caracteriza por ser exercida na perspectiva de controle social.

Assim, há que priorizar os momentos em que é estrategicamente indispensável sua participação, até porque a sociedade civil não pode substituir o Estado, que deve dispor de agentes devidamente capacitados e legitimados para assumir as funções e responsabilizar-se pelos seus resultados. O aspecto estritamente decisório da participação perde sua ênfase para dar lugar ao debate público das questões, à proposição de alternativas, exigência de prestação de contas dos atos dos agentes políticos e consequente responsabilização (TEIXEIRA, 2000, p. 54).

A participação como controle social pode ser entendida a partir de duas dimensões: a primeira corresponde ao que atualmente se denomina de “accountability”, quer seja, a obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito do cidadão exigí-lo e avaliá-lo, conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda dimensão é consequência da primeira e consiste na responsabilização dos agentes políticos

²⁴ A democratização da sociedade consiste na extensão do poder ascendente da sociedade civil para outros espaços que não eram compartilhados com a sociedade, a exemplo do campo, da escola à da fábrica.

pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos em lei e padrões éticos vigentes na mesma sociedade (TEIXEIRA, 2000).

Essas dimensões trazem a ideia da participação para além do voto, uma vez que a sociedade exerce em certa medida um controle sobre o mandato do agente político. Além da necessidade de mecanismos sociais de participação na informação e no debate público, como já foi discutido, torna-se imprescindível a participação no monitoramento dos eleitos no que tange suas ações e decisões que dizem respeito ao conjunto da sociedade.

A participação, por sua vez, voltada para a expressão ainda que possa impactar ou influenciar o processo decisório, caracteriza-se pelo seu caráter mais simbólico, especificando-se por marcar presença na cena política, apesar de sua importância na formação da opinião (TEIXEIRA, 2000). A dimensão simbólica da participação tem como campo de ação o espaço público, o qual os diversos atores “aparecem”, se fazem presentes, para “serem vistos e ouvidos por todos”, manifestando-se pela ação e pelo discurso (ARENDETT, 1981).

Na verdade, há uma diversidade de mecanismos utilizados, resultantes da não-submissão às regras e padrões estabelecidos, indo de manifestações lúdicas, que vão desde um abraço coletivo a uma área que se quer preservar, às ações mais agressivas, como mobilizações de rua, protestos, greves de fome (TEIXEIRA, 2000).

Importante destacar que a participação expressivo-simbólica não se resume apenas a agir sob um aspecto teatral, embora o elemento dramático na maioria das vezes se encontra presente²⁵. Nesse sentido, o objetivo é que estas questões sejam tematizadas em espaços públicos, produzindo impactos nas agendas políticas. Essa dimensão ainda constitui-se um elemento significativo de identidade, pelo qual as especificidades e diferenças dos grupos sociais se tornam visíveis e reconhecidas para o conjunto da sociedade (TEIXEIRA, 2000). Assim, questões esquecidas aparecem no cenário político para, se não entrem na agenda política, sejam vistas de alguma forma pela estrutura social.

Em relação à participação institucionalizada e “movimentalista”, o que as diferencia é exatamente a dinâmica de cada uma a partir de perspectivas distintas. A participação institucionalizada se caracteriza pela racionalidade e eficácia presente

²⁵ O que se busca efetivamente é a visibilidade das questões sociais, geralmente relegadas pelas autoridades políticas.

na estrutura das instituições burocráticas do Estado, enquanto a participação nos movimentos sociais é permeada por critérios mais autônomos.

O exemplo contundente da institucionalização da participação brasileira, por exemplo, foi a instituição dos conselhos gestores. Os Conselhos Temáticos Institucionalizados, dito como conselhos gestores, nos anos 90, foram a grande novidade. Eles foram inscritos na Constituição de 1988, como decorrência da mobilização da sociedade civil pela redemocratização do país, conforme Gohn (2011):

As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. (GOHN, 2011, p. 22).

Os conselhos gestores viabilizam a participação popular na formulação de políticas sociais, possibilitando o acesso aos espaços de decisões políticas. As leis orgânicas específicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meios de conselhos que ora atuam como auxiliares do Poder Legislativo, ora atuam como órgãos de fiscalização do Executivo, conforme uma perspectiva e modelo de gestão descentralizada (GOHN, 2011).

Importante destacar que a intenção não é a institucionalização da participação através dos conselhos gestores, até porque a figura dos conselhos representam dois movimentos: de um lado, espaços para que as reivindicações populares possam ser ouvidas; mas de outro, uma forma de legitimação do poder público, uma vez que minimiza a disputa de classes, criando um ambiente confortável para o estado que se vê apoiado pela sociedade, ou seja, legítimo.

Os mecanismos oriundos dos movimentos sociais tornam-se imprescindíveis na medida em que podem garantir a autonomia e potencialidade frente ao Estado, uma vez que a participação institucional geralmente corre o risco de envolver os agentes sociais na lógica do poder, da racionalidade técnico-burocrática (TEIXEIRA, 2000).

Isso não significa dizer que a participação nos movimentos sociais não contenha relações de poder e nem seja estabelecida por regras e parâmetros dos próprios movimentos, mas trata-se de mecanismos mais flexíveis e menos formais que sempre renovam e discutem a participação na sociedade democrática. Para

Dias Neto (2005):

O ideal de participação não corresponde ao cenário idílico de uma “comunidade” sem conflitos, mas de uma sociedade que seja capaz de dar dimensão política aos seus conflitos e viabilizar a convivência democrática entre as distintas expectativas de autonomia em um mesmo espaço territorial (DIAS NETO, 2005, p. 131).

Portanto, a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão ou como algo já preexistente²⁶, pois como afirma Demo (1999):

Participação é conquista. Não existe participação suficiente. Participação que se imagina completa, nisto começa a regredir. Para esse autor, por uma tendência histórica, primeiro se encontra a dominação e, depois, se conquistada a participação. “O ponto de partida é justamente o impedimento à participação, por isso, participação é conquista” (DEMO, 1999, p. 19).

É histórico na maioria das sociedades que primeiro se encontrou dominação para depois a conquista da participação. As dificuldades para a participação, portanto, são apenas pontos de partidas para se alcançar uma real participação. Ou seja, a participação, em suma, significa “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade política, de ações coletivas, do todo que é a sociedade, o Estado, as partes em si. O todo não é homogêneo, pois as partes tem interesses, aspirações, valores diferenciados.

Como foi explicitada, a dimensão da participação é um fenômeno complexo. Grande parte dos teóricos tende a analisar a dimensão decisória da participação, mas as dimensões simbólico-expressiva e de controle social também são enfatizadas na atualidade. Cabe, outrossim, à participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões através do debate público, dos fóruns, das discussões e da construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores. Dessa forma, poder-se-á compatibilizar a participação com a representação (TEIXEIRA, 2000, p. 64).

No debate sobre segurança pública a temática da participação veio ganhar destaque a partir do paradigma da Segurança Cidadã, o qual traz a participação da sociedade como condição. Características como a integração de outras políticas públicas para a solução da insegurança, bem como a participação da comunidade local no intuito de entender a dinâmica local serão demonstradas teoricamente.

²⁶ Como dádiva, seria uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, não seria, portanto, produto de conquista. Não pode ser entendida como concessão, porque não é um fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais. “Não pode ser concebida como algo preexistente porque o espaço de participação não cai do céu por descuido” (DEMO, 1999, p. 18).

3.2 DIALOGANDO COM A SEGURANÇA CIDADÃ

O paradigma da Segurança Cidadã, tal qual entendido como uma política integral de segurança, caracteriza-se com essa temática de forma ampla, apresentando mecanismos que vão além do aparato policial e penal. Essa nova maneira de conceber a política de segurança será discutida através da emergência das ideias da Criminologia Crítica e da Nova Prevenção, onde características como a prevenção, a compreensão interdisciplinar do tema da segurança, a interagencialidade das políticas públicas de segurança e a valorização do espaço local se constituirão em ambientes de destaque para a compreensão da segurança. Todas essas questões se consubstanciam a partir da participação popular, que é condição para que esse paradigma se efetive amplamente. (LIMA, 2010)

As políticas criminais de cunho repressivo foram utilizadas, em geral, como único meio para a concretização da segurança. Contudo, nas últimas décadas, surge uma “reação” ao método puramente penal para a resolução dos conflitos, com a compreensão interdisciplinar da segurança, inclusive com a emergência da Criminologia Crítica (LIMA, 2010).

A Criminologia Tradicional, como ciência, preocupou-se com as causas da criminalidade. Estas causas à época relacionavam-se com as características físicas do criminoso e com o ambiente físico e social ao qual ele estava inserido. A aplicação da pena era entendida como meio para punir e corrigir tal indivíduo, para a defesa da sociedade. Nesse contexto, entendeu-se Política Criminal como mecanismo de controle social em que a aplicação das sanções repressivas deveria ser suficiente para evitar a ocorrência de novos delitos. Dessa forma, o Eficientismo Penal voltado ao combate da criminalidade tinha a aplicação (máxima) do direito penal como única forma suficiente para o enfretamento da violência (LIMA, 2010).

A Criminologia Tradicional justificou por muito tempo uma Política Criminal repressiva. Por exemplo, o modelo de “Tolerância Zero”, uma política criminal adotada em Nova Iorque, no início da década de 90, teve esta inspiração e incidiu sobre os chamados grupos vistos como de riscos, como os vadios, as prostitutas, os mendigos. Para tanto, o efetivo policial aumentou consideravelmente, promovendo a higienização dos espaços (LIMA, 2010).

Em contraponto à Criminologia Tradicional, a Criminologia Crítica deslocou o

foco de estudo da figura do criminoso e do ambiente em que ele se insere para a reação social ao delito e para o Sistema Penal. Esta linha da Criminologia considera as diferenças de poder e de interesses políticos, sociais e econômicos entre os grupos da sociedade, examina os sistemas de controle, concluindo que:

O Sistema Penal é repressivo e funciona de forma seletiva tanto em relação aos bens jurídicos tutelados pela escolha do Legislador quanto em relação às pessoas selecionadas, entre aquelas que cometeram a mesma conduta para sofrerem a atuação do Sistema Penal (LIMA, 2010, p. 16)²⁷.

A teoria do direito penal mínimo representa uma proposta de política criminal alternativa na perspectiva da criminologia crítica. Trata-se, sobretudo, de um programa de contenção da violência punitiva do direito penal, baseado na mais rigorosa afirmação das garantias jurídicas próprias do Estado de Direito e dos direitos humanos de todos os cidadãos, em particular das vítimas, processados e condenados pelo sistema de justiça penal. Seu programa consiste numa ampla e rigorosa política de descriminalização e, em definitiva, na superação do atual sistema de justiça penal e sua substituição por formas mais adequadas, diferenciadas e justas de defesa dos direitos humanos frente a violência. (BARATTA, 1993).

Essa nova forma de entender Política criminal, chamada de Nova Prevenção, está associada a alguns elementos que, segundo Dias Neto (2005), estão relacionados à compreensão interdisciplinar do tema da segurança, à interagencialidade das políticas públicas de segurança, à participação da sociedade civil e à valorização do espaço local para o entendimento das problemáticas referentes à insegurança²⁸.

A compreensão interdisciplinar da segurança exige o envolvimento de novas instituições, o olhar e a experiência das diversas ciências e culturas profissionais “favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que os oferecidos pelo código binário crime e pena, sendo mais aptos a compreender os conflitos em sua inteira complexidade causal” (DIAS NETO, 2005, p. 105).

Isso se torna mais evidente quando se analisa que medo e crime são

²⁷ A Criminologia Crítica surge então como uma forma de construir uma Política Criminal alternativa ao modelo Eficientista, entendendo ser necessário minimizar o âmbito de atuação do Sistema Penal. Dessa forma, procura novas maneiras, inclusive não-penais, de prevenção e controle da criminalidade, entendendo ser a aplicação do Direito Penal apenas uma última instância, uma vez que se deve pautar na garantia das necessidades reais do indivíduo.

²⁸ Registra-se que o modelo da Nova Prevenção foi desenvolvido dentro de uma realidade europeia em que o modelo democrático já se encontrava mais consolidado.

problemas distintos, que podem ou não estar diretamente relacionados. A percepção de insegurança da população não está diretamente relacionada única e exclusivamente à existência de crimes. Frequentemente, não é o crime em si que produz o alarme, mas questões paralelas que, no plano objetivo e ou subjetivo, são associados a este fenômeno, como difusão das drogas, o afluxo de imigrantes estrangeiros, a falta de civismo, o abandono dos espaços públicos (DIAS NETO, 2005).

Isso mais uma vez implica dizer que a resposta puramente penal não resolve a sensação de insegurança presente na população em geral e, de outra ponta, a conduta não necessariamente precise ser classificada como criminal para ser identificada como problemática e inclusa na pauta de segurança.

A desvinculação da pauta policial em relação às classificações penais estimula a criatividade social para novas possibilidades de interpretação e gestão dos conflitos. Criminalidade juvenil, violência sexual, violência doméstica ou dependência química são problemas que adquirem contornos bastante distintos se analisados pelo prisma policial, terapêutico, médico, assistencial, sociológico, educacional ou urbanístico. Nem sempre a resposta mais correta do ponto de vista do aplicador da lei penal, seja ele o policial ou o juiz, será conciliável com a resposta mais adequada nos planos terapêutico ou médico (DIAS NETO, 2005, p. 109).

Nota-se, portanto, que a violência é entendida de diversas formas. Pode-se dizer, então, que a violência estrutural é a repressão das necessidades reais e, portanto dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social. A violência estrutural é uma das formas de violência; é a forma geral da violência em cujo contexto costuma originar-se, direta ou indiretamente, todas as outras formas de violência²⁹.

Sabe-se que a atribuição da etiqueta criminal produz a homogeneização dos conflitos sociais, submetidos à mesma leitura e abordagem institucional, qual seja, a reação punitiva por parte das instituições do sistema de justiça penal. Fazendo uma analogia médica, aplica-se método único de diagnose e tratamento para o conjunto dos sintomas e enfermidades (DIAS NETO, 2005).

As classificações presentes nas leis penais são vagas e ocultam distinções relevantes para fim de planejamento de políticas públicas. As classificações oferecidas pelo Código Penal para o homicídio, por exemplo, não permitem uma compreensão dos fatores demográficos, urbanísticos, econômicos, culturais ou

²⁹ Em suma, a violência é sempre repressão de necessidades e, portanto, violação ou suspensão de direitos humanos. Entretanto, o direito penal somente leva em consideração, pelo sistema de justiça criminal, apenas alguns tipos de violência individual. A violência estrutural é excluída do horizonte do conceito de crime. Por isso, sob o ponto de vista das previsões legais, a violência criminal é somente uma parte ínfima da violência na sociedade e no mundo.

educacionais a serem considerados no planejamento de políticas públicas nesta área (DIAS NETO, 2005). Além disso, a pena é uma violência institucional; ela é a repressão das necessidades reais, que se dá pela espera do julgamento aos imputados, estes em sua maioria oriundos de grupos sociais mais vulneráveis e marginalizados; pela prisão que além de ser um “local de privação e sofrimento, é também um local de concentração extrema de outras formas de violência” (BARATTA, 1993, p. 53).

Portanto, uma gestão democrática da segurança inclui em vez de uma postura centrada na repressão, a ampliação dessa compreensão, entendendo, por exemplo, que as instituições policiais não são os únicos instrumentos de controle de delito, nem as mais importantes para o desenvolvimento e execução das políticas públicas de segurança:

O direito penal, por seu turno, é apenas um entre muitos recursos disponíveis para o tratamento de conflitos e de responsabilização por atos destrutivos. Assim, seria importante afastar de vez a noção reducionista segundo a qual a ideia de “segurança pública” foi traduzida na tradição política brasileira e na própria cultura policial como o mesmo que “aplicação da lei penal” (ROLIM, 2010, p.13).

Consequência da compreensão interdisciplinar da segurança vislumbra-se a necessidade de interação entre diversos setores profissionais e instituições no intuito de permitir soluções para os problemas relacionados com a segurança através da cooperação entre esses diversos atores, o que se chamou de “interagenciabilidade” das políticas públicas de segurança.

É de conhecimento geral que o policial por está em contato mais direto com a população, bem como com os conflitos sociais é um ator necessário na identificação de problemas que levam a sociedade a requerer a presença policial. Diante disso, a polícia já passa por algumas transformações no sentido de torná-la apta a compreender a realidade social a qual está inserida.

Os novos modelos de policiamento comunitário e orientado aos problemas³⁰ ganharam força, tendo a polícia adquirido contornos e competências não penais para o exercício de suas funções (ou seja, de mera aplicadora da lei), necessitando integrar-se com outras instituições com o objetivo de compreender os problemas de forma ampla e interdisciplinar.

