

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

A ALTERNATIVA COMUNITÁRIA E ORIENTADA PARA A  
SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA  
A PARTIR DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

CURITIBA

2018

PEDRO PAULO PORTO DE SAMPAIO

A ALTERNATIVA COMUNITÁRIA E ORIENTADA PARA A  
SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA  
A PARTIR DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas; Área de Concentração: Estado, Economia e Políticas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Karam de Chueiri

CURITIBA

2018

## FOLHA DE APROVAÇÃO

PEDRO PAULO PORTO DE SAMPAIO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

### TERMO DE APROVAÇÃO

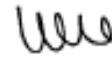
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **PEDRO PAULO PORTO DE SAMPAIO**, intitulada: **A ALTERNATIVA COMUNITÁRIA E ORIENTADA PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA A PARTIR DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 31 de Agosto de 2018.

  
VERA KARAM DE CHUEIRI(UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

  
HELOISA FERNANDES CAMARA(UNICURITIBA)

  
CEZAR BUENO DE LIMA(PUC/PR)

À minha esposa, Karina, e aos meus filhos, Miguel, João Pedro e Olívia.

## AGRADECIMENTOS

Talvez um dos momentos mais difíceis da elaboração deste trabalho tenha sido escrever os agradecimentos. Lembrar de cada uma das pessoas importantes nessa caminhada e, acima de tudo, não cometer nenhum deslize é uma tarefa delicada, que pode até mesmo se revelar injusta, motivo pelo qual, desde logo, peço escusas por eventual omissão.

Diante disso, não há como deixar de agradecer aos meus amigos da Polícia Militar do Paraná (PMPR), que durante o período do Mestrado me forneceram valiosas informações, colaborando assim com a pesquisa, além de me auxiliarem nos momentos de maior dedicação para o cumprimento dos créditos e elaboração da dissertação.

Aos meus comandantes, que acreditaram na proposta e possibilitaram a minha participação no programa de Mestrado, em especial o Cel. QOPM Mauricio Tortato, então Comandante-Geral da PMPR e hoje Secretário-Chefe da Casa Militar da Governadoria, o qual sempre acreditou na minha capacidade, desde os idos tempos do 5.º Batalhão de Polícia Militar, em Londrina, 2001-2002.

Ao amigo Cel. PM RR Washington Alves da Rosa, pela confiança e reconhecimento depositados ao longo de toda uma vida, cumprimento que estendo aos demais companheiros da Associação da Vila Militar.

De maneira destacada, agradeço também aos diletos amigos Ten.-Cel. QOPM Valmor Anderson Pereira, Maj. QOPM Adilson da Silva, Maj. QOPM Wellenton Joserli Selmer, oficiais altamente capacitados, com quem tive a oportunidade de crescer profissional e pessoalmente.

Aos amigos Maj. QOPM Robson Alves, Maj. QOPM Rodrigo Giovani Beckert, Cap. Sthéfano Roberto Janata, 1.º Ten. QOPM Rafael Gomes Sentone e aos demais companheiros do Comando-Geral, da 1.ª Seção do Estado-Maior e da Consultoria Jurídica, locais em que atuei durante grande parte do período do Mestrado.

De modo muito especial, ao grande amigo das jornadas acadêmicas, Cap. QOPM Cristiano Israel Caetano, pela oportunidade ímpar de escrever uma obra, evento marcante em minha vida e que certamente contribuiu com muitos dos conhecimentos expressos neste estudo.

Aos amigos Cap. QOPM Andrey Müller Iark, Cap. QOPM Eliéser Antonio Durante Filho, Cap. QOPM Gustavo Dalledone Zancan e Cap. QOPM Luciano José Buski, aspirantes a oficial de 1999 e companheiros do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais 2018, os quais me auxiliaram muito durante o CAO, que coincidiu com a fase final de elaboração desta dissertação.

Aos meus amigos discentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Aos professores, que souberam transmitir conhecimentos essenciais para a pesquisa, cuja amizade e respeito aproximaram a Academia da Polícia Militar do Paraná.

À professora Dra. Vera Karam de Chueiri, uma humanista, cuja sabedoria e generosidade me comovem a cada dia, provocando em mim a mais elevada gratidão pela confiança e pelos ensinamentos.

Aos demais integrantes da banca, professor Dr. Cezar Bueno de Lima e professor Dr. André Ribeiro Giamberardino, pelas relevantes contribuições na etapa da qualificação. Do mesmo modo, à professora Dra. Heloisa Fernandes Camara, que generosamente aceitou o desafio de participar da banca de defesa da pesquisa.

Por fim, de maneira profunda, à minha esposa Karina, mulher maravilhosa, que durante todos os anos de nossa vida me apoiou de maneira irrestrita em todas as lidas acadêmicas e profissionais. Se não fosse sua dedicação a mim e a nossos filhos, nada do que foi construído ao longo do tempo seria possível. Da mesma forma, aos meus amados filhos, Miguel, João Pedro e Olívia, que sempre compreenderam meu jeito de ser e sempre encheram meu coração de amor incondicional.

## RESUMO

O presente trabalho objetiva apresentar um panorama sobre práticas de participação popular, como pressuposto para um viés comunitário e orientado para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança, em contraposição ao modelo reativo e repressivo vigente. Estuda a política criminal, as eras do policiamento moderno e os antecedentes dos movimentos e programas expansionistas como o Lei e Ordem e o Tolerância Zero, os quais têm influenciado em larga escala o formato das respostas estatais ao fenômeno do crime. Observa, ainda, de que maneira essa orientação tem repercutido no modelo policial, baseada numa cultura de controle e de combate ao crime, gerando efeitos deletérios, mediante sistemáticas violações de direitos e garantias fundamentais. Diante dessas premissas, discute alternativas alinhadas a um arranjo de polícia cujo instrumento fundamental será a participação popular, por meio de práticas de democracia deliberativa e de redesenho institucional, tendo como arenas de aplicação os Conselhos Comunitários de Segurança e a regulamentação do Estado do Paraná, que criou uma coordenação estadual dessas entidades de participação social. Utiliza como fundamentação teórica a democracia deliberativa e o constitucionalismo democrático. Para investigar o fenômeno, realizaram-se entrevistas com Presidentes de CONSEGs e com o Coordenador Estadual dos Conselhos do Paraná.

Palavras-chave: Lei e Ordem. Tolerância Zero. Política criminal. Polícia. Segurança pública. Direitos humanos. Conselhos Comunitários de Segurança.

## **ABSTRACT**

The present research aims to present a view on practices of popular participation, as a presupposition for a community perspective and oriented problem policing, as opposed to the current reactive and repressive model. It studies criminal policy, the eras of modern policing, and the antecedents of expansionist movements and programs such as Law and Order and Zero Tolerance, which have greatly influenced the format of state responses to the phenomenon of crime. It also notes how this orientation has impacted on the police model, based on a culture of control and fight against crime, generating deleterious effects, through systematic violations of fundamental rights and guarantees. Before these premises, it discusses alternatives aligned to a police arrangement whose fundamental instrument will be the popular participation, through practices of deliberative democracy and institutional redesign, having as arenas of application the Community Safety Councils and the regulation of the State of Paraná, which created a state coordination of these entities of social participation. It uses as theoretical foundation deliberative democracy and democratic constitutionalism. To investigate the phenomenon, interviews were conducted with Presidents of CONSEGs and with the State Coordinator of the Councils of Paraná.

Key-words: Law and Order. Zero Tolerance. Criminal Policy. Police. Oriented Problem Policing. Human Rights. Community Safety Councils.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 VIOLÊNCIA, ESTADO E MONOPÓLIO DO USO DA FORÇA</b> .....	13
2.1 O CONFLITO COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA SOCIEDADE.....	13
2.2 A RESPOSTA DO ESTADO E O MONOPÓLIO DO USO DA FORÇA.....	15
2.3 A ATIVIDADE DE POLICIAMENTO .....	19
<b>3 A TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADA À SEGURANÇA PÚBLICA</b> ...	29
3.1 ATORES, INSTITUIÇÕES E IDEIAS.....	29
3.2 OS MOMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA.....	33
3.2.1 A falta de um recorte constitucional do tema segurança pública e a emergência de novos modelos .....	37
3.3 O PROBLEMA DA PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA COMO EMBARAÇO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA .....	39
3.4 O DESAFIO DA CULTURA E (SUB)CULTURA POLICIAL.....	45
<b>4 POLÍTICA CRIMINAL E MODELOS DE POLICIAMENTO MODERNO</b> .....	52
4.1. POLÍTICA CRIMINAL.....	52
4.2 AS ERAS DO POLICIAMENTO .....	54
4.2.1 A era da política .....	54
4.2.2 A era da reforma .....	54
4.2.3 A era da solução dos problemas com a comunidade.....	57
4.3 POLÍCIA COMUNITÁRIA .....	59
4.3.1 Distinção entre policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas .....	64
4.4. O MOVIMENTO LEI E ORDEM E O PROGRAMA TOLERÂNCIA ZERO.....	65
<b>5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO FORTALECIMENTO DO MODELO COMUNITÁRIO E ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS</b> .....	69
5.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	69
5.1.1 Os Conselhos Comunitários de Segurança.....	74
5.2 HÁ EFETIVAMENTE PARTICIPAÇÃO? .....	76
5.3 ALTERNATIVAS DEMOCRÁTICAS PARA AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS.....	78
5.3.1 Democracia deliberativa .....	78
5.3.2 Desenhos democráticos conforme Graham Smith .....	82

5.4 SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA E CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO	84
5.4.1 O Conselho Comunitário de Segurança como catalizador das práticas de participação e de democracia deliberativa .....	88
5.5 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PARANAENSE DOS CONSEGS.....	88
5.6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM GESTORES PÚBLICOS E REPRESENTANTES DE CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA.....	96
5.6.1 Entrevista com a Sra. Rafaela Lupion Cantergiani, Presidente do Conselho Comunitário de Segurança do bairro Centro, do município de Curitiba-PR .....	97
5.6.2 Entrevista com o Sr. Otávio Augusto Trevizan Cordeiro, Coordenador Estadual dos CONSEGS .....	100
5.6.3. Entrevista com o Sr. Antonio Tadeu Rodrigues, Presidente da Diretoria Executiva do Conselho Comunitário de Segurança do município de Maringá-PR..	102
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIROS DE ENTREVISTA.....</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos desafios da sociedade contemporânea nas cidades brasileiras são a escalada da violência e da criminalidade e a maneira como esse fenômeno repercute nas comunidades. Estudos demonstram a elevação de assassinatos e de outros crimes violentos nos últimos 35 anos, tornando, assim, de acordo com estatísticas oficiais (BRASIL, 2018), o país campeão mundial no tema violência urbana (FERREIRA; MARCIAL, 2015).

Os atores públicos, especialmente os membros das agências policiais, procuram respostas a essa realidade social; entretanto, de maneira sistemática, adotam medidas que em algum momento perpassam pela reprodução de comportamentos conceitualmente não tolerados pelo próprio Estado e por suas estruturas de poder, violando, assim, direitos e garantias fundamentais e agindo unicamente como um sistema amparado em uma cultura de controle (GARLAND, 2008). Essa fragilidade, que notadamente recai sobre as instituições policiais, potencializa o que Miliband (1982, p. 102) denominou de papel decisivo de repressão estatal pelo “uso da violência crua” por meio da chamada “rotinização do conflito”.

É a partir desse indicativo que o presente estudo objetiva discutir a necessidade de um “novo olhar” sobre o papel e o desenho das instituições policiais, em termos de participação social nas políticas públicas de segurança. Para tanto, busca-se analisar a perspectiva comunitária, orientada para a solução de problemas e resolução pacífica de conflitos, descrita originalmente por Goldstein (1979), em contraposição ao modelo ostensivo reativo-repressivo proposto O. W. Wilson (1992) e ainda dominante.

Como etapa inicial deste estudo, na seção 2 são observados o conflito como elemento estruturante da sociedade (SIMMEL, 1983), o Estado como detentor do monopólio do uso da força (WEBER, 1982) e a representação dessa atuação a partir da atividade de policiamento (MONET, 2001).

A seção 3 dedica-se a reconhecer o ciclo de formação da política pública, aplicado à segurança pública, a partir dos atores, instituições e ideias, seguindo a literatura estrangeira (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; DYE, 2013) e sua interface com autores nacionais (CAPELLA, 2004; SECCHI, 2014). Como desafio a ser superado na implementação de políticas públicas, nessa seção ainda são abordados os problemas da subcultura nas instituições policiais e da privatização da segurança (ZAFFARONI; OLIVEIRA, 2010; SILVA, 2008; ZANETIC, 2009).

A seção 4 trata da política criminal e dos movimentos penais expansionistas (WACQUANT, 2001), como as políticas de Lei e Ordem e o programa Tolerância Zero, levados a efeito na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América. Ainda, estuda as eras do policiamento moderno e o policiamento comunitário como uma filosofia de atuação policial. Conjugados esses conceitos, a seção aborda de que maneira esses movimentos penais favorecem a irradiação de subculturas nas organizações policiais (DIAS NETO, 2000; ROLIM, 2006), entrincheirando, assim, as mudanças para um modelo comunitário progressista.

A seção 5, como parte final da pesquisa, dedica-se a compreender, na prática, como se dão os processos de participação no ciclo de formação das políticas públicas de segurança, tendo a participação popular como instrumento de fortalecimento do modelo comunitário e orientado para a solução de problemas. Nessa seção, são ainda estudados os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) (BRASIL, 2013) e as alternativas democráticas para as instituições policiais, diante de modelos como de participação popular (GODINHO, 2014), de práticas de democracia deliberativa (HABERMAS, 1997; NINO, 1997), de desenho institucional (SMITH, 2009) e de constitucionalismo democrático (POST; SIEGEL, 2013).

Para tanto, é analisada a legislação concebida no Estado do Paraná, que desde o ano 2003 regula a constituição e o funcionamento dos CONSEGs. Nesse contexto, além da análise do arcabouço normativo, o instrumento de coleta de dados que melhor respondeu ao papel dessas instituições participativas foi a entrevista semiestruturada.

Assim, foi construído um questionário contendo 13 perguntas abertas, que determinaram a condução da entrevista com o Presidente do CONSEG do bairro Centro, do município de Curitiba, e com o Presidente do CONSEG do município de Maringá. Um outro questionário, elaborado para o Coordenador Estadual dos CONSEGs, partiu de um rol de 6 perguntas distintas, adaptado às informações que se pretendia obter daquela autoridade pública.

Contudo, para que fosse possível um aprofundamento sobre o tema, bem como maior liberdade e espontaneidade dos entrevistados, o modelo não se limitou às perguntas originalmente propostas.

Boni e Quaresma (2005) destacam a importância de o pesquisador conduzir a entrevista nos moldes de uma conversa informal. Os autores apontam que o pesquisador não deve se prender ao roteiro previamente construído, ao mesmo tempo em que precisa estar atento para efetuar perguntas adicionais que esclareçam

questões ou auxiliem a recomposição do contexto da entrevista. Por ser uma técnica mais flexível, que permite o aprofundamento de determinados assuntos, o modelo possibilita uma aproximação maior entre os envolvidos, favorecendo, assim, respostas espontâneas e o desenrolar de assuntos mais complexos e delicados, como o que se objetivou investigar.

A opção pela entrevista semiestruturada baseou-se no fato de que ela possibilita uma melhor exploração do tema, conforme destacam Lakatos e Marconi (2003), dando ao entrevistador maior liberdade para conduzir o diálogo, o que amplia o entendimento do fenômeno a ser estudado.

Nesse sentido, todo o referencial teórico construído ao longo da pesquisa aliou-se às entrevistas realizadas, que buscaram investigar possíveis evidências empíricas quanto ao modelo de participação popular nas políticas públicas de segurança e a necessária mudança para uma alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas.

## 2 VIOLÊNCIA, ESTADO E MONOPÓLIO DO USO DA FORÇA

### 2.1 O CONFLITO COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA SOCIEDADE

Simmel (1983), em obra organizada por Evaristo de Moraes Filho, aponta que nunca houve, em princípio, um questionamento efetivo quanto à importância sociológica do conflito. Assim, o conflito é um elemento estruturante da própria sociedade, na medida em que produz ou modifica grupos de interesse, uniões ou mesmo organizações. A partir da concepção de que as interações entre os homens são “sociações”, o conflito é a mais vívida delas, tendo como fatores originários de dissociação sentimentos como o ódio, a inveja, a necessidade e o desejo. “O conflito está assim destinado a resolver dualismos divergentes; é um modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes conflitantes” (SIMMEL, 1983, p. 122).

Essa percepção transmitida por Simmel (1983, p. 123) ultrapassa o que o autor entende por trivial, do “*si vis pacem para bellum* (se quiser a paz, prepara-se para a guerra)”, por se revelar algo genérico, uma vez que “o próprio [conflito] resolve a tensão entre contrastes”. Simmel (1983) relata que, entre os casos mais complexos, existem dois tipos opostos. O primeiro deles, não obstante pequeno, como uma desavença de um casal, envolve um número indeterminado de associações e relações vitais entre seus membros. Esse grupo mantém-se ligado por uma certa quantidade de discordância interna e controvérsia externa. Conforme o autor, os conflitos não tornam essas relações “menos casamentos”, mas estas melhor se caracterizam e se definem justamente por uma série de outros elementos, entre os quais uma quantidade inevitável de conflito.

No segundo grupo, “o papel positivo e integrador do antagonismo aparece nas estruturas que se distinguem pela nitidez e pela pureza cuidadosamente preservada de suas divisões e gradações sociais” (SIMMEL, 1983, p. 126). Nesse contexto, Simmel (1983) ilustra o sistema social hindu, o qual não se estrutura apenas na hierarquia, mas também na repulsa recíproca entre as castas, de modo que “as hostilidades não só preservam os limites, no interior do grupo, do desaparecimento gradual, como são muitas vezes conscientemente cultivadas, para garantir condições de sobrevivência” (SIMMEL, 1983, p. 126).

Ao analisar o conflito como força integradora do grupo, o autor destaca que “uma certa quantidade de discordância interna e controvérsia externa estão organicamente vinculadas aos próprios elementos que, em última instância, mantêm o grupo ligado” (SIMMEL, 1983, p. 126), e que não pode ser apartado da unidade da estrutura sociológica.

Importante destacar que o conflito por si só não se revela algo estritamente deletério, tomado como um rol de visões antagônicas, de amigos *versus* inimigos, mas como uma relação dialética, em que as partes têm que ser vistas como adversárias, afastando assim a ideia de luta do bem contra o mal.

Sobre o tema, Garland (2008, p. 312) relata que, em certo momento da história, altas taxas de criminalidade se tornaram um “fato social normal”, o que provocou a necessidade de o Estado “reconhecer estas realidades sem aparentar retrair-se em face delas [...], concentrando-se nos efeitos do crime (vítimas, medo, custos etc.) e não nas suas causas”. Na perspectiva do autor, a elevação da violência em todas as sociedades mostra-se uma realidade presente, ao passo que “as soluções penais-previdenciárias caíram em desgraça e o Estado de justiça criminal moderno foi percebido como tendo falhado em prover níveis adequados de segurança” (GARLAND, 2008, p. 312). Diante desse cenário, o Estado passou a trabalhar através da sociedade e não sobre ela, mediante o foco de ação em comportamentos proativos, dos próprios integrantes das comunidades, em oposição à mera persecução e punição de indivíduos (GARLAND, 2008).

Zaffaroni e Oliveira (2010) indicam como potencial causa desse elemento estruturante a desesperança. Para os autores, as pessoas podem até tolerar a injustiça, mas não a falta de esperança, que se revela pela exclusão. Assim, “a exclusão – não a pobreza – gera maiores cotas de violência social, pois ela mesma é violência estrutural” (ZAFFARONI; OLIVEIRA, 2010, p. 174).

Para Zaffaroni e Oliveira (2010, p. 174), “a exclusão social é agravada pela deterioração da inversão social e dos consequentes serviços: saúde, educação e previdência”. Nesse contexto, “a violência estrutural não pode fazer menos que gerar respostas violentas.”

Apesar da perspectiva contrária de autores como Pinker (2011), o qual afirma que, historicamente, a violência é um fenômeno em queda em todas as sociedades, o conflito, de fato, se mostra como um elemento estruturante dos agrupamentos

sociais, realidade essa que não pode ser afastada, principalmente em termos de resposta do Estado, quando do monopólio do uso da força.

## 2.2 A RESPOSTA DO ESTADO E O MONOPÓLIO DO USO DA FORÇA

Na perspectiva da Hobbes (2000), a partir da criação do Estado moderno, o uso da violência passou a ser atribuição de um ente único, em oposição aos conflitos dos indivíduos, erigidos pelo estado da natureza, de “todos contra todos”. A visão de Hobbes pautava-se no ideário de que, não obstante iguais, de acordo com as regras mais primitivas, os homens vivem sob constante conflito e disputa de poder, recorrendo, portanto, para sua defesa, ao constante uso da violência.

Assim, para Hobbes (2000), a ordem jurídica não se revela suficiente para a garantia de direitos pelo Estado, necessitando-se, portanto, de uma força coercitiva para que os pactos produzam os efeitos e a segurança jurídica esperada. É nesse contexto que Martins (2008, p. 25) faz um recorte, ao afirmar que “a ideia de monopólio estatal da violência, discutida posteriormente por Weber, tem origem na teoria hobbesiana”, cujo fundamento se encontra no *Leviatã* (HOBBS, 2000), originalmente escrito em 1651.

Em Weber (1982), o monopólio da força será melhor estruturado. O autor apresenta o Estado, modernamente num sentido sociológico, como o detentor de “meios específicos peculiares”, a exemplo de toda associação política, em que o uso da violência legítima é um de seus fundamentos. Para Weber (1982, p. 98), “se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de ‘Estado’ seria eliminado, e surgiria uma situação que poderíamos designar como ‘anarquia’ no sentido específico da palavra”.

Reforça Weber (1982) que, apesar de fundamento do Estado, o uso da força não é um meio normal, nem o único, mas apenas um meio específico. Desta forma, reconhece “que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1982, p. 98).

O autor identifica o Estado como a única fonte do direito, que permite a extensão do uso da força por outras instituições ou pessoas. Para ele, política é tida como “a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado” (WEBER, 1982, p. 98).



Nesse contexto se identifica a fonte de legitimidade da atuação da polícia, visto que, onde existe organização estatal oriunda da acepção de Weber, será necessário um aparato, dotado de coercibilidade, para que os anseios e expectativas sociais sejam atendidos.

Entretanto, os problemas advindos do uso da força e do monopólio da violência são estudados, por Muniz e Proença Júnior, a partir da perspectiva do mandato policial. Mediante a análise de uma vasta bibliografia sobre o tema, os autores contextualizam o papel da polícia, na tentativa de superar a “dicotomia entre oficial da lei e oficial da ordem” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 406), ou seja, do dilema enfrentado entre lei e ordem, e que traduz em grande parte os recentes rumos no campo de segurança pública adotados por governos e por organizações policiais.

Para os autores, seguindo a linha de Bittner (1990),

A polícia é *equipada* tanto em termos de equipamento quanto de preparo para o exercício de seu mandato. É *autorizada* porque lhe são conferidos respaldo legal e consentimento social para policiar. E responde por qualquer exigência, qualquer situação de perturbação de um determinado *status quo* que corresponde, em termos amplos, à paz social (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 406).

Tal conceituação descrita por Muniz e Proença Júnior (2014, p. 407), a partir da construção de Bittner, supera o entendimento de que a função da polícia se resume à mera atividade de policiamento, afastando assim uma visão simplista, em prol da plenitude do mandato policial, que integraria as funções de “atender a emergências, respaldar a lei, sustentar a ordem pública, preservar a paz social, ou desempenhar quaisquer outras funções sociais, de forma reativa ou preemptiva”.

Muniz e Proença Júnior (2014, p. 407) abordam ainda o “problema do *enforcement*”. Os autores questionam o que distingue o uso da força pela polícia e por demais atores, e por que a polícia é chamada quando o uso da força se revela útil. Para os autores, “a polícia é uma resposta ao desafio de produzir *enforcement* sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares”. Assim, “o uso de força pela polícia tem um propósito político distintivo e invariante: produzir alternativas de obediência com consentimento social, sob o Império da Lei” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 407).

Destacam, os autores, que essa atuação consistente na investigação, vigilância, intervenção e uso da força para a produção de obediência perante a lei se

submete ao crivo dos diversos atores sociais, fortalecendo assim ferramentas “de *accountability* das soluções policiais e da prestação de contas sobre como, e por que, foram produzidas” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 411).

Junto com o *enforcement*, Muniz e Proença Júnior (2014, p. 408) apontam a *natureza da solução policial*, sob a ótica do mandato policial. Para eles, “o exercício do mandato policial, isto é, a produção consentida de obediência respaldada pelo uso policial de força, tem limites, seja em termos de sua aplicação, seja em termos de alcance das soluções que pode impor”. Tal afirmação determina um grau de pragmatismo da solução policial, na medida em que, ao mesmo tempo em que o mandato policial permite à polícia adotar soluções imediatas, sem atrasos ou recusas, também indica que toda solução policial é finita no tempo e parcial, tornando-se inviável a sustentação, por tempo indeterminado, da coerção pela força. A atuação da polícia está pautada sob firmes regras de ação, cujos limites refletem as representações e as expectativas sociais, de maneira que “os meios não atentem contra os fins” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 408).

Por fim, o mandato policial ainda é analisado pelo que Muniz e Proença Júnior (2014) denominam de “discricionariedade: a práxis policial”. Para os autores, “o poder de decidir sobre o tipo de solução mais adequada a certo tipo de evento, ou mesmo de decidir agir ou não numa determinada situação, revela que a tomada de decisão discricionária é a práxis essencial da polícia” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 408).

Os autores destacam que o conteúdo da ação policial não se resume a um roteiro previamente determinado, e a decisão de agir pertence ao policial, individualmente considerado, fazendo com que a apreciação do trabalho policial ocorra somente *a posteriori* (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014), tornando o poder discricionário da polícia bem mais amplo que a autorização para uso da força.

Goldstein (2003, p. 127) destaca que “a polícia exerce um amplo poder discricionário ao conduzir suas múltiplas funções” e que há uma relação direta entre a qualidade do serviço policial e o critério de utilização desse poder. Afirma que, no passado, a opinião do público e da polícia era de que esta não tinha liberdade discricionária, pois sua função estava estritamente vinculada ao que previa a lei. Agindo assim, a polícia incorporava o que dela era esperado pelos legisladores, pelos tribunais e por um significativo contingente da opinião pública. Entretanto, por trás do discurso oficial, “de modo secreto e com um ar de ilegitimidade e impropriedade, por

necessidade, a polícia trabalhava de maneira muita mais solta e informal – fazendo escolhas frequentes e trabalhando com ampla liberdade discricionária” (GOLDSTEIN, 2003, p. 127).

Essa realidade dicotômica da polícia, por um lado sustentando um discurso oficial, de subordinação à lei, e, por outro, obscuro, com maior grau de liberdade discricionária, impediu um desenvolvimento saudável das instituições policiais (GOLDSTEIN, 2003). Assim, a polícia se viu forçada a violar a lei para desempenhar seu trabalho “e premiou a duplicidade nas relações dos policiais uns com os outros e com a comunidade” (GOLDSTEIN, 2003, p. 128).

Muniz e Proença Júnior (2014) encerram o tema apontando as implicações acerca das diversas nuances do mandato policial. Afirmam que somente há polícia quando se faz uso da força sob regras de ação sedimentadas, mesmo que esse uso ocorra de maneira pontual. Essa perspectiva justifica inclusive o uso de diversas organizações em um território cumprindo o mandato policial, independentemente de sua destinação institucional, conforme se depreende os reiterados usos da Forças Armadas, seja em missões especiais ou mesmo na aplicação de operações de garantia da lei e da ordem. Apesar dessa ampliação do conceito do mandato policial, “o círculo virtuoso da polícia torna-se possível e factível à medida que avançam os processos de constituição, expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 410).

Diante disso, destacam que não será num “Estado Policial” que se terá a “era de ouro das polícias”, uma vez que, sem o consentimento social e o império da lei, o uso da força não estará legitimado. O eventual apego a soluções policiais, que deixem de ser provisórias e finitas, tornando-se definitivas e completas, pode edificar “uma falsa nostalgia de que quando a polícia pode tudo, ela é uma polícia melhor” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 411).

Nesse contexto, para os autores há uma relação direta entre a credibilidade policial e o nível de aceitação social, repercutindo, assim, na legitimidade e extensão do mandato policial. Essa ruptura de relação pode invariavelmente redundar no arbítrio, visto que uma polícia desautorizada pode aumentar a intensidade e a frequência do recurso do uso da força (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014).

Por outro viés, o nível da percepção social e da credibilidade policial é aferido em cada situação nova, em cada solução policial, pois na medida em que se aciona ou não a polícia, se acata ou não a solução dada pela polícia, o padrão de resposta

informará os rumos desse ciclo. Quando há uma maior aceitação e adesão do exercício do mandato policial, os procedimentos e práticas policiais passam a ser conhecidos e até mesmo apreciados pelos indivíduos. Nessas situações, são conferidas estabilidade e previsibilidade das futuras ações, culminando assim com um maior grau de aceitação das soluções policiais (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014).

Desta forma, para Muniz e Proença Júnior (2014, p. 411),

Estabelece-se, assim, um equilíbrio sutil entre a polícia obediente ao mandato policial e uma comunidade que consente em obedecer à sua polícia. Uma alta credibilidade policial significa que o público reconhece sua polícia, e a polícia se reconhece no público.

Assim, de acordo com a proposta do presente trabalho, de uma polícia pautada na participação social, reconhecer a necessidade de equilíbrio entre exercício do mandato policial e uso da força é uma etapa fundamental. Para que isso corra, o instrumental do uso da força precisa ser acatado pela população, não pela ordem, mas pelo consentimento oriundo de uma percepção geral de credibilidade das soluções e do aparelho policial.