Além disso, muitos dos problemas que levam a sociedade a requerer a presença policial são decorrência, diretas ou indiretas, de deficiências na prestação dos serviços públicos não policiais, nos Estados Unidos, a

³⁰ Modelos a serem discutidos no próximo subitem.

conscientização para tal fato surge na década de 60, quando a polícia, confrontada com protestos contra a discriminação racial, passou a alertar os governos para deficiências em serviços públicos que vinham contribuindo para engendrar insatisfação e tensão nos bairros negros e latinos, tais como ausência de coleta de lixo, deficiência nos serviços de transporte, ausência de escolas locais ou fechamento de parques e piscinas em horários de grande movimento (DIAS NETO, 2005, p. 117-118).

Planejamento urbano, políticas para a juventude, educação, políticas sociais são imprescindíveis para se pensar uma segurança integrada e preventiva. “Em qualquer sociedade, a segurança humana é prejudicada por uma variedade de ameaças, incluindo a fome, a doença, a criminalidade, o desemprego, as violações de direitos humanos e os desafios ambientais” (PNDU, 2013, p. 39).

O conceito de segurança humana foi defendido, em 1994, pela Organização das Nações Unidas como um assunto relacionado diretamente com o respeito à vida e à dignidade, incluindo a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política³¹.

Os direitos humanos constituem a projeção normativa, em termos do dever ser, das potencialidades, ou seja, das necessidades reais que podem ser definidas como as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social. (BARATTA, 1993). A afirmação dos direitos humanos, portanto, é uma via de superação da violência.

Diante disso, políticas que integram diversas áreas devem ser evocadas, uma vez que os problemas relacionados à segurança apresentam diversos fatores. A transformação cultural necessária a uma nova política de prevenção é que o tema segurança urbana deixe de ser simplificado sob a forma de demanda por repressão estatal contra indivíduos e seja assumido em sua complexidade causal, como questão política que requer o envolvimento do conjunto das instituições sociais. (DIAS NETO, 2005).

Para tanto, as estratégias de nova prevenção costumam ser diferenciadas em situacionais e sociais. As primeiras são direcionadas a intervir nas características físicas do local (iluminação, obstáculos, saneamento, mudanças de infraestrutura) ou introduzir mecanismos de vigilância (câmeras, alarmes, trancas), tendo o objetivo

³¹ Passa-se a apresentar como enfoque as pessoas, um novo significado para o conceito de segurança (VELÁSQUEZ, 2002 p. 186). Ou seja, a segurança está relacionada com a afirmação de direitos.

de dificultar a prática de crimes, problemas, bem como de facilitar a possibilidade de defesa de potenciais vítimas ou produzir percepção subjetiva de segurança. “As sociais, no entanto, buscam intervir nas condições sociais, culturais, econômicas, educacionais subjacentes aos fenômenos do medo e da criminalidade” (DIAS NETO, 2005, p. 119-120). Para alguns autores ainda, em função das parcelas da população, podem-se dividir as estratégias preventivas em primárias, secundárias e terciárias.

A prevenção primária está relacionada com a possibilidade geral de a violência ocorrer. Nesse sentido, há construção de projetos e de programas que evitam ou antecipam à ocorrência da violência de forma ampla e abrangente. Exemplo disso é a iluminação pública, tornando os espaços de convivência mais visíveis, bem como diminuindo a ocorrência de certas atividades criminosas.

Todo o cidadão está sujeito a praticar ato delituoso ou desviante. Na categoria de prevenção criminal primária se inserem medidas de natureza global voltadas à redução da exclusão social ou ao fortalecimento de espaços de socialização familiar, escolar ou comunitário (DIAS NETO, 2005).

A prevenção secundária, de forma mais minuciosa, consiste, primeiramente, no diagnóstico, informação e conhecimento da realidade no intuito de perceber que certos grupos são mais vulneráveis à violência que outros, no protagonismo ou na vitimização. A pesquisa dos grupos vulneráveis busca entender suas diferenças e singularidades para que as políticas sejam mais efetivas:

Ao pensar a juventude, temos que considerar que ela é protagonista e vítima da violência. E que, dentro da juventude, existem grupos específicos que são efetivamente tanto os maiores protagonistas quanto os mais vitimizados pela violência. Temos que pensar estratégias de prevenção sensíveis capazes de lidar com essas singularidades. (RATTON, 2011, p. 15).

De outra forma, a prevenção terciária, por sua vez, trabalha com os atores que já se envolveram com processos de produção da violência, como protagonista ou vítima. Tenta-se impedir a possibilidade de repetição de tal condição. Destacam-se, nesta área, os programas de assistência a egressos ou de redução dos efeitos da marginalização social mediante tratamento psiquiátrico, orientação e inserção profissional ou penas alternativas (cursos, serviços comunitários, mediação) e os programas de intensificação do controle social sobre condenados em liberdade condicional, por intermédio de supervisão judicial, policial ou comunitária (DIAS

NETO, 2005)³².

É de suma relevância destacar que as novas concepções cunhadas pela segurança cidadã podem vir acompanhadas pelo fortalecimento das “velhas” concepções. Exemplo disso é entender que a ideia da nova prevenção representaria somente uma via subsidiária de controle orientada ao preenchimento de espaços não alcançados pela “velha” prevenção, que é método penal “puro” de compreensão e tratamento de conflitos.

Na realidade, “a nova prevenção pretende redirecionar o debate da segurança para além do marco da penalidade, viabilizando novas possibilidades de gestão material dos problemas relacionados ao crime e à insegurança dos cidadãos” (DIAS NETO, 2005, p. 103). Nesse sentido, o conceito ampliado de segurança pública, diante da participação popular, por exemplo, não deve ficar adstrita à ideia de controle social, da proteção ao território, à vigilância da atuação da polícia.

Segundo Dias Neto (2005), as iniciativas de prevenção abarcam muitas atividades que vão além da noção defensiva, quais sejam: a realização de campanhas de informação sobre drogas, AIDS, violência doméstica, trânsito, bem como eventos culturais e esportivos; recuperação de espaços de convivência social com o intuito de melhorar a qualidade de vida; e, fortalecer os canais de comunicação. Apenas uma sociedade participativa e integrada poderá materializar tal contexto.

Deve-se elucidar que os mecanismos de prevenção devem estar adaptados às especificidades de cada local. A dimensão local é um espaço onde os problemas se manifestam de forma mais direta na vida das pessoas. “Este processo de valorização do espaço político local é bastante perceptível no campo da prevenção criminal” (DIAS NETO, 2005, p. 132). Para isso, a descentralização na condução das políticas de segurança pública torna-se imprescindível para uma efetiva segurança cidadã.

Com o paradigma da segurança cidadã as soluções únicas e homogêneas para todo o país não mais se sustentam. A qualidade de cada política depende do

³² Importante perceber que a ideia de prevenção não está apenas relacionada ao combate das causas do problema, mas, sobretudo, é uma ação sobre fatores intervenientes, ou seja, fatores que influenciam nas causas dos problemas. Isso implica dizer que as respostas preventivas podem dirigir-se nas dinâmicas dos processos. Por exemplo, ao falar de iluminação pública de alguma forma fala-se de um elemento facilitador ou dificultador do processo de produção de violência. Ademais, quando se ataca unicamente as causas, que muitas vezes são múltiplas, o resultado efetivo demanda tempo, quiçá anos para ser alcançado (RATTON, 2011, p. 16).

conhecimento de cada bairro, região, praça ou rua da cidade. O poder local é o mais próximo, por consequência o que mais conhece os problemas e os conflitos da realidade de cada contexto:

Esse fundamento justifica-se no fato de que as problemáticas de segurança cidadã, além de serem multicausais, possuem diferentes formas de manifestação de acordo com os locais em que se apresentam, pois as características culturais, sociodemográficas, as condições econômicas e até as geográficas são variáveis intervenientes nessas manifestações. Por outro lado, uma vez que as autoridades locais possuem jurisdição sobre determinados territórios, gozam da possibilidade de intervir mais rapidamente sobre os problemas de segurança com mais elementos para a formação de um juízo, obviamente seguindo as linhas gerais de ação que, indiscutivelmente, provêm do nível nacional". (VELÁSQUEZ, 2002, p. 187).

Além do conhecimento da realidade local, é de notório saber que a prefeitura é o poder público mais próximo da população. Essa aproximação induz uma intervenção mais rápida nos problemas, mobilizando e articulando a população em geral. Os municípios têm capacidades para desenvolver políticas de segurança pública que os outros entes não possuem.

Segundo Soares (2011), essa realidade decorre da presença de organizações e serviços municipais nas cidades e bairros e sua proximidade em relação às comunidades e associações locais, que facilita: a) o desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local, sensíveis às expectativas da população; b) o estabelecimento de parcerias entre agências governamentais e entre essas e organizações da sociedade; e, c) a operação de instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Os sujeitos políticos locais devem assumir a segurança como tema de sua responsabilidade e como variável constante a ser ponderada no planejamento das intervenções públicas nas mais diversas áreas. Qualquer decisão política ou administrativa – alteração de regras de zoneamento, iluminação das ruas, instalação de uma escola, estação de metrô ou indústria, criação de uma área de lazer, arborização – é avaliada tendo em vista também o seu possível impacto no nível de segurança subjetiva e objetiva da população (DIAS NETO, 2005).

A descentralização, portanto, consiste na participação dos municípios, do cidadão nas políticas de segurança pública, mas consiste em uma participação ativa na consecução de tais políticas. Entretanto, para que isso se torne realidade, além da vontade política, são indispensáveis condições jurídicas que possibilitem essa atuação. O principal entrave discutido está relacionado à ausência de um marco

normativo que confira atribuições aos municípios na temática da segurança pública.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 144, negligencia os municípios, não atribuindo qualquer responsabilidade ou autoridade em matéria de segurança, além da criação das Guardas Municipais. Contudo, as guardas-civis municipais são reduzidas a zeladoras do patrimônio municipal. Essa subestimação mostra-se ainda mais surpreendente e injustificável quando se a contrasta com a importância dos municípios – estabelecida na Constituição e, progressivamente, na legislação infraconstitucional subsequente em matérias decisivas como educação, saúde, assistência social e outras (SOARES, 2011).

Pela primeira vez, uma carta constitucional brasileira dava autonomia aos Municípios da Federação. O texto da constituição estabeleceu, a partir de 1988, uma transferência da prestação de serviços para os Municípios. Essa descentralização atendia às demandas da sociedade em ampliar sua participação no aparelho do Estado e a necessidade de compartilhar os gastos com outras esferas de governo. Contudo, em matéria de segurança, somente a figura das Guardas Municipais ganhou destaque.

A Guarda Civil Municipal ou Metropolitana é prevista na Constituição Federal, no artigo 144, § 8º: “Os municípios poderão constituir guardas municipais destinados à proteção de bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Muitos entendem que a maior participação dos municípios está em fortalecer e reforçar o trabalho policial através das guardas municipais, que muitas vezes são criadas sob a imagem da polícia.

Os conflitos entre o estado e o município tendem a aumentar, ainda mais, quando as prefeituras direcionam as guardas municipais para o atendimento de ocorrências criminais e aplicação da lei penal, e reivindicam a mudança da Constituição Federal para regularizar o exercício de atividades de policiamento ostensivo por parte das guardas municipais – “atividades essas que são hoje um monopólio da polícia militar, que sente seu monopólio ameaçado pelo fortalecimento das guardas municipais”(MESQUITA NETO, 2011, p. 176).

Entretanto, deve-se estar atento para que o novo paradigma da segurança cidadã não sirva de abrigo para sustentar velhos procedimentos. A maior participação dos Municípios está para além da ideia de repressão atualmente elucidada na atuação das Guardas Municipais. Em muitos casos não se trata de criar serviços, mas de reestruturar serviços e competências já existentes (controle

de trânsito, saúde, vigilância sanitária, coleta de lixo) para que atuem de forma sintonizada e tenham enfoque mais específico na produção de segurança³³.

O desenvolvimento de políticas públicas municipais requer também a disponibilidade e mobilização de recursos técnicos, administrativos, econômicos, sociais e políticos. A disponibilidade e mobilização desses recursos é o primeiro grande problema com o qual se defrontam os municípios interessados no desenvolvimento de políticas municipais de segurança pública. “Além de estarem disponíveis, os recursos precisam ser mobilizados pelo governo municipal ou pelo poder local” (MESQUITA NETO, 2011, p. 109). Mas, isso não será discutido pormenorizadamente nesse trabalho.

As políticas de segurança cidadã dependem, fundamentalmente, da participação popular. Nos municípios em que a sociedade é mais organizada e mobilizada, a participação social no desenvolvimento de tais políticas é facilitada e muitas vezes reivindicada por grupos e setores representativos. Conselhos, fóruns³⁴, conferências, audiências públicas são espaços que vem sendo criados por municípios para organizar e mobilizar agentes públicos, lideranças e membros da sociedade para participar do desenvolvimento de políticas de segurança cidadã (MESQUITA NETO, 2011).

Através dos fóruns metropolitanos, os prefeitos procuram minimizar as áreas de conflito e ampliar as áreas de consenso entre os municípios, criando condições mais favoráveis para debates e negociações sobre assuntos de segurança pública com o Estado e União. “No fórum de São Paulo, por exemplo, destaca-se a elaboração de um Plano Metropolitano de Prevenção da Violência com estabelecimento de convênios entre as prefeituras e o governo estadual” (MESQUITA NETO, 2011, p. 182).

Em suma, “um dos grandes desafios dos Municípios consiste em encontrar o equilíbrio entre o limite de suas responsabilidades e atribuições e a valorização de suas potencialidades” (MIRAGLIA, 2008, p. 94)³⁵.

³³ A perspectiva é a constituição de um espaço preventivo local que, por estar inserido na rede de políticas públicas, possa ocupar o vácuo existente entre o espaço tradicional das respostas penais e o espaço emergente das iniciativas privadas de autoproteção (DIAS NETO, 2005, p. 135).

³⁴ Os fóruns metropolitanos, a exemplo de São Paulo, 2001, e Recife, 2003, se mostram como possibilidade de fortalecer o município no cenário da política de segurança pública.

³⁵ Importante destacar que a inserção dos municípios na área da segurança não implica uma transferência das responsabilidades do estado para os municípios, mas o envolvimento de mais um agente complementar que seja capaz de mobilizar esforços, junto à sociedade civil para a consecução das políticas de segurança pública.

A Segurança Cidadã, portanto, envolve várias dimensões, tendo como premissa a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Diante disso, a intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã precisa envolver variadas instituições públicas junto a participação da sociedade civil a partir dos problemas identificados e localizados dentro de um contexto específico, sempre numa atuação preventiva. Diante disso, a comunidade cria espaços de discussão acerca do debate da segurança pública e os Conselhos Comunitários de Segurança podem se apresentar como indicativo dessa interlocução.

3.3 O CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA

O CONSEG consiste numa entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação aos segmentos da segurança pública ou a qualquer outro órgão público. Caracteriza-se: por ser uma modalidade de associação comunitária, de utilidade pública³⁶, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art. 5º, inciso XVII, da Constituição Federal; por ter como objetivos mobilizar e congregar forças da comunidade para a discussão de problemas locais da segurança pública, no contexto municipal ou em subdivisão territorial de um município (BRASIL, 2007)³⁷; e, por ser uma entidade de direito privado, na modalidade de uma associação civil. Nesse sentido, é dotado de personalidade jurídica, necessitando se adequar, portanto, ao Código Civil³⁸.

No que diz respeito aos objetivos, a definição do Ministério da Justiça do Brasil demonstra que o Conselho Comunitário de Segurança surge como um importante espaço de discussão, planejamento, bem como de soluções de problemas relacionados com a segurança. A mobilização e congregação se dá pela importância que o Conselho Comunitário de Segurança apresenta por ser uma ponte

³⁶ O conceito de fim público demonstra que independente de ser privado, o que no senso comum pode-se acreditar que as atividades poderão ser exercidas de forma ilimitada, há uma limitação principal quando se destaca pelo termo “utilidade pública”. Este consiste na ideia de que os serviços prestados por essas entidades devem ser exercidos de maneira indiscriminada para toda a sociedade, uma vez que as atividades devem beneficiar a sociedade de maneira difusa, ultrapassando os interesses de seus associados.

³⁷ Definição do Ministério da Justiça do Brasil.

³⁸ Importante destacar que, embora o Conselho Comunitário de Segurança localize-se dentro de uma estrutura privada, seus membros não visam o lucro, uma vez que se mantém sob o viés da utilidade pública.

entre o cidadão, a polícia e/ou outros órgãos governamentais e não-governamentais, a fim de obter melhora na gestão de segurança pública da comunidade local (CARVALHO, 2004).