### 2.3 A ATIVIDADE DE POLICIAMENTO

Apesar da observação de Muniz e Proença Júnior (2014) de que a extensão do mandato policial vai muito além da atividade de policiamento, faz-se necessário compreender de que maneira a polícia exerce seu efetivo papel, dotado de parcela de poder conferido pelo Estado, exercido de maneira coercitiva e imperativa sobre o particular. Sem dúvida, o policiamento é, por excelência, uma das principais e mais visíveis manifestações desse poder.

Monet (2001), em estudo sobre as polícias na Europa, aponta que a atividade de policiamento foi originalmente relacionada à ideia de política, oriunda do termo grego *polis*. Segundo o autor, o policiamento relacionava-se à governança das cidades e dos Estados, por meio da regulação e administração da comunidade (MONET, 2001, p. 21).

O termo grego *politeia* dizia respeito a todas as questões relacionadas à sobrevivência e ao bem-estar do Estado ou cidade (*polis*). A palavra e seu significado foram posteriormente desenvolvidos pelos romanos, cujo termo, em latim, *politia*, poderia, em tradução livre, ser traduzido como Estado,

próximo do significado da palavra *polis*. O termo, que largamente desapareceu com o fim do Império Romano, voltou a ser utilizado nas universidades medievais, sobretudo para justificar a autoridade do príncipe sobre seus territórios. Entretanto, ainda que o significado de “polícia” e “policimento” tenham se transformado ao longo do tempo, deixando de significar o “conjunto da função governamental”, a visão generalizada sobre a atividade de policiamento referia-se, no século XVIII, “unicamente ao ramo que o cidadão atual chamaria de administração geral, isto é, a regulamentação relativa à manutenção da ordem, da tranquilidade pública, da higiene, do comércio, do trabalho...” (MONET, 2001, p. 21).

Diante disso, Zanetic (2013, p. 415), a partir dos estudos de Button (2002), Jones e Newburn (1998) e Reiner (1994), aponta o policiamento como uma forma peculiar de controle, “alicerçada por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, conduzida por uma ampla variedade de corpos e agentes que possuem como sua principal atividade a manutenção da ordem e a promoção da segurança”.

Ressalte-se que, apesar de o tema segurança pública dialogar com diversos ramos do conhecimento humano, há no ordenamento jurídico brasileiro uma predominância desses estudos a partir da doutrina administrativista, a qual estipula classificações – não uniformes – sobre a atividade de policiamento. Ou seja, a forma e o alcance da atuação policial ganham contornos e acolhimento mais claros no direito administrativo, não sendo reconhecidos com a mesma intensidade no direito constitucional, por exemplo, que analisa de maneira horizontal as competências dos órgãos que compõem o artigo 144 da Carta Magna.

Nesse sentido, em uma visão clássica e mais difundida, para o direito administrativo a atividade de policiamento teria uma relação direta com as funções executivas do Estado, observadas principalmente sob a ótica do exercício do poder de polícia, e, notadamente, sua perspectiva dicotômica de polícia administrativa e polícia judiciária.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) sustenta que é comum na doutrina a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, ficando a primeira incumbida de um caráter preventivo de atuação, enquanto a polícia judiciária teria um caráter repressivo, principalmente mediante o uso da legislação penal e processual penal comum. Essa divisão também é sustentada, com algumas adaptações, por outros administrativistas, como Meirelles e Burle Filho (2016), Carvalho Filho (2017), Di Pietro (2017) e Moreira Neto (2014).

Ocorre que, a partir dessa divisão, se observa uma falta de uniformidade quanto ao efetivo alcance de cada uma dessas funções.

Segundo Hely Lopes Meirelles e Burle Filho (2016), a polícia administrativa seria definida como aquela que atua diante de bens, direitos e atividades, espraiando-se por toda a administração pública. Os autores não se aprofundam quanto ao papel da polícia judiciária, relatando que esta seria atribuída às polícias civis, que agiriam sobre pessoas, individual ou indiscriminadamente. Entretanto, no que diz respeito à polícia administrativa, os autores destacam que tais funções seriam desenvolvidas com maior ênfase pelas polícias militares.

Meirelles e Burle Filho (2016) estipulam ainda uma outra função, de manutenção da ordem pública, também conferida às polícias militares, mas estendendo-se às guardas municipais. Para subsidiar esse entendimento, os autores destacam o Regulamento das Policiais Militares e Corpos de Bombeiros, regido pelo Decreto Federal n. 88.777/83, que impõe a essas corporações a função de preservação da ordem pública.

Ainda de acordo com Meirelles e Burle Filho (2016), haveria, entretanto, uma subdivisão da polícia administrativa, entre polícia administrativa geral e polícia administrativa especial.

Modernamente se tem distinguido a *polícia administrativa geral* da *polícia administrativa especial*, sendo aquela a que cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade públicas, e esta de setores específicos da atividade humana que afetem bens de interesse coletivo, tais como a construção, a indústria de alimentos, o comércio de medicamentos, o uso das águas, a exploração das florestas e das minas, para os quais há restrições próprias e regime jurídico peculiar (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 154).

Por sua vez, Di Pietro (2017, p. 195, grifos do autor) aduz que a polícia administrativa “se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre **bens, direitos** ou **atividades**”, enquanto a polícia judiciária, pelo “direito processual penal, incidindo sobre **pessoas**”. Para a autora (2017, p. 195):

[...] a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.

Ressalte-se que ainda vigora em certas organizações policiais visões de autores como Álvaro Lazarini (1987), cuja contribuição, pautada também na doutrina dualista – polícia administrativa *versus* polícia judiciária –, estipula uma predominância de funções administrativas e judiciárias, respectivamente, às polícias militares e às polícias civis.

Um exemplo claro é a obra *Doutrina de Emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar*, de Wilson Odirley Valla (2012), adotada como livro orientador de cursos relevantes na formação e especialização de policiais militares do Estado do Paraná. A obra, supedâneo de diversas disciplinas desde a carreira do soldado à carreira do oficial, traça um paralelo em conformidade com a linha de Álvaro Lazzarini. A partir desses estudos, Valla (2012) atribui, de maneira muito objetiva, às polícias militares o viés de polícia administrativa, em sua completude, mediante uma análise do texto constitucional de 1988, que teria conferido a essas organizações a atividade de polícia ostensiva, nos seus variados desdobramentos, conforme apresenta Moreira Neto (2014).

Valla (2012, p. 16) disserta sobre as polícias militares e sua função como polícia administrativa:

[...] geralmente agem sobre coisas e atividades, de forma preventiva ou repressiva imediata. Estão voltadas para o caráter individual e coletivo de suas atuações, tais como: prevenção, controle e repressão de pessoas e tumultos, guarda e segurança de instalações públicas, controle de trânsito, resgates, combates a incêndios, além de outras atribuições. Ao passo que a polícia judiciária, Polícia Civil, atua diretamente sobre as pessoas cuja conduta possa caracterizar infração penal ou se revelar antissocial – repressiva. Está voltada contra os abusos praticados pelos indivíduos considerados como unidades isoladas. Suas ações estão voltadas para a investigação, prisão, processamento, indiciamento e custódia de indiciados ou suspeitos.

Não obstante esse entendimento, surgem estudos que definem outras tipologias com atribuições das polícias militares, como de Polícia Administrativa de Segurança (MOREIRA NETO, 2014), Polícia Criminal (OLIVEIRA, 2014), e a Polícia de Preservação da Ordem Pública, do Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Gespól/PMESP) (SÃO PAULO, 2010).

Uma dessas perspectivas é trazida pelo Procurador da República Alessandro José Fernandes de Oliveira (2014), o qual estabelece uma classificação tripartite,

concebendo a Polícia Criminal, Polícias Administrativas e Polícia Política. Segundo Oliveira (2014, p. 11),

[...] na ordem constitucional, a partir de 1988, o fundamento das atividades policiais, ou melhor, das funções policiais de prevenção da criminalidade, apuração de infrações penais e, no meio delas, repressão imediata de delitos, está não mais nas genéricas previsões de Direito Administrativo, aplicáveis à diversos ramos de atuação dos agentes de Estado (todos dotados de *'enforceability'*, como visto), mas inseridas em um campo específico, um ramo próprio de Direito, atrelado, basicamente, ao sistema processual penal brasileiro, e só mediatamente às regras comuns de Direito Administrativo.

Para o autor, “a noção de ‘polícia administrativa’, da mesma forma merece alguns reparos, para que deixe de abranger boa parte da atividade policial que não pode ter sua natureza jurídica atrelada a conceitos de Direito Administrativo” (OLIVEIRA, 2014, p. 11).

Sobre a preponderância da questão de o poder de polícia ser tratada eminentemente pelos autores de direito administrativo, Oliveira (2014) sintetiza esse ponto destacando:

Temos que no campo da segurança pública, as definições apresentadas por tais autores carecem de uma precisão metodológica, principalmente a partir do singelo fato que as atividades policiais, nesta seara, mais do que fundamentos em princípios e regras do Direito Administrativo, possuem como fonte de validade normas e princípios de Direito Constitucional e Processual Penal (OLIVEIRA, 2014, p. 7).

Dentro dessa tipologia, a Polícia Criminal comportaria três variantes, da atuação preventiva/inibitória, de repressão imediata e de investigação. Não haveria, assim, uma ou outra instituição responsável exclusivamente por tais funções; haveria uma predominância, com atribuições típicas, em regra decorrente do desenho constitucional, mas também atípicas, que seriam exercidas por diversas organizações, policiais ou não.

Na variante preventiva/inibitória, a atividade ostensiva seria exercida não só pela Polícia Militar, mas também pela Polícia Civil ou Federal, ou mesmo por outros órgãos, como a Receita Federal, quando no decorrer de operações e outras ações em que a presença potencial seria um fator dissuasor para a prática de infrações penais.

Da mesma forma, em sede de repressão imediata, a autoridade policial que se deparasse e atuasse após o cometimento da infração penal estaria legitimada, como



de fato garante o art. 301 do Código de Processo Penal<sup>1</sup> (Decreto-Lei n. 3.689/1941), ao tratar de hipótese de flagrante obrigatório.

Oliveira (2014, p. 19) retrata que, na repressão imediata,

[...] há um misto de prevenção, reação e apuração de provas perecíveis, para a qual convergem todas as organizações policiais na medida em que a todos os agentes policiais é lícito e obrigatório a atuação em caso de “flagrância” delitiva, seja adotando as posturas policiais necessárias à preservação das provas irrepetíveis e perecíveis, seja adotando medidas coercitivas imediatas, inclusa a prisão em flagrante de quem se encontra nesta situação jurídica, ou seja, em flagrante delito.

Por fim, no que cinge à polícia investigativa, Oliveira (2014, p. 22) denomina “instrução extraprocessual preparatória” como:

[...] conjunto de atividades prévias que caracterizam a busca e coleta de informações de relevância penal, pela autoridade competente, capazes e suficientes para uma cognição convergente para um juízo de probabilidade necessário à propositura da ação penal, ou arquivamento como contraposto.

Oliveira (2014) faz uma exposição histórica do instituto do inquérito policial, da função de investigar, e apresenta justificativa para denominar esses atos de instrução extraprocessual preparatória. Para o autor, a instrução preparatória tem por finalidade tanto apresentar ao titular da ação penal – o Ministério Público – o lastro probatório mínimo para o eventual e futuro processo, quanto servir como um instrumento de garantia instrumental do devido processo legal, podendo ser realizada por órgãos policiais, consoante a previsão contida no art. 144 da Constituição Federal, bem como por outros órgãos, também com estribo constitucional, a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito.

No que tange às Polícias Administrativas descritas por Oliveira (2014), destaca-se sua coincidência com a noção clássica de “poder de polícia”. Entretanto, cada uma dessas atribuições seria exercida pelos diversos segmentos e organizações policiais. Oliveira aponta que algumas das atividades policiais não estão ligadas à persecução penal, mas no contexto da segurança pública, conforme se ilustra a atividade delegada de trânsito urbano e rodoviário ou mesmo de fiscalização ambiental.

---

<sup>1</sup> Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Já à Polícia Política, exercida essencialmente pelo Departamento da Polícia Federal, caberia o controle migratório e a expedição de documentos correlatos, como o passaporte. Essas atividades estariam ligadas ao espectro policial de atividades ligadas à salvaguarda da soberania, “mediante as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (inclusive controle migratório)” (OLIVEIRA, 2014, p. 35).

Dessa tipologia, no que toca especificamente à polícia militar, haveria uma atuação tanto em sede de Polícia Criminal quanto de Polícia Administrativa.

Na esteira de Moreira Neto (2014), e principalmente em face da ausência de estudos mais contemporâneos ou mesmo especificamente conduzidos pelos constitucionalistas, o exercício do poder de polícia se desdobra em ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia.

A ordem de polícia é o início do ciclo de atuação, servindo como referência de validade, bem como preceito legal básico, “para que se *não faça* aquilo que possa prejudicar o interesse geral ou para que se *não deixe de fazer* alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público” (MOREIRA NETO, 2014, p. 535, grifos do autor). A ordem de polícia se apresenta sob as modalidades de restrições e condicionamento, cujo instrumento de atuação é a limitação.

A restrição é um não fazer, um preceito negativo absoluto, em que são vedadas certas atividades individuais e de propriedade privada, no que tange ao exercício de liberdades, direitos e faculdades. Quanto à modalidade do condicionamento, trata-se também de um preceito negativo, em que são vedadas, pelos menos em princípio, certas atividades e uso da propriedade privada, sem que a administração venha, posteriormente, a consenti-las. A rigor, o que se observa é um conjunto de condicionamentos para esse exercício (MOREIRA NETO, 2014).

No que concerne à segunda atividade do ciclo de atuação da polícia – o consentimento de polícia –, Moreira Neto (2014) esclarece que se trata de uma decorrência da ordem de polícia, se revelando como o ato administrativo que confere a anuência para a utilização da propriedade particular ou mesmo da liberdade do indivíduo. O autor destaca que a hipótese se perfaz nos casos em que a ordem de polícia se realiza em sua segunda modalidade, que trata da reserva de consentimento, definida como “um controle administrativo prévio da efetiva compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público” (MOREIRA NETO, 2014, p. 535).

Em sendo atendidas às condições, tanto jurídicas quanto fáticas, em relação ao exercício de liberdade ou da utilização, a administração expedirá um alvará, como ato de anuência, que poderá conter materialmente um ato de licença ou de autorização. Sendo cumpridos os requisitos legais, o ato de licença vincula a Administração Pública, como a licença para edificação ou licença para dirigir veículo. Por outro lado, a autorização revela-se um ato administrativo precário que, a qualquer tempo, examinadas as condições, poderá revogar o ato, citando-se como exemplo o porte de arma de fogo (MOREIRA NETO, 2014).

Seguindo o ciclo de polícia, Moreira Neto (2014) retrata que a função de fiscalização de polícia se desenvolverá para a verificação do cumprimento das ordens de polícia emanadas. Essa observância se dará não apenas quanto às ordens vedatórias, visto que até mesmo essas admitem exceções, mas também quanto às consentidas, cujo objetivo é verificar a ocorrência de eventuais abusos de consentimento na utilização de bens e nas atividades privadas. Ou seja, é na fiscalização de polícia que se “realiza a prevenção das infrações pela observação do adequado cumprimento”, além de se realizarem os atos preparatórios para a “repressão das infrações pela constatação formal da existência de atos infratores” (MOREIRA NETO, 2014, p. 537).

Por fim, Moreira Neto (2014, p. 537) destaca que “a fiscalização é uma atividade de polícia exclusiva do Poder Público, mas tanto pode ser deflagrada *ex officio*, como provocada por qualquer pessoa”, com interesse tanto no cumprimento da ordem de polícia ou na outorga concedida, que atribui o consentimento de polícia.

Dentro do ciclo de polícia, a última etapa descrita por Moreira Neto (2014) é a sanção de polícia. Aduz o autor que, falhando a fiscalização, em seu caráter preventivo, e identificado o descumprimento das ordens de polícia e das condições de consentimento, evidencia-se a fase final do ciclo, “que vem a ser a função pela qual se submete coercitivamente o infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração” (MOREIRA NETO, 2014, p. 538). O autor conclui que a sanção de polícia é um ato imperativo, unilateral, com o objetivo de assegurar a repressão à infração observada, restabelecendo, assim, o atendimento do interesse público, além de dissuadir o infrator a continuar ou praticar novas transgressões administrativas.

Em uma nuance mais aplicada, e partindo da definição do *caput* e do §5.º da Constituição Federal, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, segundo seu sistema

de gestão (Gespól), apresenta a perspectiva em que divide a atuação da corporação em polícia ostensiva e polícia de preservação da ordem pública.

Conforme se depreende, a PMESP escapa da clássica divisão de polícia administrativa e judiciária:

A polícia ostensiva desenvolve atividades de prevenção primária e secundária destinadas a evitar o cometimento de infração administrativa ou de ilícitos penais sujeitos ao controle da Instituição. Por outro lado, na ação de polícia de preservação da ordem pública, atua-se na restauração da ordem pública, isto é, na repressão imediata de infrações penais ou infrações administrativas para aplicação da lei (SÃO PAULO, 2010, p. 61).

A análise completa do ciclo de polícia é relevante para o presente estudo, diante da ausência de pesquisas mais aprofundadas acerca da atuação da polícia, salvo pelas academias de formação policial. Nesses espaços, os conteúdos programáticos, em certa medida, acompanham a Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)<sup>2</sup>, então vinculada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2014). Entretanto, ainda assim persiste o protagonismo do direito administrativo, que trata a função policial como exercício de polícia administrativa ou de polícia judiciária.

A despeito da formação interdisciplinar observada nas academias de polícia, há ainda um protagonismo de ensinamentos voltados à doutrina pura, técnica e tática policial que, apesar de relevantes, por vezes não realizam o necessário diálogo com outros ramos, notadamente das ciências sociais ou mesmo do direito constitucional.

Um exemplo claro desse entendimento é dado por Valla (2012), ao abordar a repartição de competências constitucionais dos órgãos do art. 144, em especial da Polícia Militar. Segundo o autor, por deter a função de “preservação da ordem pública”, a Polícia Militar exerceria na plenitude todo o ciclo de polícia, afastando-se qualquer outra corporação. Por entender o exercício íntegro de todo o ciclo de polícia com base na previsão constitucional da preservação da ordem pública, para o autor seriam

---

<sup>2</sup> A Senasp foi criada pelo Decreto Federal n. 2.315, de 4 de setembro de 1997, decorrente da transformação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg). A Senasp permaneceu vinculada, desde sua criação, ao Ministério da Justiça, entretanto foi objeto de rearticulação administrativa, diante da edição da Medida Provisória n. 821, de 26 de fevereiro de 2018, que constituiu o Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

inadmissíveis hipóteses de atribuição dessas funções a outros órgãos ou mesmo entes políticos.

Nessa perspectiva, sequer caberia atuação delegada à Polícia Militar para agir em sede de infrações administrativas de trânsito urbano e rodoviário ou mesmo de infrações ambientais. Ou seja, seria inadequada a formalização de convênios para o exercício de função como agente de autoridade de trânsito ou de fiscalização ambiental, visto que a Polícia Militar, com o suporte da “preservação da ordem pública”, deteria competência plena e privativa para tais funções, retirando-se tal prerrogativa das demais instituições.

Sem dúvida, essa falta de clareza e de um arranjo mais apurado faz com que os conhecimentos da atividade de policiamento se entrincheirem, na perspectiva de uma instituição total (GOFFMAN, 1974), dando espaço para a falta de equilíbrio entre a extensão do mandato policial, do uso da força, e de um recorte com outros campos do conhecimento.

### **3 A TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADA À SEGURANÇA PÚBLICA**

#### **3.1 ATORES, INSTITUIÇÕES E IDEIAS**

De acordo com Thomas R. Dye (2013, p. 3), “a política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer”, se preocupa “com o que os governos fazem, por que eles fazem isso, e que diferença faz”. Dye (2013, p. 5) destaca uma das definições mais clássicas, de Lasswell, que em sua obra *Politics: Who Gets What, When and How*, de 1936, apontou que as “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz”. Essa abordagem de Lasswell, segundo Baptista e Rezende (2011), unificou áreas do conhecimento como psicologia, sociologia, administração, ciência política e outras, com o foco no estudo de problemas públicos e da política.

Nesse contexto, entre as diversas atividades que o governo desempenha, a política pública regula conflitos dentro da sociedade, distribui uma grande variedade de benefícios e serviços materiais, organiza a burocracia e, para isso, recolhe tributos da população.

Com origem nos Estados Unidos da América, a partir de um recorte da ciência política, a política pública como campo do conhecimento rompe com tradições europeias que condicionavam o estudo da matéria à teoria do Estado e às suas instituições.

Segundo Celina Souza (2006), nas últimas décadas, com o surgimento do campo das políticas públicas, se observou o incremento de estudos voltados a compreender instituições, regras, modelos de decisão, elaboração, implementação e avaliação. A autora aponta que, dos fatores que colaboraram com a evolução da matéria, se destacam a adoção de políticas de contenção de gastos, principalmente nos países em desenvolvimento, bem como novas visões sobre a substituição de políticas keynesianas pós-Segunda Guerra Mundial, reforçando assim medidas voltadas à austeridade fiscal e à restrição de gastos públicos.

Souza (2006) destaca a trajetória do estudo das políticas públicas a partir de três modernas vertentes. A primeira, na perspectiva da autora, oriunda da tradição de Madison, direcionava o foco para a análise das instituições; a segunda, baseada em Paine e Tocqueville, buscava nas organizações locais a virtude cívica e o caminho

para um bom governo; e a terceira, que se mostrou uma nova orientação da ciência política estadunidense, pautou-se na perspectiva contemporânea, que direcionou o estudo para a compreensão das ações dos governos, tendo como principais fundadores da área H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Celina Souza (2006) aponta que, num viés teórico-conceitual, política pública e política social se revelam campos multidisciplinares, sendo que seu objetivo está pautado na natureza da política e seus respectivos processos. “Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia” (SOUZA, 2006, p. 25), uma vez que repercutem de maneira multifacetada nas sociedades.

Aprofundando a temática da análise de políticas públicas, autores contemporâneos como Howlett, Ramesh e Perl (2013) desenvolvem esse estudo a partir de seus ciclos de formação e subsistemas. Os autores iniciam sua obra apontando que é vocação dos governos produzir políticas públicas, e que por trás dessa afirmação há um mundo de análise. As questões principais circundam perguntas acerca da escolha de políticas em determinadas épocas ou mesmo se “podem as decisões múltiplas resultar em padrões reconhecíveis de produção de política pública (*policy-making*) e de conteúdo político, ou resultam apenas em acumulações aleatórias ou semialeatórias de decisões passadas” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 3).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam três elementos dos problemas públicos, que se inter-relacionam no processo de formação da política: os atores políticos (I), as estruturas e instituições (II) e os conjuntos de ideias e de conhecimentos (III). Os atores (*policy actors*) interagem com o fim de determinar o conteúdo e o processo de formação da política pública; as instituições conferem os contornos, limites e influenciam os atores; as ideias informam as deliberações e ações afetas às políticas.

Para Knoepfel (2007), os atores podem ser definidos como político-administrativos (natureza pública), socioeconômicos ou socioculturais (natureza privada). Também são classificados como grupos alvo, em que o comportamento dos agentes é indicado como causa do problema, ou como aqueles com capacidade para resolvê-lo. Os atores ainda são definidos como beneficiários finais ou grupo de terceiros, que são afetados indiretamente (positivamente ou negativamente). Esses três tipos de ator

constituem o chamado “triângulo de atores”, sendo possível, portanto, na perspectiva de Knoepfel (2007), o ator ser alvo e beneficiário.

Dada a realidade multifacetada das relações sociais, os diferentes atores podem se encontrar e interagir em determinados contextos. Esse local de encontro é denominado de arena. A arena política é determinada, entre outros fatores, pela lógica do Estado. Com base no Estado do bem-estar social, os problemas são geridos como públicos, mas a participação de atores privados também pode favorecer a resolução de problemas. A política é construída por atores públicos e privados, tanto em relações horizontais quanto verticais. Esses diferentes atores formam áreas de interação. As arenas podem se adaptar aos diferentes tipos de política, mas sem mudar muito umas das outras (KNOEPFEL, 2007).

O segundo elemento trazido por Howlett, Ramesh e Perl (2013) é tratado por Secchi (2014), o qual aponta que no Brasil o termo instituição é compreendido, de maneira geral, tanto no linguajar popular, quanto na academia, como organização ou entidade. Entretanto, na perspectiva da literatura internacional, especialmente das ciências sociais, as instituições são observadas com conotação mais ampla, como o *institution*, do inglês, francês e alemão, ou o *istituzione*, do italiano.

Segundo Secchi (2014, p. 82), a escola institucionalista tradicional compreende que “instituições são regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos”. Nesse contexto, aplicado às políticas públicas, instituições são “jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais”.

No entanto, aponta Secchi (2014), durante a década de 1980 ganhou espaço na ciência política a abordagem do novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo. Essa nova orientação destacou que o comportamento dos atores não é totalmente determinado pelas instituições, dependendo assim do nível de estabilidade de suas estruturas. Da mesma forma, destaca que não há como desconsiderar as regras informais, visto que também são instituições, essenciais à compreensão da dinâmica das relações políticas. “Regras informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores os esquemas cognitivos”, motivo pelo qual “essas variáveis culturais têm uma forte influência sobre como se desenvolvem as relações sociais e, por consequência, as dinâmicas políticas” (SECCHI, 2014, p. 82).



Secchi (2014) finaliza destacando que as instituições, em face de seu conjunto de regras e práticas, são os ambientes em que as políticas públicas são elaboradas. Destaca o autor que:

Pela sua capacidade de influenciar as ações dos atores políticos, as instituições influenciam o processo político determinando quem pode ou não participar de uma tomada de decisão, alterando as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando as possibilidades de pressão, coalizões e enfrentamentos, condicionando o acesso a novas ideias e paradigmas para a resolução de problemas públicos (SECHI, 2014, p. 83).

Por fim, no que tange às *ideias*, de Howlett, Ramesh e Perl (2013), Souza (2007, p. 71) destaca que os “debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas”. Para a autora, não está a se defender se cabe ao Estado ou seus governos a decisão quanto à implementação de políticas públicas, mas “tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo” (SOUZA, 2007, p. 71).

A autora retrata que, numa perspectiva contemporânea, diante da complexidade das sociedades, aproxima-se a ideia de que haveria uma autonomia relativa do Estado, “o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas” (SOUZA, 2007, p. 71). Essas influências, em que pese reflitam o reconhecimento de que outros segmentos, e não apenas os governos, participam na formulação de políticas públicas, não apresentam uma comprovação empírica de que o Estado teria tido uma diminuição da capacidade de intervir, formular políticas públicas e, efetivamente, governar. Assim, segundo Souza (2007), apesar dessa limitação e eventuais constrangimentos da atuação do governo na formulação de políticas públicas, ainda subsiste esfera de alcance que defere ao poder público uma margem considerável, não inibindo, assim, a capacidade das agências governamentais.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 58), a partir da concepção de John Campbell, afirmam que são vários os conjuntos que distinguem as ideias durante o ciclo de formação da política: “ideias de programas, estruturas simbólicas, paradigmas políticos e sentimentos públicos”.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 58),

As estruturas simbólicas e os sentimentos públicos tendem a afetar a percepção de legitimidade ou de “justeza” de certos cursos de ação, ao passo que os paradigmas políticos representam um “conjunto de pressupostos cognitivos básicos que restringem a ação pela limitação da gama de alternativas que as elites da *policy-making* com probabilidade considerem úteis e valiosas”.

Os autores destacam, ainda, que as ideias programáticas representam, de maneira relevante, “a seleção das soluções específicas procedentes de um conjunto designado como aceitável dentro de um paradigma particular” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 58-59). Assim, para os autores, a doutrina contemporânea tem compreendido que atores, instituições e as ideias por eles sustentadas detêm um papel relevante em influenciar os resultados dos diversos processos político-administrativos.

Nesse contexto, a políticas públicas, especialmente as de segurança, sejam aquelas originadas a partir da polícia ou as impulsionadas pelos demais atores públicos, acabam por sofrer um distanciamento do que a literatura concebe como elementos centrais, da *policy*, segundo seu referencial teórico.

### 3.2 OS MOMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA

Em sua obra, Howlett, Ramesh e Perl (2013) definem o ciclo político-administrativo a partir de cinco “estágios”, o que Baptista e Rezende (2011, p. 142) denominam de “momentos”, terminologia essa que passaremos a adotar, dada a “inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida”, pois “por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque”.

À parte tal discussão da terminologia, a proposta de Howlett, Ramesh e Perl (2013) define como momentos do ciclo da política a montagem da agenda (I), formulação de políticas (II), tomada de decisão política (III), implementação de políticas (IV) e avaliação de políticas: *policy-making* como aprendizagem (V).

A montagem da agenda revela-se o primeiro e, possivelmente, o mais crítico dos momentos da política pública; “se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103). Nesse momento do ciclo é que serão reconhecidas as determinantes do processo – se é que serão – pelos *policy-makers*. Os autores destacam que “a

montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que algum assunto é um problema que requer mais atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 104), o que não garante que o problema será objeto de análise ou eventual resolução, mas que foi analiticamente isolado pelo governo como objeto de problemas candentes de uma determinada sociedade.

No texto “*Agenda Setting*”, retirado da obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Kingdon (1995) apresenta questionamentos de como as agendas governamentais são elaboradas. Para o autor, a resposta perpassa por três explicações que vão subsidiar seu modelo: problemas, política e participantes visíveis. Há, assim, nesse contexto, a participação decisiva das agências governamentais, a dinâmica da esfera política, a combinação do humor nacional, as eleições aptas a trazer novos administradores e os participantes visíveis – observados pela mídia – que afetam a agenda, além dos relativamente escondidos, que afetam as alternativas.