As primeiras experiências de Conselhos Comunitários de Segurança no Brasil ocorreram na década de 1980, inicialmente nos Estados do Paraná, Ceará e São Paulo. Entretanto, é na década de 1990 que os Conselhos vão se expandir para outros Estados, período em que o país passou por uma transição democrática³⁹.

Outra questão a destacar é para o fato de que o diálogo entre os Conselhos Comunitários de Segurança e a instituição policial só foi possível devido à mudança de postura ocorrida com a polícia, constatando-se que sozinha seria incapaz de resolver os problemas decorrentes do crime e da violência. Primeiramente, em nível internacional⁴⁰ e, posteriormente, no Brasil, com pontuais indícios, onde houve a difusão da filosofia da Polícia Comunitária e do Policiamento Orientado para Resolução de Problemas⁴¹.

O policiamento comunitário orienta-se pela divisão de responsabilidades entre polícia e cidadãos no planejamento e na implantação das políticas públicas de segurança, adequando-se às necessidades locais. Já no policiamento orientado ao problema a polícia mobiliza os seus recursos para buscar respostas preventivas aos problemas locais; a polícia não apenas reage, mas expande a noção do que seja problema, o qual necessita de atuação policial, atraindo a boa vontade e a cooperação dos cidadãos para identificar, analisar e solucionar os problemas, criminais ou não, de um determinado território (DIAS NETO, 2003).

O policial, agente público tão próximo do cotidiano do cidadão, no policiamento orientado ao problema, se envolve ativamente na identificação dos problemas (criminais ou não) da área, estabelecendo laços com a população, ouvindo informações, percorrendo a região para identificar e entender os problemas locais. A comunidade é base desse policiamento e, sua presença torna-se imprescindível para a consecução de tal filosofia.

³⁹ Imprescindível salientar que, na maioria dos casos, as iniciativas de criação desses Conselhos foram impulsionadas pela Polícia Militar, conjuntamente com a ideia do policiamento comunitário. De fato, não se pode perder de vista que inevitavelmente a discussão sobre segurança esbarra na relação sociedade e polícia, uma vez que esta acaba sendo o agente mais visível do aparelho repressivo estatal. Entretanto, é relevante salientar que mesmo havendo essa aproximação, os Conselhos Comunitários de Segurança são independentes em relação aos segmentos da segurança pública ou a qualquer outro órgão público.

⁴⁰ O próximo capítulo abordará, segundo Brodeur (2002) *apud* Silva Júnior (2013), que o policiamento comunitário tem sua origem no Reino Unido.

⁴¹ O próximo capítulo abordará o assunto policiamento comunitário mais profundamente.

Diante disso, de fato, o Conselho pode servir como ponte entre polícia e comunidade, uma vez que os conselhos comunitários de segurança foram criados no intuito de aproximar os interesses da comunidade e as questões referentes à segurança pública. O que se propaga é um modelo de conselho responsável por diagnosticar problemas das comunidades, possibilitando ações estratégicas preventivas na área de segurança pública com realização de reuniões periódicas entre representantes das comunidades, igrejas, escolas, organizações policiais etc., com o intuito de discutir tais problemas (Apostila de Multiplicador de Polícia Comunitária da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais – SSP/MG, 2011).

Importante perceber que o diálogo entre o Conselho e os diversos órgãos está intrínseco à sua própria concepção. Obviamente, esse diálogo se dará de diversas formas. No que tange o diálogo com a polícia, Dias Neto (2003) descreve três modelos de organização comunitária para o policiamento comunitário, mas que, inevitavelmente, funciona para entendermos como ocorre essa relação entre polícia, comunidade e Conselho.

No primeiro modelo, a organização comunitária por parte da polícia serve tão somente para que esta possa controlar e legitimar o território sobre o qual está inserida. É a chamada organização comunitária como estratégia de controle social⁴². Para esse modelo, criam-se conselhos permanentes, com integrantes indicados pela própria polícia com a finalidade de funcionar como instância formal de comunicação com o público, sendo canais manipulados para ratificar os interesses da própria polícia. Isso ocorre em áreas onde as relações com a comunidade são instáveis e a polícia não é recepcionada pelos cidadãos. Nesses casos, não há que se falar em parceria polícia-sociedade, mas de uma deturpação do policiamento comunitário para fins de neutralização do dissenso e fortalecimento da autoridade policial no território. (DIAS NETO, 2003). Nesse contexto, os Conselhos Comunitários de Segurança podem servir como espaços de legitimação da polícia. Em consonância com tal entendimento, pode haver um controle de informações, bem como de funcionamento por parte da polícia no intuito de preservá-la como uma figura positiva diante da sociedade.

O segundo modelo de organização comunitária está vinculado com a

⁴² Nesse sentido, o contato da polícia com a população se torna essencial para a obtenção do apoio popular, neutralizando, com isso, as possíveis críticas.

cooperação da comunidade de um determinado território, funcionando como “olhos” e “ouvidos” da polícia. Em termos práticos, a comunidade é usada pela polícia, limitando-se à atividade de patrulhamento e de vigilância entre os vizinhos na tentativa de potencializar a capacidade de prevenir crime e manter a ordem. Nesse modelo, não há um planejamento comum entre polícia e sociedade nos processos decisórios. O cidadão faz aquilo que a polícia julga mais apropriado. Além disso, é um programa já pré-moldado de forma que ignora as especificidades locais de cada bairro e região, onde os Conselhos Comunitários de Segurança também podem funcionar apenas dentro dessa lógica.

No Estado do Ceará, por exemplo, os primeiros Conselhos de Segurança foram implantados a partir de 1985, por intermédio da Polícia Militar, em alguns bairros de Fortaleza. Foi considerado um avanço à época, mas essa experiência não atingiu os resultados esperados, pois se tornou um canal apenas para denúncias e queixas envolvendo marginais e até policiais, aumentando de certa forma o “abismo” entre polícia e sociedade (BRASIL, 2007).

Souza (2009), quando analisa as atas das reuniões do Conselho Comunitário de Segurança no Rio de Janeiro, por exemplo, percebe que nos colegiados integrados predominantemente por membros pertencentes às classes média e alta a demanda se direciona por serviços policiais baseados na lógica da proteção, pois sua percepção de segurança está associada ao afastamento do risco representado pela favelização, pela mendicância, pela camelotagem, pelo descontrole das áreas de diversão pública etc. “A mobilização neste caso está associada essencialmente ao medo e à percepção de risco de determinado grupo social mais influente” (SOUZA, 2009, p. 103).

Nesse exemplo de mobilização não se vislumbra o desejo de construir a segurança a partir de paradigmas humanitários e sociais inclusivos. É uma percepção que nega o conflito social como elemento estruturante da sociedade, que não vê a democracia como forma de correção das desigualdades, ao mesmo tempo em que preserva as diferenças e, finalmente, a questão humanitária é subalternizada em relação à meta de atingir a fartura na disponibilidade de bens e serviços (SOUZA, 2009).

Entretanto, em sentido contrário, em comunidades permeadas pelo poder paralelo do tráfico de drogas, essa lógica não funciona. Os cidadãos acabam se distanciando do Conselho Comunitário de Segurança muitas vezes por medo de

serem identificados como informantes, os famosos “x-9”⁴³, e sofrerem represálias e retaliações provenientes dos traficantes de drogas. Nos dois fóruns dos Conselhos Comunitários de Segurança no Rio de Janeiro e, em diversas regiões, as pessoas das comunidades expuseram que temiam participar das reuniões nos espaços das polícias (batalhões e delegacias). Isso fica evidente na fala de uma moradora de São Cristóvão: no Conselho, os moradores da comunidade não participam muito, comparecem mais os empresários e os lojistas, pois tem medo de serem consideradas X9; “Têm medo de que se chegue amanhã e sejam considerados X9 porque estavam participando do Conselho” (TEIXEIRA, 2006, p. 211).

Em diversas regiões a realização das reuniões dos Conselhos nos batalhões dificulta a participação de alguns moradores, sobretudo pelo medo de ser visto como informante. Os discursos dos participantes apontam para a necessidade de um rodízio dos locais de realização dos encontros, utilizando-se de espaços públicos como escolas e igrejas. Entretanto, também consideram importante a iniciativa da abertura dos Batalhões à comunidade em diferentes ocasiões, assim a “polícia passa a imagem de ser amiga” (TEIXEIRA, 2006, p. 212).

O terceiro e último modelo de relação entre a organização comunitária e a polícia é o que consiste na participação ativa do público no planejamento⁴⁴ das atividades de prevenção. Especialistas da área indicam que a qualidade dos programas (durabilidade, eficácia, e índice de participação social) tende a ser maior quando a polícia e a sociedade dividem responsabilidades na identificação dos problemas e no planejamento e implantação de soluções (DIAS NETO, 2003):

A polícia deve ainda estimular o diálogo com os diversos setores sociais, especialmente aqueles que lhe são mais hostis, como forma de reverter insatisfações e animosidades. A relação igualitária com os grupos constitui um fator de socialização da polícia, que se torna mais permeável à influência social (DIAS NETO, 2003, p. 99).

Nesse sentido, os CONSEG’s podem inserir-se como um novo canal de interação entre a comunidade e a temática da segurança pública, na busca pela redução da violência interpessoal e do controle de criminalidade:

São importantes porque fazem parte da perspectiva segundo a qual os problemas de segurança são responsabilidades de todos e não apenas das organizações policiais. Possibilita também um conhecimento mais

⁴³ Significa delator.

⁴⁴ O planejamento comum traz: redução das tensões entre polícia e o público, uso mais produtivo dos recursos, maior influência e empenho no tratamento das demandas locais, maior satisfação profissional entre os policiais.

aprofundado das questões das comunidades, o que leva as atividades preventivas. Finalmente, satisfaz às demandas democráticas de participação dos cidadãos nas questões de seu interesse. (Apostila de Multiplicador de Polícia Comunitária da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais – SSP/MG).

Eles pretendem ampliar a participação dos cidadãos no tocante às políticas públicas nesta área e representam a possibilidade de desenvolver uma nova relação entre Estado e cidadão, com um maior conhecimento de anseios e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública democrática⁴⁵.

Em suma, nesse Capítulo observou-se que o CONSEG se apresenta como espaço capaz de dialogar com diversas instâncias no intuito de entender o problema da segurança como uma questão multifacetada e que requer, principalmente, a participação social nesse contexto, tanto como parceira das instituições, como protagonista da segurança pública, materializando o discurso da Segurança Cidadã.

Portanto, não há como se falar em segurança cidadã se não há espaço de debate para a participação na gestão da segurança pública, onde a participação popular, como já vista, requer diversas dimensões e não se apresenta como um modelo único.

⁴⁵ O Conselho Comunitário de Segurança se apresenta como espaço capaz de dialogar com diversas instâncias no intuito de entender o problema da segurança como uma questão multifacetada e que requer, principalmente, a participação social nesse contexto tanto como parceira das instituições como protagonista da segurança pública, materializando o discurso da Segurança Cidadã.

4 POLÍCIA COMUNITÁRIA: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS NA FORMAÇÃO DOS CONSEGS

Propondo uma discussão crítica sobre esse tema, faz necessário estabelecer o conceito de policiamento comunitário, pois foi justamente a partir dessa nova estratégia de policiamento que surge o Conselho Comunitário de Segurança Pública.

Segundo Brodeur (2002), conforme Silva Júnior (2013), o policiamento comunitário tem sua origem no Reino Unido logo após a segunda guerra mundial com o “Policiamento em Grupo”, cuja característica é a permanente responsabilidade por parte dos policiais de determinada área. Dias Neto (2003, p. 32) traz o seguinte conceito de policiamento comunitário:

[...] O policiamento comunitário poderia ser descrito como um posicionamento filosófico que afirma que os objetivos da função policial, a natureza dos serviços envolvidos, os meios utilizados para prestá-los e a avaliação de sua adequação deveriam ser formulados e desenvolvidos com base nas experiências, necessidades e normas específicas da comunidade local, assim como nos ditames da lei e dos procedimentos vigentes.

Registra-se que o reconhecimento dos pressupostos da Polícia Comunitária, data do século XIX, quando Sir. Robert Peel, Secretário do Interior da Inglaterra, implantou a Polícia Metropolitana de Londres. Baseando-se num conceito de aproximação com a comunidade, estabeleceu-se uma política de resultados que indicasse a necessária atuação da polícia na solução de algumas questões sociais que impactavam na harmonia da convivência (BONDARUK; SOUZA, 2004).

Para melhor entendimento do significado do “policiamento comunitário” à democratização do policiamento, através da participação popular, serão tratadas, no presente Capítulo, as diferenças entre a polícia tradicional e a comunitária, bem como as experiências iniciais da segurança cidadã no Brasil e a polícia comunitária no estado da Bahia, com foco na instituição dos CONSEG's.

4.1 POLÍCIA TRADICIONAL E POLÍCIA COMUNITÁRIA

No contexto atual das sociedades democráticas tem sido frequentes as pressões sobre as organizações policiais para que alterem sua estrutura

convencional, fortemente burocratizada.

As razões para esse tipo de demanda costumam apoiar-se em uma dupla justificativa. Por um lado, na desconfiança sobre sua eficácia no combate à criminalidade; de acordo com esta crítica, o modelo tradicional de polícia não tem se mostrado capaz de alcançar a complexidade dos problemas diante dos quais se encontra. Por outro lado, na crescente perda de legitimidade do poder autoritário destas organizações frente às demandas de expansão do sistema democrático representativo para todas as esferas institucionais, nas sociedades contemporâneas de (DIAS NETO, 2003).

No entanto, diante das exigências da sociedade por mudanças nos bens produzidos pelas organizações, o modelo policial burocrático⁴⁶ não tem se adequado a todo tipo de trabalho. O ritmo de tais mudanças pode ser rápido, fazendo com que o modelo policial burocrático não seja eficiente, dando assim espaço ao “modelo policial não burocrático”, a exemplo do policiamento comunitário, cujo pressuposto básico é a integração com a comunidade, onde esta tem um papel ativo na formulação e implementação de políticas de segurança e na construção da ordem social (DIAS NETO, 2003).

Sobre o assunto, Silva Júnior (2013) evidencia o seguinte comentário:

[...] É justamente a partir desses princípios, características, pressupostos e níveis de intervenção que o policiamento comunitário passa a ser visto como uma estratégia que engendra vários benefícios para a comunidade de forma específica e para o público de forma geral (SILVA JÚNIOR, 2013, p. 18).

No intuito de facilitar a análise dessas diferenças, com fulcro nos dados obtidos da referência bibliográfica de Dias Neto (2003) e do Ministério da Justiça (2012), elaborou-se o quadro abaixo:

Quadro 2: Diferenças principais entre Polícia tradicional e comunitária

POLÍCIA TRADICIONAL	POLÍCIA COMUNITÁRIA
A polícia é uma agência governamental responsável, principalmente, pelo cumprimento da lei.	A polícia é o público e público é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos.

⁴⁶ O modelo policial tradicional é entendido como burocrático.

Na relação entre a polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes.	Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade.
O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime.	O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando à resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção.
As prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violências.	As prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade.
A polícia se ocupa mais com os incidentes.	A polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos.
O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios.	O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade.
A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem.	O que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público.
A função do comando é prover os regulamentos e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais.	A função do comando é inculcar valores institucionais.
As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular.	As informações mais importantes são aquelas relacionadas com as atividades delituosas de indivíduos ou grupos.
O policial trabalha voltado, unicamente, para a marginalidade de sua área, que representa, no máximo, 2% da população residente ali onde “todos são inimigos, marginais ou paisano folgado, até prova um contrário”.	O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras.
O policial é do serviço.	O policial é da área.
O policial emprega a força como técnica de resolução de problemas.	O policial emprega a energia e eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade, que no máximo chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho.
O policial presta contas somente ao seu superior.	O policial presta contas de seu trabalho ao superior e à comunidade.
As patrulhas são distribuídas conforme o pico de ocorrência.	As patrulhas são distribuídas conforme a necessidade de segurança da comunidade.

FONTE: CD Rom do encontro nacional de polícia Comunitária, promovido pelo Ministério da Justiça, Brasília – DF, dez-2001.

Na próxima seção, adentrar-se-á no eixo central do policiamento comunitário, o qual seja o envolvimento da comunidade e do cidadão nas políticas e programas de segurança cidadã.

4.2 AS EXPERIÊNCIAS INICIAIS DA SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL

A discussão acerca da Segurança Cidadã ganhou destaque na América Latina em meados da década de 1990. Contudo, o exemplo mais comentado desse modelo foi à experiência de Bogotá, capital da Colômbia, diante da explosão demográfica dessa cidade, necessitando de mudanças efetivas para a área da segurança (MESQUITA NETO, 2011)⁴⁷. Iniciou-se, com isso, a implementação de programas e projetos baseados “em dois eixos: no fortalecimento das instituições de polícia e justiça, e em programas de prevenção à violência e à criminalidade por meio da atenção a grupos vulneráveis” (CARÁMBULA, 2006, p. 859).

As primeiras ações do programa, de modo geral, consistiam em identificar as raízes da violência e da insegurança, buscando o que as provocavam, bem como as formas de serem enfrentadas. Contando com a participação de diversas instituições, públicas e privadas, e a ativa participação dos cidadãos, a segurança passou a fazer parte da agenda prioritária da administração local (CARÁMBULA, 2006).

A segurança cidadã é entendida como uma política integral de segurança que aborda e integra aspectos que vão da prevenção ao controle, tendo como ambiente em destaque a realidade local, compreendendo a multicausalidade da violência e heterogeneidade de suas manifestações (CARÁMBULA, 2006, p. 862).

No Brasil, o Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 384/2007, lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual apresenta premissas que indicam indícios de mudança rumo ao novo paradigma: a Segurança Cidadã. Em consonância com essa discussão, o PRONASCI, na realidade brasileira, se destaca pelo seu olhar multidisciplinar em relação à segurança pública. Pela primeira vez, após a Constituição de 1988⁴⁸, surge efetivamente iniciativa concreta para a participação da sociedade na execução da política de segurança pública com a possibilidade de exercício da cidadania.

[...] A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente a natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada,

⁴⁷ Mesquita Neto explica a origem do conceito de Segurança Cidadã, que no Brasil e na América Latina é usado para valorizar uma concepção de segurança mais democrática, em oposição àquela de cunho mais autoritário. A vantagem desse conceito, para o estudioso, é que ele explicita que a segurança é um direito de todos os cidadãos.

⁴⁸ Embora tenha começado em 2007, no início do segundo mandato do governo de Lula (2002-2010), sob a liderança no Ministro da Justiça Tarso Genro, a atuação do PRONASCI somente ganhou força em 2009 ((MESQUITA NETO, 2011).

com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. (FREIRE, 2009, p.107).

O Programa apresenta como principais eixos as “Ações estruturais” e os “Programas Locais”. O primeiro, prima pela a valorização dos profissionais de segurança pública (sobretudo com a Bolsa Formação, incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pelo Renaesp – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública); a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado. O segundo prima pelo envolvimento da comunidade na prevenção da violência. A comunidade é destaque nesse processo com os subprogramas: Território da Paz, que abrange, por exemplo, os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública e o Canal Comunidade; Integração do Jovem e da Família e a Segurança e Convivência. Amplia-se o conceito sobre segurança, por consequência, a maneira de conceber política de segurança pública no Brasil.

O PRONASCI, de acordo com o paradigma da Segurança Cidadã, tem como destaque valorizar a contribuição dos municípios para a segurança pública, atuando este como cogestor, rompendo os preconceitos restritivos, oriundos de uma leitura limitada do artigo 144, da Constituição. “Essa contribuição não se esgota na criação de Guardas Civis, mas, principalmente, se estendendo à implantação de políticas sociais preventivas” (SOARES, 2007, p. 92). Ao mesmo tempo em que o Governo Federal assume o papel de articulador e definidor das políticas de segurança pública, há uma tentativa de não perder de vista que tais políticas devem levar em conta a realidade local de cada região.

Salienta-se que, diferentemente dos Planos Nacionais até então enunciados, o PRONASCI foi instituído através da edição da Medida Provisória, o que demonstrou o envolvimento formal do governo com sua implantação, com explicitação dos recursos em seis anos (2007-2012), o que, por sua vez, expôs o comprometimento do sucessor, pelo menos em sua primeira metade, com a continuidade dos trabalhos e o cumprimento das metas previstas. (SOARES, 2007).

Com o PRONASCI há um deslocamento não apenas no plano das ideias, mas na injeção dos recursos financeiros do governo federal. A segurança preventiva, que são os projetos direcionados a ações sociais, obteve maior aplicação de

recursos se comparado com a segurança repressiva, a qual se relaciona às ações de policiamento ostensivo (FGV, 2009). As prioridades, portanto, foram redimensionadas.

Entretanto, o PRONASCI não passou despercebido de críticas. Em muitos municípios não foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIMs), o que dificultou a gestão integrada do programa na comunidade local, já que esses Gabinetes detinham a tarefa de identificar, com o auxílio de especialistas, os projetos a serem implementados na comunidade.

Não obstante o PRONASCI ser concebido sob o olhar da segurança cidadã, na elaboração efetiva do citado programa não se vislumbrou a participação popular. Salienta-se que, historicamente, as políticas de segurança pública foram concebidas de forma restrita por dirigentes de instituições públicas, assim como chefes e comandantes das instituições policiais. Apenas, em 2009, com o advento da Conferência Nacional de Segurança Pública, há inovação na maneira de entender a participação popular na construção da política de segurança pública. Assim, o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, convocou, em 2009, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, a qual marca a tentativa do início efetivo de participação e diálogo social, em âmbito nacional, envolvendo diversos atores para a consecução da política pública de segurança.

A participação na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública contou com representantes do poder público (entes federados e dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público), dos trabalhadores da área de segurança pública e da sociedade civil organizada. Segundo Zacher (2009), a proporção base adotada para a representação de cada segmento foi a de 40% para sociedade civil, 30% para trabalhadores da segurança pública e 30% para representantes do poder público. Essa Conferência se mostrou como arena principal de discussão para decisão política a respeito dessa área. Além disso, demandou-se a consolidação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) como esfera maior de deliberação sobre a segurança pública (ZACHER, 2009).

Em relação ao CONASP, o governo federal, atendendo a diretiva da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, através do Decreto nº 6.950/2009, revogou o decreto de 1997 e regulamentou o referido Conselho como órgão colegiado permanente, consultivo e deliberativo, retirando-lhe o caráter exclusivamente estatal próprio do modelo anterior. Pelo texto do decreto, compete

ao CONASP formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade e atuar na sua articulação e controle democrático.

O decreto ainda incentiva a reprodução do CONASP, no formato federal, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com vistas à integração de um sistema descentralizado de deliberação sobre a segurança pública e a prevenção da violência. Ademais, no intuito de ratificar ainda mais o paradigma da segurança Cidadã, o Brasil assinou a Declaração de São Salvador, em junho de 2011, a qual disciplina o exercício da segurança cidadã pela participação comunitária e de distintos atores sociais.

Consoante apresentado, o modelo de segurança pública pautado na figura do cidadão é uma realidade cada vez mais exigida, por ser a segurança, na atualidade, um direito fundamental que deve ser efetivado no seu sentido amplo. Dessa forma, fica evidente além da participação popular, a necessidade de integração entre as diferentes pastas do governo, referentes a desemprego, a serviços básicos de saúde, bem como moradia e educação.

4.3 POLÍCIAS COMUNITÁRIAS NA BAHIA: PROJETO POLÍCIA CIDADÃ

Há algumas décadas a sociedade mundial tem presenciado célere crescimento da violência nos grandes centros urbanos. Por conta disso, propostas para frear a criminalidade ganham espaços nas discussões. Embora não seja um problema apenas dos grandes centros urbanos, é nas cidades onde se presencia o crescimento das práticas delituosas de forma acentuada. Isso é ocasionado por uma forte presença de fatores predisponentes. Assim, pesquisadores elaboraram métodos de mensuração dos custos da violência que oferecem estimativas dos gastos decorrentes da questão: os cálculos, a partir dos gastos em segurança pública, segurança privada e com a previdência social, despesas decorrentes de vitimização, indenizações, perdas no turismo e no comércio, dentre outras, perfazem uma média de 5% do PIB de cada país, além dos prejuízos imensuráveis (MARTINS, 2011).

A análise ainda perpassa o constante desacerto em torno da busca de

responsáveis, de explicações e de soluções para o problema, momento em que são questionadas as formas tradicionais de se fazer policiamento, levando as instituições policiais a buscarem modelos alternativos que promovam um melhor controle da violência.

Associada a medidas como inserção tecnológica, aumento e qualificação de efetivo, reformas estruturais, administrativas e operacionais, dentre outras, surgiu a perspectiva de que a manutenção da segurança pública deve inexoravelmente se fundamentar numa relação de parceria entre a polícia e a sociedade, experiência denominada mundialmente como “polícia de proximidade”⁴⁹. Contudo, no estado da Bahia, foi denominada de “polícia comunitária” pela Polícia Militar da Bahia (PMBA), que é a instituição nacional responsável pela preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo.

Considerando esses aspectos gerenciais, o então Comandante Geral da Polícia Militar da Bahia, Coronel Jorge Luís de Souza Santos, diante da urgente necessidade de modificar o desempenho administrativo e operacional da Corporação, com o fito de torná-la mais próxima do atendimento satisfatório das necessidades do cidadão baiano, no final da década de 90, buscou por meio do convênio Polícia Militar da Bahia - PMBA e Universidade Federal da Bahia – UFBA, implementar um modelo de gestão mais moderno, capaz de atingir esse objetivo⁵⁰.

Desde que o convênio foi firmado diversos projetos e estudos foram realizados com essa finalidade, construindo-se assim uma base sólida para que a PMBA saísse da letargia administrativa em que se encontrava e vislumbresse melhores caminhos para o futuro. E é sobre esta base que surgiu o PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DE QUALIDADE NA PRESTACÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, que foi denominado PROJETO POLÍCIA CIDADÃ - PPCid - 1996, o qual buscava elevar a qualidade dos serviços prestados diretamente à comunidade, na atividade-fim da Corporação.

Salienta-se que estas ações de Policiamento Comunitário foram implantadas na Polícia Militar da Bahia inicialmente por meio do seu Departamento de Modernização e Tecnologia – DMT, departamento este, inclusive, criado com o novo

⁴⁹ O Policiamento de Proximidade, terminologia utilizada no Rio de Janeiro, tem como fundamento a presença, proatividade, descentralização e resolução de conflitos da polícia. Sua implantação objetiva promover a aproximação entre policiais e cidadãos, e reduzir os indicadores de criminalidade a partir da ação policial qualificada.

⁵⁰Fonte: Site da Polícia Militar da Bahia. Disponível em http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2667&Itemid=998.

modelo de gestão, que desfez o isomorfismo burocrático com a organização militar do Exército nacional, estabelecido durante o regime militar:

[...] O processo de modernização pela qual passou a Polícia Militar da Bahia a partir do final de 90 aumentou as expectativas de melhoria da confiança e, conseqüentemente, do apoio à PM em suas investidas para diminuir a violência e a criminalidade. Entretanto, aproximadamente dez anos depois de implementada a Polícia Cidadã, as expectativas de aumento de confiança da população na PM é vista por parte de alguns oficiais de forma moderada por causa dos problemas enfrentados para viabilizar de forma efetiva o policiamento comunitário (SILVA JÚNIOR, 2007, p.142).

Consoante se extrai do site da Polícia Militar da Bahia⁵¹, inicialmente a Nota de Serviço nº 001/1997 oficializou a implementação do PPCid nos 5º e 8º batalhões da PMBA, como projeto-piloto. Posteriormente Nota de Serviço nº 001/1999, regulou a implantação em todas as unidades operacionais, estabelecendo um “norte” a ser seguido por todos os Comandantes de Unidade Operacional, para execução e desenvolvimento da doutrina de Polícia Cidadã.

Assim foi estabelecido e feito em duas etapas, conforme projetos específicos: o primeiro de implantação que foi o PPCid, e o segundo de retomada do PPCid, em face da descontinuidade das ações iniciais. Soma-se a isso a mudança dos uniformes (com um visual mais leve e funcional), aquisição de novos equipamentos, armamentos e viaturas (estas com nova padronização).

A forma de como aplicar esses novos recursos humanos e materiais surge como consequência desta nova visão da PMBA, originando daí o conceito de Polícia Comunitária – doutrina de policiamento que se baseia na estreita relação entre a polícia e a sociedade, discutindo os problemas e buscando soluções, numa parceria constante objetivando a paz social e a tranquilidade pública. Sobre isso, Silva Júnior (2007) diz que:

[...] O Projeto Polícia Cidadã tem como objetivo geral melhorar a qualidade do serviço de segurança pública no Estado da Bahia. Sua estratégia tem como fulcro o policiamento comunitário, baseada na integração com a comunidade e o policiamento orientado para a solução de problemas, que visa a conhecer e administrar os problemas que causam insegurança nos bairros, buscando melhorar a qualidade de vida dos moradores (SILVA JÚNIOR, 2007, p.80).

Neste novo tipo de policiamento, a comunidade e a PM, assumem uma postura única de corporação. Salienta-se que para a efetivação do citado projeto

⁵¹ Fonte: Site da Polícia Militar da Bahia. Disponível em <http://segurancaemfocoba.blogspot.com.br/2011/05/policia-comunitaria-na-bahia.html>

foram estabelecidas seis linhas de ação⁵² (Integração com a comunidade, Reestruturação do batalhão, Gestão de compromissos, Gestão da Excelência, Educação continuada e Núcleo de memória), onde a polícia proporciona à proteção a comunidade, e esta auxilia a primeira a identificar os locais e agentes que perturbam a ordem pública.

4.4 CONSTITUIÇÃO DOS CONSEG'S A PARTIR DO PROJETO POLÍCIA CIDADÃ

Consoante anteriormente delimitados, os projetos de Implantação de Qualidade na Prestação dos Serviços de Segurança Pública, denominados “Projeto Polícia Cidadã”, buscam levar a qualidade dos serviços prestados diretamente à comunidade, na atividade-fim da Instituição.

Em que pese o paradigma da segurança cidadã coloca a participação da sociedade como condição, uma vez que a temática sobre segurança pública é ceifada pelo paradigma de que apenas a atuação policial é imprescindível, o policiamento comunitário enfatiza que os próprios cidadãos são a primeira linha de defesa na luta contra o crime e utiliza-se a técnica de abrir-se para os problemas que as comunidades identificam.

Parte dessa técnica consiste na criação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública, instituições formadas pelos mais diversos segmentos representativos da comunidade, de um município ou bairro⁵³. Sobre o assunto, Martins (2012) apresenta a seguinte ponderação:

[...] Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) fazem parte do novo modelo de policiamento comunitário implantado no âmbito do processo de modernização da PMBA, dentro da perspectiva exposta de gestão participativa consubstanciada pela proximidade com a sociedade civil.

Segundo a proposta de Estatuto dos Conselhos Comunitários de Segurança, no Art. 1º parágrafo único, contida no PPCid (BAHIA,1997), cabe a eles “[...] coordenar a participação dos segmentos organizados da sociedade na elaboração, execução e controle das atividades de segurança pública” (texto na íntegra no ANEXO G). Entretanto, frente às dificuldades que a proposta de modernização já previa encontrar no âmbito organizacional, o PPCid (1997) chega a trazer no Art. 2º, Inciso V, da proposta de Estatuto, a seguinte missão para os Conselhos: “Quebrar a resistência interna da Corporação, no particular da implantação de uma

⁵² PPCid 1998, p. 06.

⁵³ Vide definição de Conselho Comunitário de Segurança Pública no Capítulo III.

mentalidade gerencial mais moderna e de maior dinamicidade nos serviços de polícia ostensiva preventiva.” (BAHIA, 1997) (MARTINS, 2012, p. 148).

Assim, observa-se que o processo de formação desses conselhos deve ser democrático, sendo permeado por uma ampla divulgação e sensibilização da população local, que elege os conselheiros para atuar na promoção da “defesa social”, por meio de ações e projetos ligados às políticas públicas.

O principal objetivo do Programa que criou os CONSEG's é o envolvimento das comunidades na construção de uma sociedade solidária e pacífica. A partir de ações integradas na área social, somam-se esforços e dividem-se responsabilidades para o aprimoramento da segurança pública e para o combate às causas da violência, tendo como objetivo específico aproximar a sociedade civil e os órgãos de segurança pública, revertendo uma relação de desconfiança que sempre permeou a relação entre esses atores sociais.

[...] O objetivo dos conselhos é desenvolver programas de prevenção da criminalidade com a participação da comunidade [...] que cumpre a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento e programas de prevenção adequados às necessidades da população da sua área (BEATO FILHO, 2002, p. 07).

Pode-se considerar os CONSEG's como canais de abertura para a participação da comunidade nos assuntos ligados a área da segurança pública. Essa participação popular manifesta-se por um caráter consultivo entre a Área Integrada de Segurança Pública e o município, o bairro ou a comunidade.