Segundo Capella (2004, p. 15), o processo de formação da agenda e o modelo desenvolvido por Kingdon têm base no modelo *garbage can* [lata de lixo], de March, Olsen e Cohen (1972). De acordo com a autora, “Kingdon adapta este modelo de *garbage can* à análise de políticas públicas, em seu modelo conhecido como *multiple streams* (modelo de múltiplos fluxos)” (CAPELLA, 2004, p. 18), cuja principal utilização se deu, conforme Baptista e Rezende (2011), sobre políticas públicas de saúde e transporte no governo federal nos Estados Unidos.

Para Batista e Rezende (2011, p. 143), o estudo de Kingdon buscou “compreender como alguns temas relativos a estas áreas passaram a integrar a agenda política governamental e como foram geradas as alternativas para a tomada de decisão”. Segundo as autoras, Kingdon

[...] concluiu que a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental, mas resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*) (BATISTA; REZENDE, 2011, p. 143).

Conforme Cobb e Elder (1995), os partidos políticos também desempenham um importante papel na transferência de questões para a agenda, sendo que uma plataforma impulsionada pelo partido representa sua visão acerca de determinado problema político ou agenda sistêmica.

Visando a compreender outras formas de inserção na agenda, Meny e Thoenig (1992) destacam que as políticas públicas não derivam da causalidade, não se reduzindo a meros acidentes. Para os autores, o surgimento dos problemas deriva de uma percepção e indicação de grupos de interesse, bem como de políticos e de tomadores de decisão. Meny e Thoenig (1992, p. 127, tradução nossa) concluem no sentido de que “[...] com a formação da agenda a autoridade pública se vê impulsionada a utilizar meios concretos, mas também, e, sobretudo, simbólicos, para responder e administrar o caráter potencialmente conflitivo das demandas que recebe”.

O segundo momento do ciclo da política, na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013), é a formulação da política. Os autores destacam que a formulação da política pública trata do “processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123). Será nesse “momento” que se fará a “identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123). É nesse momento que são exploradas as várias opções de ações disponíveis e que se fará uma avaliação preliminar sobre a viabilidade das opções políticas colocadas ao *policy-maker*.

Nesse momento, das diversas alternativas possíveis de formulação, uma que Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam é a regulação de comando e controle, como espécie de instrumento político baseado na autoridade. As regulações assumem formas e indicam regras, padrões, proibições e ordens executivas e legais, tal qual a previsão de comportamentos criminosos, em que a lei toma forma e as condutas são fiscalizadas pela polícia e pelo poder judiciário.

O momento que segue é o da tomada de decisão política, que se revela “aquele em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). A tomada de decisão implica “fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo da formulação da política, com vistas a resolver um problema público” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). Será a partir da tomada de decisão que o governo, diante das alternativas apresentadas, optará por

uma delas, no sentido positivo de solucionar o problema, ou não, negativamente, no sentido de que se manterá o *status quo*.

Esgotados os momentos anteriores, em que se obteve êxito da inserção do problema na agenda, e evidenciadas as alternativas, além de decidido pelo curso de ação, a implementação da política é a etapa que se sucede. Será nesse momento que o *policy-maker* decidirá quanto à colocação da decisão em prática, em que as decisões políticas serão transformadas em ação. Para tanto, será necessária a alocação de recursos, a designação de pessoas e o estabelecimento de regras quanto ao desenvolvimento da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Após o reconhecimento quanto à necessidade de enfrentamento de um problema público e encetada a política, por vezes o governo avalia o seu funcionamento. Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199) destacam o último momento do ciclo político administrativo, a avaliação de políticas: *policy-making* como aprendizagem. Esse processo averigua como a política está funcionando de fato, seus meios empregados e os objetivos inicialmente propostos, e se realmente estão sendo atendidos.

Outra tipologia dos momentos do ciclo de formação da política é apresentada por Secchi (2014), o qual aduz a composição em sete “fases”, a saber: identificação do problema (I), formação da agenda (II), formulação de alternativas (III), tomada de decisão (IV), implementação (V), avaliação (VI) e extinção (VII). Ou seja, em linhas gerais, apresenta a mesma formatação exposta por Howlett, Ramesh e Perl (2013), inserindo apenas a identificação do problema.

Apesar de toda a construção de Howlett, Ramesh e Perl (2013), Secchi (2014, p. 43) alerta que o ciclo de políticas públicas tem uma utilidade heurística, na medida em que “raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública”, visto que “as fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam”.

Uma das evidências apontadas pelo autor vem da literatura de Cohen, March e Olsen (1972), que desenvolveram o modelo da *garbage can*, consistente na adoção de soluções nascidas antes dos problemas. Segundo os autores, a metáfora da lata de lixo serve para ilustrar que organizações produzem inúmeros problemas e soluções que diariamente são descartadas em uma lata de lixo, e que os *policy-makers*, quando necessitam adequar determinadas soluções a certos problemas, recorrem a essa lata de lixo.

Como se percebe, não há uniformidade na doutrina quanto às fases, etapas ou momentos da política. De acordo com Secchi (2014, p. 44), “alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política, pública, e que o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas”.

Apesar da preocupação de Secchi (2014, p. 44) quanto à volatilidade dos momentos da política pública, o autor destaca que o estudo do ciclo tem grande utilidade, visto que “ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”.

### **3.2.1 A falta de um recorte constitucional do tema segurança pública e a emergência de novos modelos**

Partindo da abordagem de Secchi (2014), um fenômeno que se observa é a orfandade da segurança pública como foco específico de estudo da política pública. Sem prejuízo da relevância do estudo em outras áreas do conhecimento, como sociologia, antropologia, economia, direito (nesse caso especial, o direito penal e a criminologia), a segurança pública se vê alijada de um recorte científico mais singular. Apesar da dignidade constitucional do tema, uma vez que a matéria se encontra inserida no art. 144 da Constituição Federal, o direito constitucional observa questões afetas às competências dos órgãos que integram o que convencionamos chamar de sistema de segurança pública – subsistema policial.

Nesse primeiro momento, é importante destacar que políticas públicas de segurança não se restringem às de caráter eminentemente policial. Contempla a matéria, uma plêiade de outras medidas voltadas à redução de desigualdades e vulnerabilidades sociais, que podem impactar nos fenômenos da violência e da criminalidade. Entretanto, para os fins desta pesquisa, a referência a políticas públicas de segurança se restringirá àquelas de natureza policial, com o recorte necessário perante os entes de participação social e de democracia deliberativa – no caso, os Conselhos Comunitários de Segurança.

A partir disso, o escopo de atuação da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares e Polícias Cíveis será encontrado nos parágrafos do art. 144 da Constituição. Entretanto, mesmo com a

distinção conferida à matéria na carta política, não se vislumbram na doutrina constitucionalista estudos mais apurados sobre conceitos previstos na Carta Magna, como “preservação da ordem pública”; ou as funções conferidas às instituições, como a atividade de “polícia ostensiva”, de “polícia judiciária”; ou mesmo o alcance da competência estendida às guardas municipais, na proteção de bens, serviços e instalações de municípios.

Esse vazio constitucionalista acabou por ser abarcado pela doutrina de direito administrativo, que, diante de uma ausência dos limites de atuação desses órgãos policiais, concebeu ao longo do tempo toda sorte de entendimento quanto ao efetivo alcance desses conceitos, em certa medida indeterminados, mas que, por afetarem diretamente a vida da população, não podem se resumir à visão clássica já apontada sobre a estética do poder de polícia e a dicotomia polícia administrativa *versus* polícia judiciária.

A falta de estudo apropriado das técnicas de policiamento ostensivo e do efetivo papel do policial da “ponta da linha” pode levar a conclusões precipitadas de que esse serviço se revela de baixa complexidade e de que qualquer indivíduo está apto a executá-lo. Assim, o campo de estudo não explorado do direito constitucional, associado à possibilidade de utilização da doutrina de políticas públicas, confere terreno fértil para a análise e emergência de novos modelos.

Uma das propostas é apresentada por Martins (2008), em estudo sobre a polícia ostensiva como uma das ferramentas das políticas públicas de segurança. Para o autor, a polícia ostensiva revela-se como o principal mecanismo de controle do crime diante de duas características essenciais: “o grande número de envolvidos e forte correlação com o ambiente” (MARTINS, 2008, p. 40).

O autor destaca que essas organizações impulsionaram sensíveis avanços, principalmente a partir de 1980, como uma resposta à “desatualização da estrutura operacional e pelas reformas anti-controle formal dos anos 60, evidenciadas pela incapacidade de enfrentar o problema criminal moderno” (MARTINS, 2008, p. 39).

Por ser a “peça chave dos sistemas de controle do crime”, as reformas operadas a partir da década de 1980, com experiências desenvolvidas em diversas cidades dos Estados Unidos, como Nova Iorque, tiveram efeitos que acabaram por influenciar outros países ou mesmo “outros sistemas de controle do crime, o sistema de justiça criminal e as [políticas públicas] do sistema prisional” (MARTINS, 2008, p. 40).

Considerando que a polícia ostensiva é a “principal responsável por evitar a vitimização” (MARTINS, 2008, p. 41), a esse órgão compete introduzir modelos inovadores, auxiliando na formulação e implantando políticas públicas de segurança mais concatenadas às expectativas sociais.

De acordo com Dias Neto (2000), a desproporção entre recursos humanos e materiais forçou a polícia a maximizar seu potencial de intervenção, ao mesmo tempo em que a fez reconhecer que a gestão da segurança é de interesse de toda a sociedade, devendo a polícia assumir a função de interlocutora entre os diversos atores sociais.

### 3.3 O PROBLEMA DA PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA COMO EMBARAÇO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Conforme apontam Ericson e Haggerty (1997), vivemos em uma sociedade de risco. Tal realidade conduz as pessoas, já descrentes com a atuação do poder público, a adotar medidas particulares contra a violência e insegurança. De acordo como os autores, o ponto central não está em gerenciar a insegurança, mas sim os riscos e perigos, sejam aqueles efetivamente reais (segurança objetiva) ou mesmo imaginários, o que se denomina comumente de “segurança subjetiva” (ERICSON; HAGGERTY, 1997).

Cezar Bueno de Lima (2003, p. 52) aponta que “esse modelo de análise surgiu no setor privado (companhias de seguro, empresas comerciais e de segurança privada) com o objetivo de ‘reduzir os custos’ do crime que lhes pesam sobre os ombros”. Ainda para o autor, o “raciocínio comercial e fundado no seguro acerca da repressão criminal procura diminuir ou deslocar os custos do crime em direção, não do castigo, mas da ‘prevenção’, de reduzir o ‘risco’ antes que garantir a justiça” (LIMA, 2003, p. 52).

Jorge da Silva (2008) reforça a posição de Lima (2003) ao concluir que, como efetivamente o Estado não atende às expectativas e anseios sociais, setores privados passam a gerenciar esses riscos. Silva (2008) cita ilustrativamente o trânsito. Segundo o autor, não obstante o papel do Estado em prover a segurança nas estradas, por meio da atividade de policiamento ostensivo da Polícia Rodoviária, bem como a de manter as rodovias com traçados e condições mínimas de segurança, cabe ao



cidadão uma série de responsabilidades, e para explorar justamente os riscos inerentes dessa atividade é que surgem as empresas seguradoras.

Esse fenômeno não se observa somente no trânsito, mas principalmente nas relações diárias de coabitação urbana e rural, em que crimes violentos são praticados contra a população. Conforme Jorge da Silva (2008, p. 231), “[...] a febre privatista também tomou conta do Brasil, não é de estranhar que, na área da segurança, as tendências municipalista e privatista venham ganhando força”.

As maiores evidências desse fenômeno são a tendência de terceirização da vigilância de bens patrimoniais, bem como de serviços das esferas estadual e municipal – esses últimos, a rigor, segundo Silva (2008, p. 231), de natureza estrita do campo da segurança pública, visto que um valor sob sua guarda “é um bem difuso e indivisível, diferentemente da segurança privada, que lida com bens especificáveis, divisíveis e individualizáveis”.

Zaffaroni e Oliveira (2010) apontam que a primeira privatização da segurança ocorreu durante o período de inquisição, durante a Idade Média, em que predominava o modelo hierarquizado (corporativo), em oposição ao modelo comunitário ou tradicional. Tal realidade se prendia à necessidade de fortalecer e reafirmar a autoridade patriarcal, baseada na hierarquia. Assim, segundo os autores, “a primeira privatização da segurança (dos serviços policiais e da justiça punitiva) e a mais massiva ocorreu pelo surgimento do poder punitivo moderno, quando o senhor (Estado) delegou aos seus homens adultos livres (superiores) o controle das mulheres” (ZAFFARONI; OLIVEIRA, 2010, p. 256).

Foi nesse período que a inquisição europeia dirigiu todo seu poder às mulheres compreendidas como perigosas ou desviadas. A partir da percepção de que era necessário impor disciplina às relações sociais, excluindo da cultura os elementos pagãos anárquicos ou disfuncionais, os quais seriam substituídos pelos pautadores da hierarquia corporativa política e, muito especialmente, as mulheres. De acordo com Zaffaroni e Oliveira (2010), sabidamente, as mulheres são as transmissoras da cultura, visto que detinham um papel chave na eliminação dos elementos pagãos disfuncionais. Desta feita, a inquisição não objetivou subordinar a mulher, mas apenas fortalecer o entendimento de que ocupava uma posição subalterna, evitando assim qualquer reação em sentido contrário.

Zaffaroni e Oliveira (2010, p. 257) relatam que esse discurso criminológico deu sustentação para o mais exitoso empreendimento de controle punitivo da história, na

medida em que o tema das mulheres ficou quase quinhentos anos sem ser mencionado. A “empresa de privatização da segurança das mulheres” obteve singular sucesso, uma vez que nos cinco séculos posteriores a criminologia somente se preocupou com os homens.

Essa tendência privatista historicamente construída, segundo Silva (2008), ganhou relevo e velocidade com movimentos neoliberais, ampliando-se para todos os cantos do planeta. Exemplos disso são a privatização dos presídios e a justiça alternativa, em grande parte executada por escritórios particulares. De acordo com o autor, a exacerbação do medo pela chamada indústria da insegurança conta principalmente com o sensacionalismo dos meios de comunicação (SILVA, 2008).

Segundo a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST, 2018), a entidade representava, no ano de 2018, cerca de 2.400 empresas, gerando 700.000 empregos.

De acordo com Silva (2008), existem quatro modalidades principais de segurança privada:

- a) serviços prestados por particulares a outros particulares, que se revela a modalidade de segurança privada por excelência;
- b) serviços de segurança realizados por órgãos públicos a entes privados ou mesmo públicos, como efetivos policiais empregados em grandes eventos, de natureza extraordinária, competições esportivas como corridas automobilísticas ou jogos de futebol, em que há exploração econômica, bem como nos casos de convênios firmados com instituições financeiras, de natureza pública, em que são prestados serviços de segurança privada;
- c) serviços de segurança pública, com homens, mulheres e veículos, prestados por empresas particulares, sob contrato do poder público (SILVA, 2008, p. 241). Esse tipo de modalidade não existe no Brasil, dado o caráter indelegável de ações típicas do Estado. Silva (2008) relata que essa atividade, no país, se resume à vigilância de bens e instalações públicas, diferentemente do que ocorre em alguns governos locais nos Estados Unidos ou em outros países;
- d) serviços típicos de segurança pública realizados por particulares e contratados por outros particulares, mas com autorização do poder público. Silva (2008) cita como exemplos os vigilantes autônomos de São Francisco

e os guardas-noturnos brasileiros, que pertencem a associações sem fins lucrativos.