Os Conselhos também têm por finalidade tomar conhecimento dos problemas das localidades em sua área de abrangência. Isso se dá pela participação dos moradores e de demais usuários dos serviços policiais. Com o diagnóstico contando com a participação de todos e possuindo maior precisão, o Conselho possibilita o desenvolvimento de ações importantes como as que visam ao controle da violência e da criminalidade; possibilita, também, que os responsáveis pelas ações policiais da região em foco discutam os problemas encontrados, o que ajuda no estabelecimento de prioridades, bem como na noção de pertencimento do indivíduo àquela sociedade.

5 RESULTADOS

Este Capítulo destina-se a descrever as informações coletadas durante a observação realizada quando das reuniões com membros dos CONSEG dos bairros do Nordeste de Amaralina e da Pituba. O resultado da pesquisa será apresentado da seguinte forma. Num primeiro momento, o leitor terá conhecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança a partir da descrição de suas características, onde tal descrição já traz elementos/categorias que serão retomados na análise.

Abordar-se-á também o histórico dos CONSEGS no seu contexto histórico e político, entendendo-se como funciona a sua dinâmica atualmente. A descrição de sua composição e de seu funcionamento será discutida, indicando quem são os membros do Conselho Comunitário de Segurança e como este se organiza para funcionar. Ademais, abordar-se-ão as ações dos Conselhos no intuito de expor quais são as demandas reais do bairro e como elas são tratadas pelo Conselho. Por fim, a relação entre polícia, conselho e comunidade também serão destacadas.

5.1 MÉTODO

A pesquisa foi prazerosa de ser realizada, embora, por vezes, algumas dificuldades tenham surgido. O prazer está em ir a campo e ver que sua problemática de pesquisa vai ganhando corpo à medida que os dados vão aparecendo na imersão na realidade. Entretanto, a cada etapa se percebe que a pesquisa não consegue dar conta de uma realidade de forma completa. A pesquisa remete à apenas uma fração mínima da realidade, uma vez que, necessariamente, outra fração do real será ignorada.

A concretização dessa pesquisa encontrou algumas dificuldades. No Conselho Comunitário de Segurança da Pituba, os entrevistados, na sua maioria, não podiam realizar a entrevista no horário diurno, uma vez que passavam o dia em seus trabalhos. Assim, esperou-se a data de uma ação social promovida por aquela entidade para que fossem concretizados os diálogos necessários para embasarem

esta pesquisa ⁵⁴.

Contudo, a maior dificuldade foi em relação ao Conselho Comunitário de Segurança do Nordeste de Amaralina, o qual se encontra desativado. Situação que necessitou do auxílio do Presidente da Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança do Estado da Bahia – FECONSEG/BA⁵⁵ para localizar seus antigos membros. Salienta-se que, no Conselho do Nordeste de Amaralina não havia arquivos de atas.

Segundo membros do Conselho, não há a realização de atas porque as pessoas não querem ver seus nomes identificados nessas atas. Entretanto, há projetos, bem como ofícios, que foram encaminhados. Além disso, assim como o CCS da Pituba, os entrevistados, na sua maioria, não podiam realizar a interlocução no horário diurno, uma vez que passavam o dia em seus trabalhos. Diante disso, as entrevistas foram realizadas à noite, bem como a ida às reuniões, onde foi estabelecido um diálogo harmônico com os entrevistados, os quais foram solícitos em responder todas as questões que precisasse.

5.2. CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DO NORDESTE DE AMARALINA

5.2.1 Histórico

A origem do bairro do Nordeste de Amaralina está estreitamente ligada à comunidade de pescadores do Rio Vermelho, constituída no início do século XIX e uma das mais velhas de Salvador.

No início do século XX, quando o Rio Vermelho começa a ser cobiçado pela burguesia, os pescadores são obrigados a construir suas casas nos arredores, ou seja, em Amaralina. Pescadores e suas famílias instalam-se no alto da colina do

⁵⁴ Vide Apêndice II.

⁵⁵ A Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia – FECONSEG/BA, fundada em 11/01/2000, com sede e foro situado no Mirante do Bonfim/ Bonfim, Cidade do Salvador, sob a presidência de Francisco Alves Borges.

Nordeste de Amaralina, em frente à praia de Amaralina. Na época, todas as terras pertenciam a diversos grandes proprietários, entre eles a família Amaral, que possui uma importante parte dos terrenos e dá seu nome ao bairro: Amaralina. Estas grandes áreas de exploração agrícola são pouco a pouco revendidas em lotes a baixo preço, ou invadidas ilegalmente, constituindo os primeiros germes da urbanização do bairro de invasão (BREBION, 2005).

Na primeira metade do século XX, é conhecido pela tradicional pesca do “xaréu”, chamado “peixe de pobre”, pois não custava caro e “fazia mal aos ricos”. Juca Amaral, homem de prestígio na capital da Bahia, é proprietário de uma grande parte das terras de Amaralina e da rede de pesca de “xaréu”, a mais importante da cidade. Sua casa situa-se ao lado da igreja Nossa Senhora dos Mares, no morro que invade o mar, entre o Rio Vermelho e a ponta rochosa de Amaralina.

Hoje, a casa e a pequena igreja pertencem ao Exército, e o terreno foi ocupado pelo atual quartel de Amaralina. Na ocasião, a puxada de rede atraía muita gente, que vinham comprar o peixe ainda vivo, tornando-se uma verdadeira atração folclórica. Em seguida, o peixe abastecia toda a cidade (BREBION, 2005).

A partir dos anos 50, enriquecida com belas residências e um transporte mais fácil, a população do Rio Vermelho cresce e se estende até Amaralina, preferida dos veranistas, à época. Amaralina distingue-se logo por sua “população de praia”, vivendo da pesca e abrigando em seus morros o candomblé. O porto de Amaralina não existe mais e os pescadores que moram no Nordeste de Amaralina têm se reunido nos portos do Rio Vermelho, Pituba ou Barra (BREBION, 2005).

No século XVIII, o atual Nordeste de Amaralina era composto por grandes terras agrícolas, onde se localizavam diversas fazendas, entre elas Paciência, Santa Cruz, Ubaranas e Pituba. Mais tarde, esses grandes terrenos foram divididos entre diversos proprietários, que, a partir da segunda metade do século XIX, os fracionam à sua volta em lotes menores, sendo ainda subdivididos mais uma vez pelos locatários. Alguns proprietários encorajaram mesmo a ocupação desses terrenos, esperando tirar proveito dessa situação. As relações de propriedade tornam-se então cada vez mais difíceis de determinar. É por esse processo que são ocupados 22% da superfície total atual do bairro (BREBION, 2005).

Na área urbana de Salvador, outros grandes patrimônios familiares são deixados em espera pelos proprietários, impedindo assim a expansão do capital promotor. Esses terrenos tendem a ser ocupados por invasão ou por processo

caótico de diferentes relações de direito de uso como o parcelamento do solo. Foram todos os diferentes processos que contribuíram para a emergência da invasão do Nordeste de Amaralina.

Os primeiros moradores do Nordeste de Amaralina são constituídos de pescadores e suas famílias e de empregados das explorações agrícolas localizadas na região. Nos anos 50, no período de êxodo rural, os novos moradores provêm da zona do Recôncavo e de outras regiões agrícolas.

A partir dos anos 70, constata-se certa modificação desse quadro. A nova população é originária de Salvador mesmo, vinda de diferentes lugares da cidade, depois de ter sido expulsa do bairro de invasão onde residia. Eles vêm se refugiar no vale, de difícil acesso, formando a invasão do Vale das Pedrinhas entre 1968 e 1970, e constituindo a invasão Sete de Agosto, em Santa Cruz, em 1970 (BREBION, 2005).

Entre os invasores dos anos 1940/60, havia pequenos funcionários e operários, pequenos comerciantes, arrumadeiras, trabalhadores da construção civil, vendedores ambulantes. Os desempregados ou aqueles sem profissão eram em pequeno número. Do ponto de vista do emprego e da renda de seus moradores, o Nordeste de Amaralina não diferia significativamente das outras invasões. A população economicamente ativa do bairro, em 1974, representava 30% da população total, a mesma taxa de toda a cidade (BREBION, 2005).

O grau de organização dos moradores e sua capacidade de luta são os elementos decisivos que lhes permitiram obter esse reconhecimento de “bairro de baixa renda”, não correndo mais o risco de ser erradicado. O tempo de invasão desempenha um papel igualmente importante.

Somente depois de morar certo tempo no bairro e de terem sido implantadas relações de vizinhança mais sólidas, é que eles decidem organizar-se em associações culturais e esportivas e, sobretudo, em “associações de proteção ao bairro”, pressionados pela ameaça dos proprietários, dos poderes públicos e da polícia. Essa organização pode ter, algumas vezes, um caráter provisório, o tempo de reivindicar e obter dos poderes públicos, por exemplo, a implantação da rede hidráulica ou elétrica, dois serviços que condicionam fundamentalmente a perenidade do bairro (BREBION, 2005).

Um das contemporâneas formas dos moradores do Nordeste de Amaralina organizarem-se em “associações de proteção ao bairro”, foi por meio do Conselho

Comunitário de Segurança, o qual compreende as regiões circunvizinhas do Vale das Pedrinhas, Santa Cruz e Chapada do Rio Vermelho.

Discorrendo sobre o prelúdio do CCS, Francisco Alves Borges, Presidente da FECONSEG/BA, relatou em entrevista, que o início do seu funcionamento ocorreu em 2000, a pedido da população pela necessidade da Polícia Militar e Polícia Civil aproximarem-se da comunidade. Contudo, a partir de 2013, o apoio da gestão pública para o seu desenvolvimento tornou-se cada vez mais escasso, situação que se agravou em 2016, ocasionando a sua desativação.

Além do fim do apoio da gestão pública, a população do Nordeste de Amaralina deixou de participar das reuniões. É uma boa comunidade, que luta para a melhoria. Mas as características locais geram medo. Está entendendo? Os traficantes veem pessoas se reunindo com a polícia, nunca vão entender que é para o bem da comunidade. Isso causa temor. Você percebeu isso, não foi? Ninguém do Nordeste se identificou na sua pesquisa [...] (FRANCISCO).

Ainda sobre o início do Conselho, Paulo⁵⁶, ex-presidente do Conselho, discorreu em entrevista que antigamente existia um Major da Polícia como pessoa responsável, o qual foi procurar pessoas que desenvolviam algum trabalho na comunidade do Nordeste de Amaralina.

Nessa conjuntura, chegou-se à pessoa atual presidente, que já atuava no bairro contando histórias para as crianças da região. Conforme sua descrição, ela se encantou com a possibilidade de abeiramento entre a polícia e a comunidade. Entretanto, esta aproximação nunca funcionou a contento, pois a participação da comunidade era ínfima, diante do receio de represálias dos traficantes da facção criminosa que liderar o tráfico de drogas na região do Nordeste de Amaralina (ENTREVISTA – PAULO).

Ademais, no que se refere à escolha da presidência, Carol⁵⁷, ex-membro do Conselho, relatou que, no início, era secreta, realizada em uma sala, na qual as pessoas votavam no seu candidato. A partir de 2010, a votação tornou-se aberta, após a apresentação das propostas dos candidatos.

5.2.2 Composição – Funcionamento

⁵⁶ Nome fictício

⁵⁷ Nome fictício

O Conselho Comunitário de Segurança do Nordeste de Amaralina era formado por 08 (oito) moradores do bairro, os quais basicamente tinham suas funções no Conselho vinculadas com a atividade social em que já exerciam na localidade, bem como pelo representante da Polícia Militar da 40ª Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM)/NORDESTE DE AMARALINA, responsável pelo policiamento ostensivo desse bairro.

Conforme Paulo, ex-presidente do Conselho, é de suma importância que o membro do Conselho pertença ao bairro, uma vez que este conhece a realidade e a cultura local, sendo significativo, portanto, para a definição de segurança.

Então, hoje os conselhos comunitários de segurança tem que ter desde o engenheiro, um funcionário que trabalha na limpeza, que morem no bairro. Tem que morar no bairro. Primeira coisa ele tem que morar no bairro. Como um presidente de um conselho que não mora. Tem que conhecer a realidade porque a cultura local tem ser respeitada e justamente é isso o grande problema da nossa sociedade hoje é a cultura, ela não é mais respeitada. Então, você vem administrar aquilo que você não conhece. Então, eu acho que acerta os governantes quando colocam, em sua pasta mesmo que seja um técnico, mas que seja da área. Não posso colocar um cientista para trabalhar na área de educação, melhor que ele vá trabalhar em uma área que ele tenha condições de mostrar o conhecimento dele porque na administração não há lugar para aprendizado, há lugar para colocar em prática o conhecimento, seja acadêmico, seja ele comunitário. Paulo Freire já dizia muito bem (PAULO).

No que diz respeito às composições do Conselho, percebe-se, contudo, que houve pouca renovação das pessoas desde a sua criação, sendo basicamente os mesmos integrantes do início até a sua completa desativação.

As reuniões do Conselho aconteciam esporadicamente, não tendo uma periodicidade definida. O Conselho não dispunha de sede fixa, sendo as reuniões realizadas na igreja ou Centro Comunitário ou em qualquer local disponível no próprio bairro.

Ressalta-se que o CCS do Nordeste de Amaralina não dispunha de recursos financeiros para gerir seu funcionamento. Segundo entrevista do ex-presidente do Conselho: “Nós andamos com os amigos que temos, os conhecidos, com o conhecimento que temos”; situação que demonstra mais um empecilho na sua manutenção, pois a atual situação financeira define outras prioridades àqueles que contribuía para o fundo do CCS, em especial aos humildes moradores do bairro.

5.2.3. Demandas – Temáticas – Ações

As demandas que chegam ao Conselho são essencialmente ligadas às necessidades dos moradores e/ou as carências da comunidade, podendo-se perceber que essas estão basicamente vinculadas à necessidade de prestação de serviços públicos. Dessa forma, o conselho atuava, em boa parte dos casos, pleiteando demandas que visassem uma atuação estatal mais efetiva para melhorias no bairro, como a implantação de um posto de saúde 24 horas, a ausência de transporte público, a falta de saneamento básico, a precária iluminação pública e a infraestrutura.

Principalmente a questão de linhas de transporte. Principalmente. Hoje, aqui num bairro populoso como esse. Hoje nós somos cobrados saneamento básico em muitas ruas aqui que estão quebradas. A própria Embasa vem fazer o serviço, quebra, e deixa quebrado. E quando a gente vai buscar, se sabe como é o serviço da Embasa pra fazer, alias, pra refazer o próprio serviço, porque ela quem quebrou. Então isso é complicado. Essa é uma questão da demanda, de infraestrutura. A gente atua, na realidade, o Conselho atua mais na questão da prevenção do que ser atuante diretamente no foco do problema. Pra não ter problema com aquela luz apagar, a gente vai e manda consertar, paga até. Termina pagando pra que a luz não fique apagada, pra que a rua não fique escura. Uma rua escura é uma rua perigosa. Tem um buraco ali que o governo não vai tapar, mas que a gente pode tapar, que a gente termina tapando. (CAROL)

[...] as pessoas vem aqui as vezes pedir uma cesta básica, as vezes vem aqui pedir pra a gente ligar pra a Coelba, se tem alguma pessoa lá que possa vir aqui trocar a lâmpada do poste que tá escuro, é o esgoto que tá em céu aberto, pra a gente ligar, procurar correr atrás pra ver se faz a limpeza do esgoto. É um buraco que tá atrapalhando, a gente ligar pra a televisão pra vir ver, a gente ver qual a maneira que a gente pode pegar e ajudar pra vir tapar aquele buraco. É lixo a céu aberto também, que atrapalha às vezes até as pessoas a estar transitando, até um carro, incomoda o mau cheiro do lixo [...] (CAROL)

Com os órgãos do Poder Judiciário, o Conselho estabeleceu diversos diálogos. Com a Defensoria Pública, executou o projeto Pai Responsável e com o Ministério Público do Estado fez um trabalho para realização de exames de DNA. Sobre a importância, dos referidos projetos, Meire⁵⁸, moradora do Nordeste de Amaralina há 20 anos, destacou:

[...] o pai de minha filha dizia que não era pai dela, falei com o pessoal do conselho e eles me mandaram para Justiça [...]. Hoje ele paga duzentos reais por mês já é uma boa ajuda né? [...] Agradeço muito a eles. [...] (MEIRE)

A partir de tais ações, percebe-se que a atuação do CCS do Nordeste de Amaralina traduziu uma concepção que ultrapassou a ideia original de interação com as unidades policiais. Estabeleceu-se novos objetivos, a exemplo da integração da

⁵⁸ Nome fictício

comunidade com as autoridades policiais, com as ações que resultem na melhoria da qualidade de vida da população e a prevenção e a solução de problemas ambientais e sociais. Segundo Paulo:

A segurança não está ligada apenas a segurança e policiamento porque uma rua que está quebrada tem falta de segurança, uma rua sem iluminação é uma rua sem segurança, uma rua, uma escola sem um guarda municipal é um ponto sem segurança. Então a segurança ela está em tudo. Ela é macro (PAULO).

Nota-se que o Conselho recebe também muitas denúncias em relação às ações arbitrárias da polícia para com os moradores do bairro. Diante disso, no próximo item, destaca-se a atuação do Conselho no sentido de desenvolver a mediação entre a polícia e a comunidade, como se mostra a seguir.

5.2.4 Relação entre Polícia, Conselho e Comunidade

A relação do Conselho com a Polícia se resume basicamente pela função mediadora, atuando na mediação de conflitos entre a polícia e a comunidade. Segundo entrevista com Paulo, ex-presidente do Conselho, a polícia agia muitas vezes de forma arbitrária contra moradores do bairro, gerando situações conflitantes. Quando esse tipo de incidente acontecia, o morador vinha até às pessoas do Conselho. O presidente, por sua vez, enviava um ofício ao Comandante da Companhia daquele policiamento⁵⁹ para que se procedesse a medidas cabíveis no intuito de afastar as ações arbitrárias por parte dos policiais no bairro. O Conselho, portanto, servia como interlocutor entre a comunidade e a polícia quando as abordagens truculentas aconteciam, conforme contam os ex-membros, Carol e Paulo:

Sempre quando tem algum incidente, caso alguma abordagem que não seja do jeito que tem que ser, caso ocorra de eles pegarem um menino que não se envolve, que não tem envolvimento, a comunidade vir até a gente pra a gente ir e servir como ponte, pra chegar até o comandante, pra ter uma reunião e passar esse fato que ocorreu. [...] O lance é esse, de a comunidade não tem esse vínculo direto pra conversar com o major e o comandante. E nós, como membro do conselho, podemos ir chegar lá diretamente e dizer “não, fazemos parte do conselho”, eles já sabem que existe o conselho e que atendemos à nossa comunidade (CAROL).

Chamei, mandei um ofício para o Comandante-Geral, mas quem estava

⁵⁹ 40ª CIPM-NORDESTE DE AMARALINA

assumindo, o comandante Elzio, assumiu a responsabilidade. Sentou conosco, discutiu, se propôs a reaver, perguntou se a pessoa queria reencontrar para a corregedoria (PAULO).

Os ex-membros do Conselho e o presidente da FECONSEG/BA são unânimes em dizer que a polícia não conhecia a dinâmica do bairro e não procuravam se aproximar da comunidade, impondo, por sua vez, diversos procedimentos burocráticos e ações que dificultavam a promoção da cultura local, como a realização das festas, conforme conta Carol:

O bairro é um bairro populoso. Tem encontro junino no São João. Tem as festas do Natal. Tem as festas de São Pedro, dia dos Pais, dia das Mães. É um bairro folclórico, cultural, que tem eventos, e que está deixando de ter os eventos por causa da polícia que não quer mais que tenha eventos no bairro, porque o bairro está perigoso. Então está deixando de ter eventos, e isso causa certo incômodo, e termina tendo vários problemas no bairro devido à questão de a gente não se dar bem com a polícia.

A princípio, eles cobram uma série de documentação e exigências que sabem que a gente não vai conseguir dar conta, devido a já estarmos acostumados a fazer nossas atividades e nunca ter problemas. Chega agora e eles exigem que tem que ter a SUCOM. A maior dificuldade pra a gente chegar na SUCOM, mas a gente vai. Eles exigem hoje que tem que ter o DETRAN para fechar a rua e poder ter o evento. Fica difícil, mas a gente vai. Quando a gente consegue tudo isso eles ainda chegam pra acabar o evento. Depois de conseguir todos os aparatos que eles exigem, todas as exigências deles pra fazer o evento, tem que ter horário. A gente respeita os horários, mas eles chegam antes. Então tudo isso é complicado.

E com a questão do tráfico de drogas aumentando cada dia que passa, às vezes eles ainda taxam que o evento foi bancado por traficantes. E por isso eles chegam e acabam o evento. Sempre tivemos evento aqui e nunca foi bancado por traficante nenhum. A gente não tem ajuda do governo, com o que vamos ter ajuda de traficante? Na cabeça deles, já que não é do governo, é tráfico. E isso é complicado. A gente tem que mudar isso.

Paulo traz ainda em sua fala mais um ponto que dificultava a parceria com a Polícia: a constante mudança de comando, uma vez que quando eles começam a conhecer o Comandante, este mudava.

Então, o Conselho de Segurança, na realidade, é para estar lado a lado com a polícia. Para estar de mãos dadas. Mas sabemos que nem sempre as coisas funcionam. Isso aqui já foi mudado de comandante. Uns três comandantes já participaram do comando do Nordeste de Amaralina. E esses comandantes entraram, saíram, não sentaram com o conselho de segurança, não teve uma negociação, uma conversa, não procuraram saber, entendeu? Voltaram e tiraram na hora que quiseram ... Então assim, a parceria você vê que é estreita. Não é uma parceria que é pra estar andando de lado a lado). (PAULO)

Por fim, Francisco acrescentou outro ponto que dificultava a parceria com a Polícia: a dimensão da influência que o tráfico de drogas exerce sobre a comunidade. Em comunidades permeadas pelo poder paralelo do tráfico de drogas,

os cidadãos acabam se distanciando do Conselho Comunitário de Segurança muitas vezes por medo de serem identificados como informantes, e sofrerem represarias e retaliações provenientes dos traficantes de drogas.

No Conselho, os moradores da comunidade não participam muito [...]. As pessoas da comunidade não querem participar por medo de serem consideradas X9. É difícil trazer a comunidade para participar do Conselho, porque eles não vão. Têm medo de que se chegue amanhã e sejam considerados X9 porque estavam participando do Conselho. (FRANCISCO).

Salienta-se a existência de projeto para um novo Conselho Comunitário de Segurança do Nordeste de Amaralina, ainda sem data para ser implementado, o qual abrangerá tão somente este bairro. “Serão criados outros Conselhos para cada um das regiões circunvizinhas do Vale das Pedrinhas, Santa Cruz e Chapada do Rio Vermelho”, conforme explanou Francisco. Acredita-se que diminuindo o território de abrangência a parceria com a polícia melhorará.

O que se pôde perceber a partir das entrevistas realizadas, portanto, é que a relação polícia – comunidade não era pacífica, tampouco harmônica. Como já se destacou, o bairro era permeado por diversas ações policiais que expressam uma visão de caráter autoritário e repressivo, embora toda a vez que a polícia é chamada pelo Conselho esta não se furtava a comparecer às reuniões.

5.3. CONSELHO COMUNITÁRIO SOCIAL E DE SEGURANÇA DA PITUBA

5.3.1 Histórico

No início do século XX, Joventino Pereira da Silva, acompanhada do seu cunhado Manoel Dias da Silva, adquiriu a Fazenda Pituba, e, juntos, traçaram o Plano Cidade-Luz. Joventino, que era mineiro, trouxe, consigo, a ideia de implantar, na Pituba, uma estrutura moderna, igual à de Belo Horizonte, com quadras divididas estrategicamente, ruas largas e muito espaço para as moradias.

O projeto de loteamento foi publicado em 1919, com relatório assinado pelo engenheiro civil Teodoro Sampaio e aprovado pela Prefeitura Municipal de Salvador

em 1932. O esquadrinhamento do terreno estabeleceu a abertura de 10 vias longitudinais paralelas à linha da costa, algumas das quais seriam denominadas avenidas, e 15 transversais perpendiculares às primeiras. Ficou estabelecido em um documento de 1915 que o eixo principal do arruamento, então conhecido como "Estrada da Pituba", seria denominado Avenida Manoel Dias da Silva, oficializada pela Lei Municipal 1.664, de 2 de dezembro de 1964.

A Pituba não se resume à Avenida Manoel Dias da Silva, mas esse foi o pontapé inicial para o surgimento desse bairro de proporções imensas. Após a criação da Avenida Manoel Dias da Silva e de todas as outras transversais e longitudinais, o bairro não parou de crescer. Passo a passo, a Pituba nasce assim: após o trabalho de Joventino e Manoel Dias (citado acima), veio a construção da Avenida Otávio Mangabeira, na orla, que levava o nome do então governador. Só na década de 1960, Néelson Oliveira, prefeito de Salvador, asfaltou as ruas da Pituba, obra que só foi terminada na década seguinte.

Justamente na virada da década de 1960 para a de 1970 foi que houve o processo de verticalização e expansão, com a construção da Avenida Antônio Carlos Magalhães e de grandes empreendimentos imobiliários, como o Parque Nossa Senhora da Luz e o Condomínio Parque Júlio César. Depois, vieram o Parque da Cidade, o loteamento Caminho das Árvores (que após seu crescimento virou um bairro independente assim como o Itaipara), o Shopping Iguatemi (1975), que foi o primeiro centro comercial a ser construído na Região Nordeste do Brasil, o Shopping Itaipara (1977), entre muitos outros.

Nas décadas de 1980 e 1990, a Avenida Tancredo Neves se consolidou como o novo centro econômico da cidade. Em 1999, a Avenida Manoel Dias passou por uma reforma, tendo suas calçadas alargadas e iluminação pública refeita, o que lhe conferiu um ar mais cosmopolita, tornando a Pituba um dos mais valorizados bairros da capital baiana, sendo reconhecido pelos seus serviços e comércios variados⁶⁰.

Um das contemporâneas formas dos moradores da Pituba organizarem-se em "associações de proteção ao bairro", foi por meio do Conselho Comunitário de Segurança, o qual funciona há quatro anos, com a denominação "Conselho Comunitário Social e de Segurança da Pituba".

Discorrendo sobre o prelúdio do Conselho Comunitário Social e de Segurança

⁶⁰ PITUBA. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Pituba#Refer.C3.AAncias>> Acesso em: 29 de abril de 2017.

– CCSS, este foi criado em 19/03/2013, logo após a Presidente, Carmen Angélica, que na época integrava a Diretoria, acompanhada de representantes das Polícias Civil e Militar, chamarem a comunidade para uma reunião, no Centro Comunitário, para explicar sobre a importância do Conselho no fortalecimento da atuação da polícia e na ampliação da representatividade pública perante os órgãos públicos:

A comunidade não só aprovou a ideia, como também, fez constar o termo “social” na nomenclatura da entidade, após tomar ciência sobre a importância de se realizar programas sociais nos bairros menos favorecidos que fazem divisa com a Pituba, a exemplo do Nordeste de Amaralina (CARMEN ANGÉLICA).

“A ideia foi ótima, pois a comunidade nos faz ter conhecimento sobre as ações criminosas e conseguimos agir corretamente e pontualmente”, (SOLDADO NIVEA RAMOS, DA 13ª CIPM).

Já no mês de outubro daquele ano, já foi possível detectar a redução de 30% dos índices criminais na região, devido ao contato mais próximo com moradores e comerciantes locais, situação que fez com que a comunidade sentisse mais à vontade para revelar os problemas como assaltos etc., e conseqüentemente, permitindo que a polícia melhorasse a atuação das viaturas na área, com um policiamento preventivo. (SOLDADO NIVEA RAMOS, DA 13ª CIPM).

Salienta-se que a votação para escolha dos membros sempre foi aberta, após a apresentação das propostas dos candidatos; situação que evidencia o regime democrático autêntico, a regra geral, à luz da publicidade e visibilidade dos atos.

5.3.2 Composição – Funcionamento

O Conselho é formado por 06 (seis) moradores do bairro, os quais conhecem a realidade local, sendo moradores antigos da região. Segundo a Presidente do Conselho, Carmen Angélica, os membros devem querer trabalhar para o bem de outras pessoas, independentemente de partido, profissão, ou religião.

Não interessa quem são as pessoas, a profissão, o partido político, a religião. Aqui a gente não fala da profissão, do partido político da religião, por quê? Porque começa a impor partido tal, religião tal você começa a criar barreiras para outras pessoas se aproximar. Então, para não termos barreiras, nós não estipulamos nada, simplesmente, pessoas que comunguem com o estatuto do conselho, com as ideias do conselho, que queiram trabalhar para bem de outras pessoas, sem interesse próprio, quer dizer, interesse próprio velado porque se melhorar, você está melhorando sua vida. (CARMEN ANGÉLICA)

Percebe-se, contudo, que houve pouca renovação das pessoas no Conselho

desde a sua criação, sendo basicamente os mesmos integrantes do início até os dias atuais; situação justificada pela atuação forte e combativa dos componentes:

Em time que está ganhando não se mexe. Até o dia em que eu não puder mais (CARMEN ANGÉLICA).

No que diz respeito à convivência com a polícia no CCSS, a Presidente entende que é uma relação harmoniosa e prazerosa:

Um Conselho comunitário da segurança pública, como é que não está a polícia que trata da segurança? Um relacionamento interpessoal que se tornou e se mantém harmonioso e prazeroso. Inclusive, no nosso estatuto consta que a sede do Conselho Comunitário Social e de Segurança da Pituba é na Companhia da Polícia Militar (CARMEN ANGÉLICA).

As reuniões ocorrem, geralmente uma vez por mês: “Contudo, criamos um grupo no whatsapp, com o contato de muitos moradores, então a maioria das coisas já é resolvida no grupo”, informou a Presidente.

Quando precisamos falar com a comunidade, falamos pelo grupo ou por e-mail. Se for necessária uma comunicação pessoalmente, a gente faz reunião itinerante nos prédios ou no Centro Comunitário do bairro (CARMEN ANGÉLICA).

Ressalta-se que o CCSS da Pituba não dispõe de recursos financeiros próprios para gerir seu funcionamento. Muitos dos custos pagos pelos membros e pela parceria com o comércio e instituições locais. Segundo entrevista da Presidente: “Segurança não é gasto é investimento, pagamos uma taxa ínfima para manter o Conselho ativo e assim não termos maiores prejuízos”; situação que demonstra que, apesar da incidência de eventos criminosos, de variados tipos, já não tenha local, hora ou época do ano preferenciais, é possível determinar-se, ainda, alguns locais que possuem maior risco. Assim, pela concentração de pessoas com poder aquisitivo mais elevado, os “bairros nobres” surgem como alvos mais frequentes de ações criminosas.

5.3.3 Demandas – Temáticas – Ações

As demandas do Conselho da Pituba estão relacionadas com a melhoria do bairro e com a valorização do trabalho da polícia. As ações do Conselho que visam à melhoria do bairro estão vinculadas aos cursos profissionalizantes e de cunho informativo, a exemplo de curso de porteiro de prédio.

Projetos informativos como palestras direcionadas a esclarecimento sobre questões do INSS, bem como a conscientização da limpeza das praias, através dos funcionários do Salvamar demonstram que a noção de segurança ultrapassa a de policiamento ostensivo: “A segurança é iluminação, planejamento urbano, entendida com concepção ampla [...]”, segundo entendimento de Dilson, morador do bairro.

É prevenção, é preciso uma boa iluminação na rua, é você não ser local que sirva de esconderijo pro marginal, terrenos que não sejam matagais, jardins bem cuidados, saúde saneada, entendeu, tudo isso. (DILSON)

Outros projetos vinculados com crianças também são realizados pelo Conselho da Pituba no bairro do Nordeste de Amaralina. A exemplo do trabalho junto com crianças carentes da Creche /Escola D. Pedro I, no citado bairro e presenciado pela pesquisadora⁶¹:

Há alguns anos, foi elaborado um estudo, dentro do programa vigilância participativa, sobre as características dos autores dos crimes de usura, que é o mais comum na área, como tomar celular e outros. Percebemos que esses responsáveis eram, em sua maioria, menores vindos do Nordeste de Amaralina. Daí começaram as ideias dos moradores da Pituba, na área social de prevenção, para ajudar o nosso trabalho de repressão (SOLDADO NIVEA RAMOS, DA 13ª CIPM).

Segurança pública também tem a ver com o social. Se tratarmos bem essas crianças, e cuidarmos do seu futuro, tenho certeza que muitas delas não sairão do seu bairro para cometer crimes na Pituba ou onde quer que seja. Elas precisam de amor, carinho e oportunidade. Estamos fazendo nossa parte, sem apoio financeiro de nenhum órgão público. Toda essa doação vem do nosso bolso (CARMEN ANGÉLICA).

Minha filha estuda aqui. Eu trabalho aqui. O pessoal da Pituba sempre vem para fazer o dia deles mais alegre (MEIRE).