Sobre o tema, Jorge da Silva (2008) discorre, ainda, sobre a dificuldade de distinção entre políticas públicas e políticas particularistas, principalmente em um país em que essas noções por vezes se confundem. Segundo Silva (2008, p. 242), há uma evidente dificuldade em se “estabelecer com nitidez os limites entre aquilo que está situado na órbita da ordem pública e o que está fora dela, ou melhor, o que pertence ao domínio privado”.

O autor destaca que a legislação que trata da segurança privada no país é falha, muito vinculada à segurança dos estabelecimentos financeiros, à sua segurança ostensiva e, de maneira marcante, ao transporte de valores (SILVA, 2008).

Outro problema apontado diz respeito à falta de clareza entre os limites do que se entende por ordem pública e ordem privada. Silva (2008, p. 243), ao comentar a Constituição Federal de 1988, destaca que “seria muito pior se os constituintes tivessem resolvido estabelecer ali os limites da segurança pública em face da segurança privada, pois os doutrinadores, até hoje, não chegaram a um consenso sobre quais sejam os limites entre direito público e privado; entre interesses e bens públicos e interesses e bens privados”.

Para Jorge da Silva (2008), a dicção do teto constitucional, em seu art. 144, que afirma ser a segurança pública “direito e responsabilidade de todos”, não impõe ao cidadão a responsabilidade concreta por essa segurança, mas se revela um estímulo à participação comunitária e da sociedade civil. Apesar dessa leitura, o autor adverte que a legislação apresenta uma série de hipóteses em que o cidadão pode intervir diretamente, como, por exemplo, no caso do flagrante facultativo, do art. 301 do Código de Processo Penal; ou mesmo nas hipóteses de exclusão da ilicitude do Código Penal, previstas no art. 23 e seguintes; e, inclusive, na esfera do direito privado, com o uso da força para defender a posse de um bem esbulhado ou turbado, consoante o art. 1210, §1.º do Código Civil. Entretanto, nenhuma dessas atividades estende ao cidadão os poderes conferidos ao Estado, para exercer, mediante seus agentes, o monopólio da força legítima.

Na essência, por segurança privada entendem-se as relações entre particulares e as relações desses com o Estado – não como “imperador” – mas como coordenador (SILVA, 2008). Exemplo dessa atuação de coordenação é a regulação de empresas de segurança, pelo Departamento da Polícia Federal, e das

seguradoras, pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda.

Segundo Silva (2008), a segurança privada contrasta com a lógica da segurança pública, que se baseia na proteção a bens difusos e interesses coletivos, diferentemente da privada, orientada para bens divisíveis e individualizáveis e de interesses determináveis.

Silva (2008, p. 246), a partir dos estudos de Rico e Salas (1987), aponta que um dos fatores motivadores da expansão da indústria da segurança seria “o fracasso do Estado em exercer um controle eficaz sobre o sentimento de insegurança da população”. Segundo Rico e Salas (1987), há cada vez mais uma tendência de expansão do setor, tendo como principais áreas de atuação:

- a) segurança física, como meio para controle de acesso a propriedades, proteção de perímetros externo e interno;
- b) proteção à informação, ou seja, a segurança da informação de caráter secreto, governamental ou não;
- c) segurança do pessoal, revelando-se as medidas tanto para selecionar o pessoal a ser contratado quanto para desenvolver a consciência no grupo em relação à necessidade da adoção de procedimentos de segurança.

Ao lado de Silva (2008), Zanetic (2009) dedica especial atenção ao tema da segurança privada. Em estudo publicado na Revista Brasileira de Segurança Pública, o pesquisador aborda as características da segurança privada e os impactos sobre o policiamento. Para o autor, apesar da existência de poucos estudos que apresentem evidências empíricas acerca da expansão da segurança privada, o fenômeno é mais bem observado em meados do século XX, diante do crescimento da violência e da sensação de insegurança da população (ZANETIC, 2009).

Esses sentimentos possibilitaram o espaço para o incentivo econômico para tal tipo de policiamento denominado por Zanetic (2009) de “corporativo”. Como principais aspectos desse processo, estaria “a disseminação das 'propriedades privadas de massa', dos edifícios empresariais e edifícios de instituições públicas, além de outros fatores inerentes a esses, como a pressão das companhias de seguros sobre seus clientes” (ZANETIC, 2009, p. 137).

O autor destaca o surgimento do segmento no fim da década de 1960, tendo como principal marco de expansão a década de 1990, atualmente contabilizando um quantitativo de profissionais que supera os efetivos das polícias estaduais e federais.

Nesse período, cresceram os cursos de formação na área, as empresas de transporte de valores e, da mesma forma, a atuação irregular no setor, de vigilantes exercitando a função em desconformidade com a legislação (ZANETIC, 2009).

A legislação que regula o setor no país é a Lei Federal n. 7.102, de 20 de junho de 1983, bem como os Decretos Federais n. 89.056/83 e n. 1.592/95, cujo escopo, segundo Zanetic (2009, p. 138), consistem em apresentar a segurança privada como “subsidiária e complementar à segurança pública, sendo que desde 1996 suas atividades (desde 1996) são reguladas, controladas e fiscalizadas pelo Departamento da Polícia Federal”.

Zanetic (2009) aponta, ainda, para a prevalência dos serviços de vigilância patrimonial e segurança orgânica como sendo os segmentos mais presentes em espaços dotados de policiamento privado, a exemplo dos bancos, das organizações comerciais e industriais, condomínios residenciais, *shopping centers*, estádios para eventos esportivos e locais para demais *shows* e exposições.

O autor adverte para a previsão contida no art. 144 da Constituição Federal, que impõe às polícias militares a atividade de polícia ostensiva em áreas públicas. Nesse sentido, haveria uma delimitação espacial das empresas privadas de segurança, sem o permissivo de operarem em espaços públicos, salvo nas ações de transporte de valores, escolta armada e transporte de cargas, além da segurança pessoal de indivíduos. Note-se que os vigilantes estão limitados a atuar em espaços privados, conforme contrato celebrado entre a empresa de vigilância e o proprietário do espaço protegido.

Outro dado relevante diz respeito ao perfil daquele que atua na segurança privada. Denominado de vigilante, a partir de constatações da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD/IBGE), Zanetic (2009) destaca o crescimento acentuado da formação educacional do operador de segurança privada, tanto em termos de ensino médio, quanto nível superior, fenômeno também observável com os profissionais de segurança pública.

Por outro lado, essa tendência de crescimento do nível intelectual de profissionais dos sistemas público e privado não se estende quando o assunto é remuneração, visto que, conforme Zanetic (2009, p. 141), “com relação à renda essa melhora é nítida apenas para a segurança privada”.

A contribuição de Zanetic (2009) trata ainda da inter-relação entre os segmentos de segurança pública e privada. O autor destaca que, apesar de uma

relação de dependência do segmento com a Polícia Federal, que atua na condição de polícia administrativa, a vigilância privada, em face das peculiaridades de sua vocação, acaba por se aproximar das polícias estaduais, seja em conjunto com a Polícia Militar, como responsável pela inibição do delito pela atividade de policiamento preventivo, ou mesmo na hipótese de repressão imediata, logo após o acontecimento do fato, notadamente em crimes de natureza patrimonial. Da mesma forma, também há uma relação com as Polícias Civas, dada a competência do órgão para investigar os crimes perpetrados.

### 3.4 O DESAFIO DA CULTURA E (SUB)CULTURA POLICIAL

Outra etapa fundamental a ser desvelada, concomitantemente a qualquer compreensão sobre o equilíbrio entre exercício do mandato policial e uso da força, é o processo cultural, arraigado nas organizações policiais e que faz delas, na visão de Goffman (1974), instituições totais.

Para Goffman (1974), instituições totais são aqueles locais, residências ou trabalho cujos indivíduos vivem em situação semelhante, levando uma vida fechada, administrada de maneira formal e separada da sociedade por um período amplo. O autor retrata que a tendência de fechamento é algo inerente às instituições, sendo que o “‘fechamento’ ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo” (GOFFMAN, 1974, p. 16).

Ratton (2007, p. 141), em estudo sobre os aspectos organizacionais e culturais da polícia, destaca como tema relevante da teoria organizacional o de que “diferentes ocupações desenvolvem maneiras diversas de percepção e resposta ao seu ambiente externo”. Assim, para o autor, tal formulação geral, aplicada às polícias, aponta traços comuns a essas organizações, consistentes nas ideias de *perigo*, *autoridade* e *eficiência*, o que então identifica a ideia da cultura policial.

O perigo circunda a atividade policial. A rotina desse ofício submete o seu integrante a ameaças potenciais, desde ações de investigação até a dissuasão de atos opostos à legislação. Essa situação permite que a polícia se valha do aparato da força, por meio de seu uso legítimo, mas que por vezes se traduz no uso ilegítimo (RATTON, 2007).

Aliado ao perigo, o exercício da autoridade também é elemento determinante da cultura policial. Sobre esse elemento, Ratton (2007) destaca a expectativa que se

gera dentro e fora da polícia acerca das imposições típicas da sociedade moderna, em que se impõe o exercício da autoridade acerca do que o autor denomina de “clientela da polícia”.

O terceiro elemento que sintetiza a cultura da polícia trata da eficiência. Tal elemento considera a vigilância contínua da sociedade, na busca de respostas estatais aceitáveis, seja na resolução de casos polêmicos, ou mesmo na redução dos índices de criminalidade.

Assim, esses três elementos conjugados formam o que Ratton (2007, p. 142) indica como uma “equação sociológica”, visto que “o policial é um profissional que lida permanentemente com situações perigosas em que se criam exigências de manutenção da autoridade e pressões para a demonstração de eficiência”.

A construção de Monet (2006, p. 157), da “polícia como vítima de seu mito”, alinha-se ao estudo da cultura policial. O autor aponta que estudos levados a efeito na América do Norte e na Grã-Bretanha sobre eficácia policial no controle da criminalidade indicam que “tudo, na sociedade, conspira para dar à polícia a imagem de uma instituição inteiramente voltada para a luta contra o crime e a prisão de criminosos” (MONET, 2006, p. 157).

Segundo o referido autor, os próprios policiais são responsáveis pela difusão do ideário de que são justiceiros ou combatentes do crime, fazendo com que essa representação que a polícia faz de si mesma se mostre redutora e mistificadora. Num primeiro plano redutora, pois a polícia trata de diversos outros problemas, principalmente de ordem social, superando assim a clássica noção de que atua apenas diante da criminalidade. Também é mistificadora, uma vez que leva o policial a acreditar que detém o monopólio da força, de maneira ilimitada e incondicionada, fazendo-o crer que a polícia é igual à segurança e, quanto mais polícia existir, mais segurança existirá (MONET, 2006).

Para Reiner (2004, p. 132), “culturas são complexos conjuntos de valores, atitudes, símbolos, regras e práticas, que emergem quando as pessoas reagem às exigências e situações que enfrentam”. O autor afirma que a “cultura da polícia, como qualquer outra, não é monolítica”, mas fruto de experiências anteriores, modelando-se por pressões estruturais dos atores e do ambiente (REINER, 2004, p. 132).

Como aspectos principais da cultura policial, e de maneira semelhante a Ratton (2007), Reiner (2004) vale-se do texto clássico de Jerome Skolnick, de 1966, sobre a personalidade do trabalho policial. Adverte que a esse modelo básico devem ser

adicionadas as variações, típicas, de cada uma das forças policiais. A partir dos estudos de Skolnick, Reiner (2004, p. 135) destaca que a “personalidade do trabalho policial não é um fenômeno psicológico individual (como, erroneamente, pode sugerir o termo ‘personalidade’), mas uma cultura socialmente gerada”. Assim, conforme Skolnick, a cultura policial é uma combinação de duas vertentes do papel policial, “o perigo e a autoridade, que devem ser interpretadas à luz de uma pressão ‘constante’ de parecer eficiente” (SKOLNICK, 1966, p. 44 citado por REINER, 2004, p. 135).

No que tange à vertente do perigo, Reiner destaca que não se resume às estatísticas sobre danos físicos, até mesmo porque outras profissões, como na mineração ou construção civil, os profissionais que nelas atuam estão mais expostos a riscos e doenças decorrentes do trabalho. A diferença reside na peculiaridade do serviço policial, uma vez que o operador está submetido à imprevisibilidade do enfrentamento em situações limítrofes, como ameaças de ataques súbitos de outras pessoas, e não de riscos inerentes a fatores físicos e ambientais, em certa medida calculáveis (REINER, 2004).

Por sua vez, conforme destaca o autor, “o perigo é inerente à autoridade que é parte integrante do meio policial”, isso porque “ao representar a autoridade, tendo por trás o uso potencial da força legitimada, o policial enfrenta o perigo proveniente daqueles que resistem ao exercício da tal autoridade” (REINER, 2004, p. 136).

O autor retrata que, não obstante a presença constante do perigo, a polícia inglesa tradicionalmente tem se pautado pela diminuição do uso da força, na busca de transformar o poder em autoridade, fazendo do policial um símbolo individual, de impessoalidade, provocando nos cidadãos um sentimento de aceitação universal à lei (REINER, 2004). Assim, esses elementos do perigo e da autoridade são interdependentes no mundo policial, os quais geram uma “série de regras de adaptação, receitas, retórica e rituais” (REINER, 2004, p. 136).

Aliados a esses dois elementos, Skolnick propõe ainda um terceiro, de natureza ambiental, que se traduz na pressão direta sofrida, em cada integrante da polícia, para que seja mais eficiente do que cumpridor da lei, quando ambos os valores são colocados em conflito (REINER, 2004). Essas influências do ambiente variam de tempos em tempos, e principalmente quando instrumentalizadas por estatísticas oficiais.

Sobre essas pressões do ambiente, produzindo um paradoxo entre eficiência e violação de direitos e garantias, Reiner (2004, p. 136) destaca que, ao se optar pelo



recrudescimento da resposta estatal, abriu-se espaço para o ideário coletivo da “manutenção de ordem e do combate ao crime”.

Dias Neto (2000) trata da chamada “subcultura policial”. De acordo com o autor, “a idealização da função policial, reconhecida somente em seus aspectos criminais, e a condição de isolamento da polícia são os principais fatores do fortalecimento da chamada subcultura policial” (DIAS NETO, 2000, p. 35). Para ele, a ocorrência de culturas ocupacionais é um fenômeno relativamente frequente e não necessariamente prejudicial ao regular funcionamento das instituições. “Esses códigos internos de valores e crenças expressam sentimentos de solidariedade e de auto-proteção, especialmente entre profissionais que atuam sob pressão, em ambientes permeados por hostilidades e riscos” (DIAS NETO, 2000, p. 35).