O Conselho também recebe muitas denúncias por parte da comunidade em relação aos atos de insegurança ocorridos na região. Geralmente, esses atos estão relacionados com pequenos furtos ou ação de agentes que de certa forma ocasionam instabilidade no bairro. As pessoas vão até a sede do conselho ou, através dos membros do Conselho, e indicam os locais desses incidentes.

Nós temos uma ata. Na ata a gente bota, quando a pessoa diz que não quer se identificar – ‘recebemos a notícia de que isso assim, assim’. Quando a pessoa quer se identificar falamos – ‘fulano de tal, no lugar assim nos informou’. Depende se a pessoa quer ou não quer aparecer nessa denúncia. Isso também ajuda a polícia porque três, quatro pessoas começam a dizer que naquele ponto 4h da tarde tem um assalto. Como não tem um policiamento para ficar em cada esquina, em cada rua, eles vão 6h da tarde naquele ponto porque eles estão vendo uma continuidade de assalto ali. Então, isso é uma ajuda da comunidade para a polícia (NÍVEA).

⁶¹ Fotos do evento no Apêndice II.

5.3.4 Relação entre Polícia, Conselho e Comunidade

A relação da polícia⁶² com o Conselho é caracterizada como uma parceria. A relação é destacada como de suma importância para a colaboração e diminuição da sensação de insegurança no bairro.

Olha desde o início dessa parceria que foi uma coisa, muito assim, valorosa tanto para os membros do conselho quanto para a polícia militar, essa troca de experiência entre a polícia militar e a comunidade serviu para, digamos assim, fortalecer esse vínculo de colaboração. Meu número particular de telefone fica com Nívea. Ela foi designada para ser a representante do batalhão da Polícia Militar no Conselho. Até nos eventos sociais ela ajuda. Você mesma está vendo ela aqui na creche servindo refrigerante (CARMEN ANGÉLICA)

Segundo Nívea, Policial Militar, sempre há um diálogo harmônico e respeitoso entre o Conselho e a polícia. Nunca houve veto por parte do Comandante. E, conforme Carmen Angélica, quando há alguma decisão muito polêmica sentam-se todos, tentando encontrar uma melhor resposta.

Nossa vinda aqui à creche foi considerada perigosa, mas eles não vetaram, vieram conosco, está vendo? Isso sim é parceria. E para melhorar ainda estamos com o comandante conosco. Como falar mal da polícia que só ajuda? (CARMEN ANGÉLICA)

Em suma, o Conselho funciona como uma ponte que, ao mesmo tempo, ouve as demandas externas e serve como ponte entre a polícia e os órgãos de prestação de serviços públicos, um espaço de diálogo.

O Conselho faz a ponte entre a comunidade e a polícia. O Conselho é essa ponte que vai fazer o contato, que vai à Prefeitura, vai à Coelba, fazer essas coisas todas e tentar botar a lâmpada ali pra poder melhorar a iluminação da rua, entendeu? Até da própria rua em que fica o batalhão. Já a Polícia, através da sua ronda diária também identifica problemas de infraestrutura no bairro: Existe um esgoto na rua tal, assim, assim, assim, precisando de concerto, a água escorre. Embasa: ligar pra Embasa. Quer dizer, eles também estão fazendo a ronda deles e eles veem esses pontos fracos do bairro e passam coisas, entendeu? Eles também estão agindo por civilidade. (DILSON)

5.4. SÍNTESE DOS ELEMENTOS QUE EMERGIRAM DA OBSERVAÇÃO

A observação desses Conselhos Comunitários de Segurança serviu, de um

⁶² O policiamento ostensivo do bairro da Pituba é realizado pela 13ª CIPM-PITUBA.

lado, para verificar empiricamente as categorias descritas nos capítulos teóricos e de outro possibilitar a geração de novas questões. Nota-se, portanto, que não se trabalha com um modelo puramente de verificação de hipóteses, tampouco com o modelo puramente de descoberta de hipóteses. Abaixo está um quadro de síntese que identifica categorias, que emergiram da observação dos Conselhos estudados, nos termos apresentados no capítulo 3.

Quadro 3: Síntese dos elementos que emergiram da observação da pesquisadora

	NORDESTE DE AMARALINA	PITUBA
INICIATIVA	Provocado pela População	Provocado pela Polícia.
LOCALIZAÇÃO	Situa-se em uma região periférica e marginalizada	Situa-se em uma região de classe média/alta
ANO DE CRIAÇÃO	2000	2013
MEMBROS	Moradores que já exerciam alguma atividade social no bairro	Moradores do bairro e a polícia militar.
PERIODICIDADE DAS REUNIÕES	Reuniões esparsas – não há uma periodicidade definida	Reuniões presenciais mensais. Contato diário por whatsapp e email.
RECURSOS	Não há recursos, mas ajuda da população local quando preciso.	Não possui recursos externos, sendo muitos dos custos pagos pelos próprios membros do conselho. Entretanto, quando há realização de projetos, o Conselho busca parceria com o comércio e instituições locais.
SEDE	Não há sede	A sede é na Companhia da Polícia.
AÇÕES/DEMANDAS	Carências do bairro – necessidade de prestação de serviço público	-Trabalho com a Comunidade e circunvizinhança -Valorização do trabalho policial. - Prestação de serviço público
POSTURA	Postura denunciante da	Postura denunciante da

DOMINANTE DA COMUNIDADE	comunidade com relação às ações arbitrárias dos policiais.	comunidade para com os “marginais” do bairro.
RELAÇÃO POLÍCIA, CONSELHO E COMUNIDADE	<p>-Relação conflitante entre polícia, conselho e comunidade.</p> <p>-A polícia não “compreende” a dinâmica local</p> <p>-Não há interesse em interagir – a polícia com o Conselho</p> <p>-Declaração de sensação de insegurança pelos membros entrevistados.</p>	<p>-Relação de parceira entre polícia, conselho e comunidade.</p> <p>-A polícia e o Conselho dividem atribuições e ações</p> <p>-Há interação entre polícia e o Conselho na identificação dos problemas</p> <p>-Declaração de sensação de segurança pelos membros entrevistados.</p>

Fonte: Autoria própria

5.5. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A ATUAÇÃO DOS CIDADOS CONSEGS A LUZ DAS TEMÁTICAS DA PARTICIPAÇÃO E DA GOVERNANÇA DENTRO DE CADA REALIDADE LOCAL

Consoante descrito no Capítulo 1, uma cidadania plena que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é ideal talvez intangível, mas tem servido como parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania. Nesta seção tratar-se-á de mobilizar as categorias que emergiram da observação à luz dos referenciais teóricos descritos durante o trabalho.

Conforme visualizado, o morador é o agente mais próximo da realidade do bairro e, por consequência, quem mais conhece os problemas e conflitos de sua localidade. Para tanto, este agente se torna imprescindível na composição do CCS, sendo essencial para identificação das carências e soluções referentes à insegurança do local.

Cada morador – e cada comunidade – vivencia o bairro de uma forma, compreendendo sua dinâmica e como esta influencia na segurança. No bairro do Nordeste de Amaralina, por exemplo, as demandas que trazem segurança estão relacionadas com a prestação de serviços públicos mais estruturais, que incluem saúde, transporte, cultura, haja vista as inúmeras carências sociais.

Esta é a noção de cidadania definida por PINSKY (2003), enquanto participação cívica da população nos negócios públicos, como momento de

deliberação das questões que dizem respeito a toda coletividade, se refere à luta pelo saneamento básico, seguridade social, saúde, segurança pública, dentre outros aspectos da vida social e que necessitam fundamentalmente da participação e fiscalização dos cidadãos para sua efetiva aplicabilidade.

Já nas intermediações do CCS da Pituba, diante da sua nomenclatura de “Conselho Comunitário Social de Segurança”, observa-se que as ações de segurança vinculam-se mais com promoção de ações sociais com a comunidade. Conforme anteriormente informado, são oferecidos cursos para os porteiros, bem como a valorização profissional do policial. Esta é a noção de cidadania definida por MANZINI COVRE (2003), cuja ideia sugere que se leve em consideração seus elementos integrantes, etimológica e historicamente.

Portanto, percebe-se, em que pese serem áreas contíguas, que aquilo que será definido como “problema a ser enfrentado” poderá ser diferenciado de uma área para outra ou dentro de uma mesma área.

A partir da análise dos citados CONSEG's, observa-se na prática que a percepção de segurança pelos seus membros, ainda que de diferentes maneiras possíveis, envolve uma compreensão interdisciplinar.

O tema da segurança deixa de ser compreendido apenas como uma “questão de polícia”, de uma ordem política a ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, para converter-se em finalidade transversal do governo de um território (DIAS NETO, 2005, p. 119).

Esta é a noção de cidadania definida por ROUSSEAU (1991), onde os direitos do cidadão são compreendidos como uma prática efetiva, fruto da conscientização política e educacional do indivíduo, o qual é produto do meio.

Imprescindível destacar que a compreensão interdisciplinar da segurança demonstra que é indispensável a integração de diversos profissionais, bem como de instituições diferenciadas no intuito de interagir de forma a buscar soluções para os problemas relacionados à insegurança. Para tanto, a interagenciabilidade das políticas públicas de segurança se torna necessária.

Visualizam-se nas ações dos Conselhos Comunitários de Segurança diversas estratégias de prevenção que vão desde a modalidade situacional até à social. Ações que visam uma melhor iluminação do bairro, questões de saneamento, onde a infraestrutura intervém nas características físicas do local no intuito de prevenir a prática de crime, a possibilidade de defesa de uma possível vítima, bem como

trazem a sensação de segurança para população.

As estratégias sociais também são contempladas nas ações do Conselho como a proposta de implantação do posto de saúde, a promoção de cursos profissionalizantes, a valorização da cultura, aspectos estes que visam trazer segurança ao local.

No tocante autonomia das organizações sociais em relação à polícia, adentrando-se nos referenciais teóricos descritos no Capítulo II, onde Dias Neto, em seu livro, *Policiamento Comunitário*⁶³, explica que existem variáveis que influenciam essa relação entre polícia e comunidade. Uma primeira variável que ele destaca remete às características socioeconômicas da área.

Em áreas mais marginalizadas e heterogêneas, como o bairro do Nordeste de Amaralina, a relação entre polícia e comunidade tende a ser menos harmônica e cooperativa. Nesse sentido, as organizações comunitárias costumam ser mais céticas em relação à polícia e mais conscientes dos fatores socioeconômicos subjacentes à questão criminal:

Em áreas carentes, a experiência cotidiana com a arbitrariedade ou a indiferença policial pode tornar os cidadãos mais vigilantes. Em vez de simplesmente pressionarem por maior presença policial, os cidadãos se mostram mais preocupados com o aprimoramento dos mecanismos de controle de abusos (DIAS NETO, 2003, p. 90).

Em áreas mais ricas e homogêneas, como o bairro da Pituba, costuma-se haver maior consenso entre polícia e sociedade na definição dos problemas e maior disposição do público em cooperar com a polícia na busca de soluções.

Conforme se pôde visualizar no bairro do Nordeste de Amaralina, que se caracteriza como bairro marginalizado, extremamente populoso e heterogêneo, alguns moradores estão insatisfeitos com a atuação da polícia. É denunciada, por exemplo, a maneira pela qual é feita a abordagem dos residentes, de forma diferenciada em relação a como é realizada em outros bairros. Isto traz, de fato, a necessidade de estar numa postura “vigilante” frente à polícia para cobrar qualificação e controle dos abusos ocorridos.

Percebe-se que a relação entre polícia e comunidade, de fato, encontra obstáculos que, coadunando-se com a interpretação de Dias Neto, perpassam pelas características socioeconômicas da área na qual essa relação se dá. Há poucas expectativas de cooperação entre esses agentes.

⁶³ DIAS NETO (2003).

A convivência diária com a violência e a sensação de impotência diante da gravidade dos conflitos sociais brutalizam o policial, tornando cético, hostil e insensível aos problemas vivenciados pela população. O cidadão comum, por sua vez, especialmente aquele proveniente das camadas mais pobres, costuma evitar o contato com a polícia, mesmo quando na condição de vítima. Em certas áreas, as pessoas evitam contato com policiais, temendo serem vistos como informantes ou suspeitos. Para muitos, a polícia está mais interessada em cumprir “quotas” (números de detenções, multas, ocorrências) do que em auxiliar os cidadãos no enfrentamento de seus problemas cotidianos. A ausência de expectativa de cooperação cria um terreno fértil para conflitos e violência (DIAS NETO, 2003, p. 42-43).

Percebe-se que mesmo após indicativos de uma polícia mais próxima da população, principalmente, após a difusão da filosofia da polícia comunitária, a relação comunidade e polícia ainda não está solidificada de forma uniforme em todos os contextos. Nesse sentido, os membros do Conselho estão mais preocupados em aprimorar os mecanismos de controle dos abusos das ações policiais do que valorizar o trabalho policial.

De maneira divergente, no Conselho Comunitário da Pituba existe o maior consenso entre polícia e sociedade. A região em que o Conselho se localiza é ocupada pelo comércio e por casas de classe média, tornando um ambiente mais homogêneo. Os membros do Conselho sentam com maior facilidade para discutir com a polícia as demandas do bairro e outras questões como, por exemplo, a implantação de cursos para os moradores e trabalhadores da região, bem como a realização de eventos. O Conselho não se depara com denúncias de ações abusivas de policiais para com os moradores do bairro, embora não se possa garantir que tal realidade não exista na região. Pelo contrário, existe uma exigência por um maior efetivo policial.

Dessa forma, opondo-se à visão tradicional e conservadora da segurança pública, que aposta, primordialmente, na lógica do exercício do monopólio da violência do Estado pela atuação de um aparato policial mais repressivo, percebe-se que o CCS da Pituba pode ser visto como fruto da tendência da gestão pública contemporânea participativa, a qual se coaduna com a noção de governança pública, conforme explanação realizada no Capítulo 2.

Dentro dos elementos teóricos do Capítulo 3, outro fator que Dias Neto (2003) destaca como determinante para se perceber o tipo de relacionamento a ser estabelecido com a polícia é a maior ou menor dependência das organizações comunitárias em relação aos recursos policiais. Quanto maior o suporte policial, menor a autonomia dos grupos. Em sentido contrário, quanto mais críticos os

grupos, menor o entusiasmo e o empenho policial em apoiá-los:

Pode-se, assim, afirmar que a independência material de uma organização comunitária favorece a isenção na denúncia de abusos, na reivindicação de direitos e na postulação de demandas. (DIAS NETO, 2003, p. 91).

Conforme se pôde visualizar no bairro do Nordeste de Amaralina, o Conselho não depende de nenhum recurso material da polícia, sendo, de fato, mais crítico em relação à atuação dos policiais. A participação, portanto, no Conselho do Nordeste de Amaralina se materializou como uma forma de controle da atuação dos abusos da polícia para com os cidadãos do bairro. A participação como controle social é entendida aqui como um direito do cidadão de exigir prestação de contas dos atos e decisões dos agentes públicos pelos atos praticados em nome da sociedade. O policial age em nome de uma coletividade e é para ela que deve responder pelo exagero dos seus atos.

Já no Conselho da Pituba, por sua vez, encontra-se uma dependência bem maior dos recursos policiais, pois funciona dentro do espaço da Companhia da polícia. Portanto, há certo suporte material da polícia, sendo também um fator que interfere na relação entre polícia e Conselho. Como já descrito, não há, por exemplo, denúncias de abusos de policiais, o que pode constituir um indício de que não haja isenção por parte do Conselho.

A partir do que foi exposto no Capítulo 3, pode-se inferir que o Conselho da Pituba caracteriza-se pela participação ativa do público conjuntamente com a polícia nas decisões, na identificação dos problemas no bairro, no planejamento das ações realizadas que vão além de uma resposta tradicional penal e repressiva.

Por fim, consoante delimitados no Capítulo 4, os projetos de Implantação de Qualidade na Prestação dos Serviços de Segurança Pública, denominados “Projeto Polícia Cidadã”, buscam levar a qualidade dos serviços prestados diretamente à Comunidade; com base nisso, conforme relato outrora exposto, o Conselho da Pituba emergiu a partir da vontade da Polícia em se aproximar do cidadão do bairro a partir da filosofia do Policiamento Comunitário.

A relevância da aproximação entre a polícia e a comunidade na identificação dos problemas, quando ultrapassada a dimensão apenas penal, auxilia na segurança, uma vez que poucos são os agentes públicos que possuem um contato tão próximo e cotidiano com os conflitos e as situações problemáticas. Diante disso, o contato e a aproximação com os cidadãos dão à polícia um quadro mais adequado

à realidade local. O policial passa a ser visto para além do mero aplicador da lei penal. Como já descrito, muitos dos problemas que levam a sociedade a requerer polícia decorre da ausência, bem como deficiência na prestação de serviços, não sendo a aplicação da lei penal a solução:

As experiências com o policiamento comunitário tem procurado capitalizar ao máximo a potencialidade do policial como fonte de informação e de experiência. A expectativa é que ele se envolva ativamente na identificação dos problemas (criminais ou não) de sua área e atue como catalisador dos recursos necessários ao desenvolvimento de soluções apropriadas e duradouras. (DIAS NETO, 2003, p. 53).

De maneira divergente, a partir do que foi exposto, pode-se inferir que o Conselho do Nordeste de Amaralina, por sua vez, vigia a atuação da polícia, trazendo o acirramento da relação. De um lado, os policiais receosos de retaliações e, de outro, os cidadãos ávidos pela punição de policiais arbitrários. O que se quer destacar é a possibilidade de existência dessa vigilância, entretanto, sustentar a relação apenas sob esse aspecto não condiz com o melhor caminho para distensão dos conflitos. Para além da fiscalização em vista da punição, a parceria entre polícia e comunidade supraexposta é uma possibilidade, como a interação desses agentes para a superação de preconceitos e estereótipos já construídos:

A presença permanente de um policial na área representa, para muitos, uma primeira oportunidade de contato não hostil com a polícia. A população tende a aceitar a interação, entender o esforço e manifestar maior disposição para cooperar. Os policiais, por sua vez, sentem-se recompensados profissionalmente quando constatam que a mudança de atitude é aceita pela população. A expectativa é de que, com a reavaliação de seus papéis, polícia e sociedade possam superar estereótipos e preconceitos que vem impedindo um relacionamento mais construtivo (DIAS NETO, 2003, p. 43).

Defensores desse contato da polícia com a sociedade acreditam que o policial tende a atuar com maior prudência e responsabilidade quando sabe que estará no dia seguinte atuando na mesma área, enfrentando os mesmos problemas e em contato com as mesmas pessoas (DIAS NETO, 2003, p. 80).

Entretanto, não é suficiente apenas a presença policial no bairro, bem como a aproximação dessa relação (polícia-sociedade) baseada no controle da atuação policial, se a instituição não superar a lógica de repressão, entendendo a dinâmica de cada local. Se não houver o ajustamento das práticas policiais às distintas realidades do espaço urbano, essa aproximação torna-se imaginária.

A intensificação do contato favorece a conscientização policial para o fato de

que o tecido social urbano constitui-se de uma pluralidade de valores, estilos de vida, padrões socioeconômicos, interesses, percepções, carências e de que a eficácia de seu trabalho resulta de sua capacidade de entender e lidar com estas diferenças. A sensibilização da polícia para a questão da diversidade tem sido um pelas ações policiais da região em foco discutam os problemas encontrados, o que ajuda no estabelecimento de prioridades, bem como na noção de pertencimento do indivíduo àquela sociedade, fator decisivo de aproximação com as minorias. (DIAS NETO, 2003, p. 44).

Assim, consoante conclusão efetuada no Capítulo 4, com o diagnóstico contando com a participação de todos, o CCS possibilita o desenvolvimento de ações importantes como as que visam ao controle da violência e da criminalidade. Possibilita, também, que os responsáveis pelas ações policiais da região em foco discutam os problemas encontrados, o que ajuda no estabelecimento de prioridades, bem como na noção de pertencimento do indivíduo àquela sociedade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo estudo de caso realizado, constata-se que a implementação das propostas apresentadas pelos Conselhos Comunitários de Segurança traz resultados satisfatórios à comunidade em relação a segurança local.

Contudo, esse trabalho apenas mostrou uma parte mínima do quão complexo ainda é o convívio da segurança com a participação cidadã. Diante do que foi exposto ao longo da pesquisa, percebe-se que de fato a temática da participação popular na segurança pública envolve diversas dimensões simbólicas e materiais que precisam ser superadas.

Do ponto de vista teórico, pretendeu-se aprofundar as discussões sobre poder, participação, cidadania e segurança pública. Do ponto de vista empírico, esta pesquisa constituiu-se em um subsídio para a reflexão acerca do processo de gestão de políticas públicas, podendo servir para estimular a realização de mais estudos com foco na participação popular.

Para melhor compreender a parceria da polícia com a comunidade, levantou-se o referencial teórico relacionado ao Conselho, concluindo-se que esse espaço é o local adequado para que a polícia e as pessoas da comunidade estabeleçam suas parcerias, reunindo-se para identificar, priorizar e buscar soluções para os problemas de segurança, ou seja, é um dos principais palcos para o exercício da cidadania no campo da segurança pública.

Os CONSEG's, se bem utilizados, representam uma forma de democratização do acesso à segurança pública. Essencial ao sucesso do projeto é o trabalho de uma população verdadeiramente engajada, que acredite no Conselho e lute por ele. Salia-se que pode ser também espaço de educação para a efetivação da cidadania, visto que é no coletivo que os indivíduos se percebem como cidadãos e compreendem o seu papel na construção da sociedade que desejam.

Conforme exposto neste trabalho, os mais diversos setores da sociedade são também responsáveis e devem estar comprometidos com os problemas sociais.

Observou-se que o maior desafio no modelo de Polícia Comunitária é motivar a comunidade a participar. No CONSEG do bairro da Pituba, esse problema foi superado, aspecto que deve ser atribuído à iniciativa policial, que motivou a comunidade para essa tarefa.

Já no Conselho do Nordeste de Amaralina, o qual se encontra em novo processo de sedimentação, o desafio é envolver um número maior de pessoas da comunidade, a fim de que mudanças de comportamento social sejam efetivamente percebidas. Superada a fase de implementação, torna-se necessário que as diretorias planejem suas ações e, estrategicamente, assegurem seu crescimento, garantindo a continuidade da entidade em longo prazo.

Nessa concepção, o importante é entender que cada Conselho necessita de uma visão de futuro, que se faz necessária a quebra dos obstáculos que os impedem de ver o novo, o diferente. Portanto, essa nova fase no CONSEG do Nordeste de Amaralina, requer desenvolver a habilidade de uma atitude estratégica, olhando o presente a partir do futuro.

Com relação às dificuldades citadas pelos participantes para a efetivação do CONSEG, se percebeu que a mais manifestada foi a falta de apoio dos órgãos públicos, o que denota que é primordial a elaboração de estratégia para inserir esses segmentos para o bom andamento dos trabalhos. No que tange às facilidades, apontadas pelos participantes para a efetivação do Conselho, se observou que foi a aproximação da polícia com a comunidade.

Salienta-se, por fim, que tanto as conquistas quanto as falhas que possivelmente ocorram nos trabalhos dos CONSEG's devem ser utilizadas como recursos de aprendizagem.

Por tudo exposto, observa-se que a filosofia de Polícia Comunitária desponta como válida estratégia de produção de qualidade de vida às pessoas, proclamando que essa interação é o alicerce na resolução dos problemas e uma das formas de efetivação do direito fundamental a segurança.

6.1. VIABILIDADE DA PROPOSTA DOS CONSEG'S COMO ESPAÇO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA SOTEROPOLITANA

A participação comunitária no contexto da segurança pública apresenta-se como fator determinante para alcançar conquistas coletivas, uma vez que segurança, além de ser um direito, é também responsabilidade de cada pessoa.

Por seu turno, a filosofia de Polícia Comunitária desponta como uma excelente estratégia de produção de qualidade de vida às pessoas, proclamando que essa interação é o alicerce na resolução dos problemas nos bairros.

Conforme exposto neste trabalho, os mais diversos setores da sociedade são também responsáveis e devem estar comprometidos com os problemas sociais, no caso abordado nesta pesquisa os relacionados à segurança pública.

A filosofia de Polícia Comunitária desponta como uma válida estratégia de produção de qualidade de vida às pessoas, proclamando que essa interação é o alicerce na resolução dos problemas e uma das formas de efetivação do direito fundamental à segurança. Portanto, a proposta de gestão democrática da segurança pública, através do Conselho Comunitário de Segurança, é viável a partir dos seguintes pontos:

- *Infraestrutura física e Recursos tecnológicos*: através de parcerias público-privado é possível que o CONSEG tenha uma sede própria. Parcerias com Associações de bairro e Associação Comercial podem viabilizar locais para a realização das reuniões em locais distintos.
- *Recursos financeiros*: podem ser obtidos por meio de convênios com diversos órgãos informais de segurança pública, como igrejas e escolas.
- *Recursos humanos*: existem inúmeras pessoas disponíveis e compromissadas com a causa social da segurança pública. O CONSEG pode tomar iniciativa para aprofundar o relacionamento construtivo e cooperativo entre a polícia e a comunidade por meio de seminários, cursos, festividades etc. Tudo o que concorre para a valorização das instituições de segurança pública e de seu trabalho deve ser estimulado.
- *Estrutura*: a estrutura organizacional do CONSEG condiz com o modelo democrático de gestão.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense/Edusp, 1981.
- BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal**. Universidade de Saarland, Alemanha, 1993.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP; UFMG, 2002.
- BERMANN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONDARUK, Roberson Luiz e SOUZA, Alberto. **Polícia Comunitária: polícia cidadã para um povo cidadão**. 2. ed. Curitiba: Comunicare, 2004.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local and global: the management of cities in the information age**. London: Earthscan, 1997.
- BRASIL, Ministério da Justiça. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. 2º Edição. Brasília, 2007.
- BREBION, Marie. **Cidade do Oceano: da praia ao morro... iniciação de um processo de desencravamento & reconquista de uma identidade comunitária**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura de Clemmond-ferrand.
- CARAMBULA, Marcelo. **Por uma segurança cidadã no Brasil e a América Latina**. In SLAKMON, Catherine, MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs). *Novas direções na governança da Justiça e da Segurança*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em <http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/156JuizadosEspeciaisoprocessoinexoraveldamudanca.pdf> . Acesso em 12 de julho de 2016.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. **O longo caminho**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CZAJKOWSKI JR., Sérgio, FREY, Klaus. **O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana**. *Revista de Administração Pública*, 2005. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241021496008/> ISSN 0034-7612. Acesso em 09 de agosto de 2016.
- CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPEIA JACQUES DELORS. Disponível em:

http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1917. Acesso em 07 de agosto de 2016.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4. Ed. São Paulo, Cortez, 1999.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora revista dos tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 75.

_____. **Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A Experiência Norte-Americana**. 2ª Ed. Lúmen Juris, Rio de Janeiro, 2003.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Pronasci em números**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, 2009. Disponível em <http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2016.

FREY, Klaus. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. Meio Ambiente & Sociedade, v. 4, 2001.

_____. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Política & Sociedade, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução de: Marcello Rollemberg. São Paulo: EDUSP, 2003.

HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. **A condição política pós-moderna**. 2. Ed. Tradução de Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

LIMA, Ana Clara Raposo. **A segurança cidadã como política criminal alternativa na América latina: um estudo sobre o programa nacional de segurança pública com cidadania**. UniCEUB, Brasília, 2010. Disponível em <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/905/1/20836927.pdf>. Acesso em 28 de novembro de 2016.

KENNEDY, David M. **Neighborhood Policing in Los Angeles, in The Case Program of the John F. Kennedy School of Government**, Harvard University, Cambridge, 1986. Disponível em <http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/.php?conteudo=2>. Acesso em 07 de agosto de 2016.

KIRCHNER, Emil Joseph and Roberto Dominguez. **Regional Organizations and security governance**. In - e security governance of regional organizations, edited by E. J. Kirchner and R. Dominguez. London; New York: Routledge, 2011.

MANZINI COVRE, Maria de Lourdes. **O que é Cidadania**. 3. ed. , 11ª reimpressão, São Paulo: Brasiliense, 2003.

MARTINS, Valmir Farias. **Polícia Comunitária na Bahia**. Salvador: 2011. Disponível em <http://segurancaemfocoba.blogspot.com.br/2011/05/policia-comunitaria-na-bahia.html>. Acesso em 21 de julho de 2016.

_____. **Policiamento Comunitário e cultura organizacional: estudo de caso do processo de modernização da Polícia Militar da Bahia**. 2012.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CURSO NACIONAL DE MULTIPLICADOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA. 5. Ed., Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2012.

MIRAGLIA, Paula. **Os municípios e a segurança pública**. In S. Lima, & L. Paula. Segurança pública e violência: o estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Contexto, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Senac, 2001.

PAOLI, Maria Célia Machado; TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo**. In: DAGNINO, E. ET al. Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

PNDU. **A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado**. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/HDR2013_Port.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2016.

RATTON, José Luiz. **A segurança cidadã em debate**. Recife: Provisual, 2012. Disponível em http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=077fa53f-d9c3-4a40-b1fa-03000b256c80&groupId=124015. Acesso em 03 de dezembro de 2016.

RIQUE, Célia; LIMA, Marcos Costa. **As novas relações entre a polícia e a sociedade: uma perspectiva emancipatória**. Recife: Edições Bagaço, 2003.

ROLIM, Marcos. **32 Notas para uma Política de Segurança Pública no RS**. Porto Alegre, 2010. Disponível em http://rolim.com.br/2011/32_notas_para_uma_politica_de_seguranca_no_RS.pdf. Acesso em 02 de dezembro de 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma concepção pós-moderna do direito**, in *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997.

SILVA, Jônatas Rodrigues da. **Direitos civis, políticos e sociais e a função do Estado**. São Paulo: 2013. Disponível em <http://www.efetividade.blog.br/direitos-civis-politicos-e-sociais/>. Acesso em 07 de agosto de 2016.

SILVA Júnior, Dequex Araújo. **A governança securitária em torno das bases comunitárias de segurança: uma proposta de administração dos riscos a partir de intervenções preventivas**. Salvador: 2013.

_____. **Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contratos e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006)**, 2007.

_____. **Segurança Pública como Cultura do Controle**. Artigo, Ano 4, Edição 7, *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. São Paulo: 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006. Acesso em 12 de julho de 2016.

_____. **Temas do Pensamento Social Brasileiro em Segurança Pública**. In: Schwarcz, Lilia, BOTELHO, André. *Agenda Brasileira, temas de uma sociedade em mudança*. Companhia das Letras, 2011. Disponível em <http://www.luizeduardosoares.com/?p=136>. Acesso em 02 de novembro de 2016.

SOUZA, Felipe Vieira de. **Os Conselhos Comunitários como instrumentos de participação e regulação sociopolítica**. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=146444. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro**. *Revista Comum*, Vol. 11, nº 26, p. 198 a 219, janeiro a junho/2006. Disponível em www.facha.edu.br/publicacoes/comum/comum26/artigo8.pdf. Acesso em 11 de dezembro de 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os Governos Locais e a Segurança Cidadã**. Disponível em http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

ZACHER, Laura Fernanda. **A Segurança Pública como Direito: limites e possibilidades da participação social em Conselhos de Segurança Pública em perspectiva comparada**. Porto Alegre: 2009. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18330/000728536.pdf?sequence=>. Acesso em 11 de julho de 2016.

APENDICE I – Termo de Consentimento Informado, livre e esclarecido

Eu, Daniela Brito Coêlho Moreira Barreto, estou pesquisando sobre o Conselho Comunitário de Segurança como espaço de concretização da cidadania soteropolitana, a fim de contribuir na análise da participação da população soteropolitana, como membro efetivo, na busca de políticas públicas de segurança. Você foi identificado como informante chave para este estudo.

Assumo o compromisso de que sua identidade permanecerá confidencial, salvo expressa manifestação em sentido contrário, haja vista a ocupação de cargos ou posições públicas. Caso você decida manifestar pública a sua opinião, será garantido que a transcrição da entrevista será submetida a sua apreciação antes de qualquer divulgação.

Sua participação nessa pesquisa é fundamental para a elucidação desse momento das políticas públicas de segurança em Salvador, porém, ela é inteiramente voluntária. A qualquer momento você poderá desistir de continuar a entrevista e só responderá as perguntas que desejar.

Você poderá entrar em contato com a coordenação do projeto através do telefone (71) 3283-7661.

Eu, _____, declaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa **“Conselho Comunitário de Segurança como espaço de concretização da cidadania soteropolitana”** e aceito nela participar.

() Autorizo a identificação de meu nome nas publicações resultantes do projeto

() Não autorizo a identificação do meu nome

Salvador, __/__/_____.

Assinatura do entrevistador

Assinatura do entrevistado

APENDICE II – FOTOS DE ATIVIDADE SOCIAL DESENVOLVIDA EM CRECHE DO NORDESTE DE AMARALINA PELOS MEMBROS DO CONSEG DA PITUBA COM APOIO DA POLICIA MILITAR