Nesse contexto, a temática da subcultura é habitualmente introduzida na sua modalidade negativa, o que demonstra os obstáculos à tentativa de aprimoramento institucional (DIAS NETO, 2000). Há um consistente movimento que expressa, em alguns casos, a preocupação do policial de agir discretamente, para ficar longe da fiscalização de supervisores; e frases como “*stay out of trouble*” [fique longe de problemas] ou “*lay low*” [deixe passar] demonstram a intenção de evitar pressões tidas como “desnecessárias”, como aquelas decorrentes de um aumento súbito de produtividade, em certo mês, podendo gerar expectativas tanto para o próprio policial quanto para seus colegas (DIAS NETO, 2000).

Garland (2008) indica que nas últimas décadas ocorreram transformações tanto na estrutura social quanto na sensibilidade cultural, basicamente oriundas de uma nova experiência coletiva com a insegurança, o que fez abrir espaço para mudanças nas formas de controle do crime. Assim, “as tendências sensoriais e emocionais desta experiência coletiva foram tomadas, retrabalhadas e infletidas para resultados específicos pela classe política e por formadores de opinião” (GARLAND, 2008, p. 311).

Considerando que as estratégias são desenvolvidas e legisladas no âmbito político, para se tornar viáveis dependem de aceitação popular, motivo pelo qual há uma relação direta entre a cultura policial, a extensão do mandato policial e a percepção geral, da população, sobre direitos humanos.

Schabbach (2015), em artigo dedicado a investigar as representações sobre direitos humanos por policiais civis no Estado do Rio Grande do Sul, destaca que, no imaginário social, os direitos humanos não são compreendidos, na plenitude, como universais. De acordo com o estudo, pessoas podem até questionar violações de

direitos humanos em outros países, mas não se revelam defensoras desses direitos quando violados em seu próprio país.

A autora, no artigo intitulado “Com a Lei Debaixo do Braço”, reforça o aspecto cultural da opção pelo conflito e pela violência que demonstram os policiais, desde os períodos iniciais da formação, daqueles recém-integrados à instituição, o que nos indica um sentimento relativamente coletivo com relação aos direitos humanos (SCHABBACH, 2015). Para Schabbach (2015, p. 160), “embora atinentes a qualquer indivíduo, os direitos humanos são cultural e politicamente ressignificados em contextos sociais específicos”.

Sobre a cultura policial, Schabbach (2015, p. 163) afirma que “a atuação policial é impregnada de valores derivados de práticas sociais e culturais mais amplas”, sendo que “o policial sente-se protegido por uma cultura institucional que inclui a violência como possibilidade para conter transgressões”.

Bittner (2003) indica dois aspectos que influenciaram o modo como a população observa a polícia. O primeiro deles é o estigma, diante do contato reiterado com o crime e a desordem, ou seja, com o mal, que faria da polícia uma “ocupação corrompida” (BITTNER, 2003, p. 98). Além disso, a população identifica a polícia como organização obrigada a agir com presteza e despida de uma reflexão mais apurada em situações envolvendo conflitos humanos de natureza complexa.

Ainda sob a ótica da profissão policial e a sua cultura, tanto Poncioni (2003) quanto Hagen (2006) apontam que a profissão policial deriva de um grupo social específico, com sentimentos arraigados de pertencimento e identidade, cujas ações nutrem valores e crenças próprias, o que por vezes faz esses indivíduos se dissociarem de outros estamentos sociais, principalmente diante das condições precárias de trabalho, dos salários baixos, das complexas habilidades constantemente exigidas e, inclusive, da percepção de abandono por parte da sociedade e de suas próprias instituições.

Na Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar sobre Atitudes, Normas Culturais e Valores em Relação à Violação de Direitos Humanos e Violência no Brasil, Cardia (2012) aponta que direitos humanos não são compreendidos como universais ou inalienáveis e, até mesmo, que a percepção geral sobre esses direitos humanos varia conforme o contexto, considerando se os casos são concretos ou abstratos, como, por exemplo, quando envolve um amigo ou familiar.

Nesse estudo, elaborado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), evidenciou-se que há uma maior concordância com o uso da violência pela polícia conforme a natureza do delito. Práticas como ameaçar com palavras e agredir fisicamente para obter informações têm maior aceitação em crimes como sequestro, estupro ou tráfico de drogas, ao passo que crimes como roubo a motoristas em semáforos ou mesmo o uso de drogas têm uma menor aceitação em episódios de violência policial (CARDIA, 2012).

Brito e Souza (2004), no mesmo sentido, destacam uma certa ambiguidade com relação à percepção social acerca da violência, principalmente por parte das organizações policiais. Para os autores, “se, por um lado, ela solicita, autoriza e legitima tais modos de ação frequentemente para a solução de seus problemas pessoais, por outro lado, é capaz de se indignar e denunciá-las, quando delas se torna vítima” (BRITO; SOUZA, 2004, p. 308).

Teresa Caldeira (1991) procura desvendar em que momento da história, na redemocratização, os direitos humanos passaram a transmitir uma conotação negativa, principalmente diante do crescimento da violência, criminalidade e de um outro fenômeno, a privatização da segurança.

Segundo Caldeira (1991), durante o período de ditadura militar, os defensores de direitos humanos não eram estigmatizados, no ideário coletivo, por defender opositores do regime que se encontravam na condição de presos políticos, notadamente aqueles pertencentes à classe média. Entretanto, após a anistia, em 1979, com a libertação dos presos políticos, esses ativistas de direitos humanos passaram a atuar na defesa de presos comuns. Esses grupos, principalmente de religiosos e juristas de classe média e alta, acabaram estigmatizados, fenômeno que se observa ainda nos dias atuais.

Caldeira (1991) retrata a experiência do Governo Franco Montoro (1983-1987), em São Paulo, que, apesar da tentativa inicial de adotar ações direcionadas a controlar abusos policiais, reformas das organizações de segurança pública, bem como humanizar as prisões, passou a sofrer severas críticas de grupos políticos de direita, representantes de policiais e órgãos de comunicação, principalmente aqueles dedicados a divulgar fatos criminosos. Essa campanha oposicionista, cuja bandeira alardeava que os direitos humanos representavam privilégios para bandidos, obteve relativo sucesso na década de 1980. A autora relata que, apesar de uma diminuição dessa rejeição na década de 1990, diante da consolidação democrática no país, ainda

permanecem, no imaginário social, consistentes elementos que antagonizam a resposta estatal ao crime e a proteção aos direitos humanos.

Reiner (2004) aponta que os policiais sofrem pressões, principalmente de natureza política, para que apresentem resultados, principalmente na solução de casos, o que invariavelmente deságua na expansão de seus poderes e na violação de direitos e garantias de suspeitos.

O autor ainda destaca que as culturas podem sofrer variantes particulares, chamadas de subculturas – “que podem se distinguir no interior da cultura policial mais geral, geradas por experiências distintas associadas a posições estruturais específicas, ou por orientações especiais que os policiais trazem de sua biografia e histórias anteriores” (REINER, 2004, p. 132).

## 4 POLÍTICA CRIMINAL E MODELOS DE POLICIAMENTO MODERNO

### 4.1 POLÍTICA CRIMINAL

A compreensão dos modelos de atuação policial parte da observação quanto aos efeitos gerados pelos movimentos político-criminais, e de que maneira, ao longo do tempo, políticas públicas no campo da segurança têm conduzido o padrão de resposta estatal ao fenômeno do crime.

Delmas-Marty (2008, p. 3) compreende a política criminal como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal, aparecendo, portanto, como teoria e prática das diferentes formas de controle social”.

Nilo Batista (2007, p. 34), sob outra perspectiva, aponta a política criminal como um conjunto de princípios e recomendações que derivam dos processos de mudança social, “dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia”, e que se destinam à “transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação”.

A partir desses autores, destacam-se como pontos comuns na política criminal a organização social e o desenho institucional dos órgãos que integram o sistema de justiça criminal.

Sobre esses órgãos, David Garland (2008) destaca que o sistema de justiça criminal sofre uma série de interferências externas e que atualmente se estabeleceu uma nova relação entre os diversos atores dessa arena, em que os políticos têm mais autoridade e a “opinião pública constitui o ponto de referência para determinar as posições” (GARLAND, 2008, p. 372). Essa realidade leva o autor a considerar a política criminal como “uma postura ou tática política, adotada para a obtenção de dividendos políticos de curto prazo” (GARLAND, 2008, p. 372).

Essa postura se traduz no que Elbert (2011) denomina de “populismo penal”, consistente em ações de autolegitimação dos governos e executado por meio de medidas improvisadas, as quais repercutem no modelo de política criminal, dando-se lugar ao senso comum, à irracionalidade e à busca pela derrota do mal absoluto.

Essa busca incessante leva ao que Giamberardino (2015, p. 4) descreveu como “a politização da insegurança, através do medo do crime”, “enquanto elemento negativo que parece ser o único componente com efetiva capacidade de mobilização

das pessoas e de produção de efeitos decisivos na dimensão político-eleitoral”. Assim, segundo o autor, “não se trata, porém, de ‘qualquer medo’, e sim do ‘medo do crime’, o fator precípua de sua politização”.

Como decorrência do discurso de tratamento do mal e do enfrentamento do medo, surge a cura, cujo remédio é o agravamento da resposta do aparato oficial, em que se adota o arquétipo de “combate” ao crime, em oposição à prestação de um serviço público, fazendo com que os órgãos policiais se distanciem das efetivas necessidades sociais, reproduzindo-se, assim, modelos conservadores, entre os quais aqueles que incentivam a mera repressão estatal.

Essa opção ficou clara nos Estados Unidos da América, conforme relata Wacquant (2003), durante os anos de 1976 a 1989, em que foram aumentados em mais de 95% os investimentos no sistema carcerário, enquanto foi reduzida expressivamente a destinação de recursos públicos para educação, saúde e, em especial, para ajudas sociais, com um corte aproximado de 41%.

Na obra *Prisões da miséria*, Wacquant (2001, p. 7, grifo do autor) resume a realidade nos Estados Unidos da América, em que “a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança”.

Fruto dessa orientação político-criminal, a concepção de Estado policial e penitenciário a que se refere Wacquant é descrita por Ferrajoli (2002, p. 84, grifo do autor) como reflexo de um movimento penal expansionista, “incondicionado e ilimitado”, que se caracteriza, “além de sua excessiva severidade, pela *incerteza* e *imprevisibilidade* das condenações e das penas”. Diante disso, Vera Malaguti, ao prefaciar a obra *Punir os pobres*, cita a preocupação de criminólogos, como Nilo Batista, quanto aos “mecanismos de legitimação simbólica do exercício de poder penal e de controle social” (WACQUANT, 2003, p. 7).

Diante disso, o que se percebe é uma relação direta entre o perfil da política criminal e o modelo de atuação estatal na resposta ao fenômeno do crime. Nesse contexto, para compreender em que momento se asseverou a tensão das relações estabelecidas entre polícia e sociedade, o estudo sobre evolução do policiamento moderno é fundamental.

## 4.2 AS ERAS DO POLICIAMENTO

Um dos trabalhos clássicos sobre as formas de atuação policial é de Keeling e Moore (1988), os quais apresentam, em linhas gerais, a história do policiamento nos Estados Unidos. Os autores identificam essa evolução em três períodos distintos: a era da política (I), a era da reforma (II), também chamada de era do policiamento profissional, e a era de solução de problemas com a comunidade (III), períodos os quais, de certa forma, influenciaram todo um modo de agir policial, inclusive no Brasil.

### 4.2.1 A era da política

A primeira era, da política, foi concebida com esse nome em razão da forte relação entre os grupos políticos de um determinado local e a polícia; iniciou-se na década de 1840, a partir de uma maior participação nos assuntos das municipalidades, e se estendeu até o início do século XX. Esse período é marcado por uma forte influência de atores externos e de ingerências das mais diversas ordens, sendo que os únicos requisitos exigidos para integrar a polícia eram a força física e a indicação política (KEELING; MOORE, 1988). De acordo com Dias Neto (2000, p. 22), apesar das críticas à era da política, “seria incorreto, contudo, afirmar que a polícia do século 19 era completamente cega à realidade social”, uma vez que, não obstante as deficiências dessa instituição, havia “uma certa convergência entre as prioridades policiais e as necessidades cotidianas dos setores populares”.

### 4.2.2 A era da reforma

O período que se sucede é o da era da reforma, compreendida entre o início do século XX e a década de 1970. Também chamada de era do policiamento profissional, foi marcada por uma visão de que a polícia somente poderia fazer algo a respeito do crime se não fosse incumbida de “atendimentos sociais”. Esse período, totalmente desapegado das efetivas necessidades comunitárias, representou um momento em que os “[...] departamentos de polícia se tornaram uma das mais autônomas organizações públicas dos governos”, sendo que “o policiamento de uma cidade se tornou uma questão legal e técnica, deixada sobre a discricionariedade dos executivos da polícia [...]” (KELLING; MOORE, 1988, p. 5).

As principais ações policiais orientavam-se pelo uso da legislação penal e na prisão de infratores da lei, sendo que todas as “atividades que chamavam a polícia para resolver outros tipos de problemas da comunidade e contavam com outros tipos de respostas foram identificadas como ‘trabalho social’” (KELLING; MOORE, 1988, p. 5) e, conseqüentemente, sofriam com a resistência da burocracia dos departamentos. Para essa corrente, o cidadão tinha por atribuição apenas notificar a polícia do acontecimento de crimes, sem nenhuma função mais proativa, acatando assim as decisões e as respostas das autoridades policiais (CERQUEIRA, 1998).

Um dos principais teóricos da era da reforma foi o professor da Universidade de Berkeley, O. W. Wilson, cujos fundamentos foram originalmente aplicados no departamento de polícia da cidade de Chicago, nos Estados Unidos da América. Partindo do modelo organizacional de Taylor, a função policial baseava-se na unidade de comando e na divisão do trabalho (CERQUEIRA, 1998). O modelo proposto por Wilson era eminentemente reativo, sendo a prisão de infratores a regra básica, passando os policiais a ser “combatentes do crime; para isto a polícia desenvolve uma série de táticas de combate ao crime para atender as demandas do público e estabelecer o controle interno dos policiais” (CERQUEIRA, 1998, p. 7).

Como táticas preponderantes do modelo proposto por Wilson (1992), destacam-se o investimento em tecnologia, especialmente de radiocomunicação, a utilização de um telefone de emergência – o 911 nos Estados Unidos da América – e uma pronta resposta a esses chamados, mediante um contingente altamente disciplinado e hierarquizado, com o objetivo de “criar a impressão de onipresença” da polícia (CERQUEIRA, 1998, p. 13), o que Williamson (2008, p. XXI, tradução nossa) denominava de “paradigma de resposta ou ‘*fire brigade policing*’ [policimento de brigada de incêndio]”.

De acordo com Williamson (2008, p. XXII, tradução nossa), em larga escala, a diferença dos paradigmas de policiamento – seja no caso do policiamento comunitário requerido pelas comunidades, exigindo uma presença efetiva da polícia, seja no caso da polícia orientada em dar respostas emergenciais – “foi exacerbada pela influência da Nova Gestão Pública, alimentada por uma lei punitiva e ordem retórica política que é a ideologia dominante nas economias políticas neoliberais como o Reino Unido”.

Dias Neto (2000, p. 27) retrata que o policiamento profissional implementou um estilo de gestão baseado na disciplina e na ordem, e, para se “evitar ambigüidades na aplicação das regras, introduziu-se um modelo de administração altamente



hierarquizado, conhecido como 'sistema de comando e controle' (*command and control system*)", em que se adotou um mecanismo rigoroso de supervisão sobre a atividade de policiamento. Entretanto, "no rastro dessas inovações, unidades locais foram desativadas e os processos decisórios concentrados em centrais de operações" (DIAS NETO, 2000, p. 28).

Diante dessa relação direta, limitada a um "sistema de comando e controle", os cidadãos passaram a ser desencorajados a manter relações mais próximas com o policial do bairro, vinculando-se exclusivamente às centrais de emergência. Assim, em linhas gerais, o modelo proposto por Wilson se baseava no policiamento preventivo e na sistemática diminuição do tempo de resposta aos chamados emergenciais, o que a polícia comumente denomina de "tempo de angústia".

Nesse cenário, a avaliação do trabalho policial era verificada a partir da velocidade de resposta aos chamados da população e da quantidade de infratores da lei presos, ficando afastadas avaliações de caráter qualitativo ou de satisfação popular quanto ao padrão de resposta policial (CERQUEIRA, 1998).

Cerqueira (1998) aponta que a era da reforma sofreu várias críticas por romper com princípios erigidos por Robert Peel, o criador da polícia de Londres, os quais impunham ao órgão uma estreita relação com o público, que deveria ser o norteador das ações policiais. A partir do modelo profissional, houve um significativo afastamento entre a polícia e lideranças comunitárias, na medida em que a polícia deveria ter uma atuação neutra e distante dos cidadãos.

Ainda de acordo com o autor, a eficácia do modelo passou a ser contestada diante dessa natureza reativa, uma vez que "o policiamento só é acionado depois que alguém observa um crime e decide chamar a polícia; com isso os crimes que não são vistos pela população, ou que não produzem vítimas ou testemunhas que estejam dispostas a acionar a polícia, não serão cobertos pelo policiamento ostensivo" (CERQUEIRA, 1998, p. 13). Segundo Dias Neto (2000, p. 29), "o que se propunha era a demarcação penal da função policial. Um problema seria de natureza policial somente quando envolvesse um delito".

Outra crítica apontada ao modelo foi de Moore e Trojanowicz (1988), os quais destacam que a tese defendida por O. W. Wilson não foi comprovada, diante da sucessão de outros modelos baseados em premissas distintas, que foram aplicados em vários departamentos de polícia estadunidenses. Ainda de acordo com os autores, outra deficiência que se apresenta é a inaplicabilidade em termos de atuação

preventiva, visto que, no modelo, havia dependência de acontecimento prévio do crime.

Todos esses pontos frágeis da era da reforma, aliado à resistência do modelo para novas perspectivas de atuação policial, fizeram surgir estudos com o foco voltado à primeira era do policiamento descrita por Kelling e Moore (1988). Esse resgate da era da política não reavivou características como a interferência política ou mesmo os critérios de seleção dos membros dessas organizações, mas, principalmente, o papel dos cidadãos no destino das cidades.

#### **4.2.3 A era da solução dos problemas com a comunidade**

Kelling e Moore (1988) relatam que, aliado às críticas ao modelo da reforma, experiências da época envolvendo o policiamento a pé fizeram surgir movimentos que exigiam a expansão da estratégia, diante da proximidade que os policiais em ronda tinham com os cidadãos. A população, em contato direto com os policiais da patrulha a pé do bairro, indicava seus principais anseios e preocupações, sem seguir a rotina burocratizada e impessoal da central de operações do telefone 911. De acordo com os autores, “as descobertas dos experimentos do policiamento a pé e redução da sensação de insegurança, quando associados com pesquisas relacionadas ao medo e desordem, criaram novas oportunidades para compreender as preocupações dos cidadãos” (KELLING; MOORE, 1988, p. 10), inclusive para, juntamente com esses cidadãos, trabalhar em temas como gangues e violência.

Kelling e Moore (1988) destacam que, aliado às estratégias do policiamento a pé, estudos desenvolvidos pelo professor Herman Goldstein, da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin, fizeram surgir nos Estados Unidos a chamada era do policiamento com a comunidade. Rolim (2006) aponta que os trabalhos mais relevantes de Goldstein sobre o tema foram “*Improving policing: a problem-oriented approach*” (1979) e “*Problem-oriented policing*” (1990).

Essa era do policiamento, surgida entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980, teve como um dos principais teóricos Herman Goldstein (1979), o qual, por meio de seus estudos, apontou que todos os anos, em Boston, aproximadamente 60% dos chamados para a polícia eram provenientes de 10% dos domicílios da região. Com essa avaliação, denotou que a maior parte dos problemas tendia a se repetir e nos mesmos lugares, provocando a necessidade de revisão da

proposta de policiamento reativo de Wilson (1992), em prol de uma atuação orientada para os problemas identificados e que tendiam a se repetir. Assim, o modelo de Goldstein foi traduzido no método por ele desenvolvido como “SARA”, cuja sigla em inglês indica ações consistentes nas seguintes etapas: *scanning*, *analysis*, *response* e *assessment* (no português traduzido como IARA: identificação, análise, resposta e avaliação).

Esse modelo, baseado em ampla participação comunitária, retira da polícia estruturas conservadoras, altamente hierarquizadas e burocratizadas, fazendo com que o ator da base da organização policial, denominado na política pública de *burocrata do nível de rua* (LIPSKY, 1980), tenha contato direto com o cidadão, seja na atividade rotineira de policiamento, seja em reuniões organizadas por comunidades locais, possibilitando, assim, que políticas de segurança sejam conjuntamente formuladas e implementadas, em oposição ao modelo *top-down* (SABATIER, 1986) e meramente incremental (LINDBLUM, 1959), típicos da era da reforma.

Note-se que, apesar de o período da reforma ter sido superado – pelo menos doutrinariamente – nos Estados Unidos já na década de 1970, percebe-se que essa transição ainda não foi alcançada no Brasil. Há em nosso país um evidente crescimento “nominal” de programas de policiamento comunitário e de atuação orientada para a solução de problemas, mas, a rigor, o que se percebe são práticas assistemáticas e, em alguns casos, meras tentativas de legitimação simbólica das ações policiais. Tal realidade talvez possa ser compreendida como uma decorrência da importação superficial do modelo estadunidense, que veio desacompanhado de um consistente referencial teórico, somado às barreiras originadas durante o período de exceção da ditadura militar de 1964 a 1985, que impuseram um claro afastamento popular nas decisões no campo da segurança pública.

Faz sentido, assim, retomar a análise de Michel Foucault (2008), ao retratar o conceito de polícia do século XVI e início do século XVII, quando esta exerceu papel fundamental na urbanização das cidades e na manutenção do equilíbrio europeu. Para Foucault (2008), essa atuação, em termos de intercâmbio e comunicação, foi a condição para a existência das urbes. Dessa época, Foucault (2008, p. 453) relata que “há cidades porque há polícia, e é porque há cidades tão perfeitamente policiadas que se teve a ideia de transferir a polícia para a escala geral do reino”.

No entanto, a partir da crise dos cereais, em meados do século XVIII, altera-se o perfil de autoridade de polícia, constituindo-se o chamado Estado de Polícia, que

adotou uma nova formatação repressiva. O autor relata que esse objeto de polícia, no sentido clássico do termo “de fazer a força do Estado crescer respeitando a ordem geral”, vai se desarticular, tomando corpo em instituições e mecanismos diferentes (FOUCAULT, 2008, p. 475).

Para o autor, enquanto de um lado haverá mecanismos de incentivo-regulação como a economia e a gestão da população, de outro haverá funções negativas, por meio da instituição da polícia no sentido moderno do termo, simplesmente como um instrumento de ordem. De acordo com Foucault (2008, p. 476), “com isso, a noção de polícia se altera inteiramente, se marginaliza e adquire o sentido puramente negativo que conhecemos”.

#### 4.3 POLÍCIA COMUNITÁRIA

Segundo o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) (2009, p. 14), a partir dos estudos de Trojanowicz e Bucqueroux (1999), conceitualmente, polícia comunitária é uma “filosofia e estratégia organizacional que proporcionam uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambos devem trabalhar, conjuntamente, na construção da segurança pública”. Já numa perspectiva operacional, a polícia comunitária é definida como “a filosofia de policiamento adaptada às exigências do público que é atendido, em que o policial presta um serviço completo”. Assim, nessa abordagem, “o mesmo policial realiza patrulhas e trabalha em uma mesma área, em uma base permanente, atuando em parceria com a população desse entorno” (NEV-USP, 2009, p. 14).

Para o NEV-USP (2009), Jerome Skolnick e David Bayley são considerados os primeiros pesquisadores de polícia comunitária nos Estados Unidos da América, motivo pelo qual o estudo sobre o tema se iniciará por esses autores. Skolnick e Bayley (2006) apontam que a polícia comunitária representa a perspectiva progressista e mais avançada do policiamento. Os autores relatam que, apesar da proliferação de trabalhos sobre o tema, ainda existe pouco consenso sobre o alcance e o verdadeiro significado de policiamento comunitário. E acrescentam: “em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 15-16).

Essa falta de consenso conduz a uma grande variedade de programas e ações descritos como policiamento comunitário, como programas de vigilância do bairro, atenção especial para mulheres e crianças, visitas da polícia a moradias de uma região, campanhas publicitárias voltadas a melhorar a imagem da polícia, rondas direcionadas, patrulhas montadas e até mesmo policiamento auxiliado por cidadãos.

Skolnick e Bayley (2006) relatam a diversidade do tema a partir dos estudos de Trojanowicz e Harden (1985), os quais constataram que 143 departamentos de polícia nos Estados Unidos mantinham, na década de 1980, algum tipo de programa de policiamento comunitário, sendo dominante o patrulhamento a pé, porém também eram usadas bicicletas, cavalos e veículos motorizados. A definição de atuação decorria das taxas de notificação de crimes, o que determinava as modalidades e processos de policiamento empregados.

Skolnick e Bayley (2006, p. 17) destacam que, “devido ao fato de, no policiamento moderno, o ‘policiamento comunitário’ ser tão popular – mas tão vago – muitos vão concluir que se trata de um movimento somente retórico – isto é, uma frase de efeito para tornar o policiamento mais palatável”. Assim, um cuidado essencial é a adequada utilização do conceito, para que não se confundam “práticas operacionais com intenções, filosofia, motivação, estilo de gerenciamento, requisitos administrativos e estrutura organizacional” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 17).

Os autores ainda alertam que qualquer progresso em relação ao policiamento comunitário se vincula à atribuição de um conteúdo programático. “Ele deve refletir a filosofia no nível de táticas e estratégias de operação”, sob pena de se revelar “puro teatro, que talvez até possa ser interessante às próprias forças policiais, mas que terá pouca importância para as comunidades que essas forças se propõem a servir” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 18).

Skolnick e Bayley (2006, p. 19) descrevem quatro elementos programáticos que caracterizam o policiamento comunitário: “1. Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. Aumentar a responsabilização das comunidades locais; 4. Descentralizar o comando.”

A prevenção do crime com base na comunidade é compreendida como objetivo central e última etapa do policiamento orientado, fazendo com que programas a exemplo de vigilância de bairro incutam sentimentos como de identidade local,

produzindo responsabilidade coletiva, tanto da segurança individualmente considerada, quanto da compartilhada (SKOLNICK; BAYLEY, 2006).

A reorientação das atividades de policiamento tem se espalhado para diversos departamentos de polícia no mundo. Em Detroit, nos Estados Unidos, os novos espaços de atuação policial são chamados de minidelegacias; na Austrália, são os “shopfronts” [alojados] ou escritórios; em Cingapura, são chamados de postos de polícia do bairro; e no Japão, são denominados *koban* (SKOLNICK; BAYLEY, 2006).

O aumento da responsabilização da polícia se choca em certa medida com crenças típicas das organizações policiais, de que são seus integrantes aqueles que detêm o conhecimento necessário para estabelecer métodos e procedimentos de policiamento, protegendo assim a sociedade. Nesse contexto, segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 29), se policiais “desejam gozar de apoio e da cooperação do público, devem estar preparados para ouvir o que a população tem a dizer, mesmo que seja desagradável”.

O quarto elemento apontado por Skolnick e Bayley (2006) é a descentralização do comando. Um dos desafios dessa nuance é justamente conferir maior liberdade aos comandantes e policiais que atuam destacados do comando, uma vez que as comunidades têm diferentes tipos de prioridades.

Dentro de um processo de evolução do tema, o NEV-USP aponta que David Bayley, na obra *What works in policing* (1998), redesenhou o conceito de policiamento comunitário, partindo de quatro características essenciais:

- 1) Realização de consultas à população sobre problemas, prioridades e estratégias de resolução;
- 2) Estratégia policial voltada para áreas e problemas específicos;
- 3) Mobilização da comunidade para autoproteção e para a resolução de problemas que geram crimes;
- 4) Foco das ações na resolução de problemas geradores de crime e desordem (prevenção) (NEV-USP, 2009, p. 14).

Ainda conceitualmente, outra definição trazida pelo NEV-USP (2009) é da *Police Foundation*, instituição sediada em Washington DC, nos Estados Unidos, destinada à pesquisa de temáticas ligadas à polícia, a qual baseia o policiamento comunitário em três elementos centrais:

- 1) O trabalho da polícia é resolver problemas e não apenas responder a incidentes;
- 2) A polícia deve se preocupar com problemas relacionados à desordem e à

- incivilidade tanto quanto se ocupa com crimes graves;
- 3) A redução do crime e da desordem implica que a polícia trabalhe cooperativamente com a população de cada bairro para identificar suas preocupações e resolver seus problemas (NEV-USP, 2009, p. 14).

De acordo com Skogan (2008), o policiamento comunitário surgiu entre as décadas de 1970 e 1980, nos Estados Unidos, como uma política pública fruto de um movimento *bottom up* (SABATIER, 1986), contrária ao então modelo “profissional” dominante.

Segundo Ribeiro (2014), a partir dos estudos de Travis (1992), suas origens são baseadas em experimentos desenvolvidos por Robert Peel, em Londres, e pela polícia de Nova Iorque, na década de 1840.

A contribuição de Peel, e que influenciou modelos de polícia comunitária, tem por referência os acontecimentos havidos no final do século XIX, diante de um movimento baseado no crescimento do sistema capitalista. Nesse período, foram observados diversos efeitos, entre os quais a concentração de renda, o êxodo rural, o crescimento populacional, especialmente nas cidades sem planejamento urbano, a degradação de recursos naturais e, sobretudo, o aumento da violência e da criminalidade.

Assim, para conter esse avanço, em 1829, fruto de uma proposta da sociedade inglesa, foi criada uma instituição com intuito de retratar esse Estado moderno, o que depois se tornaria a Polícia Metropolitana de Londres – Metropolitan Police (BRASIL, 2013).

O modelo proposto por Robert Peel, então integrante do parlamento inglês, baseava-se no ideário de que os policiais são pessoas públicas, devidamente remuneradas e destinadas a prestar um atendimento pleno ao cidadão, com vista ao bem-estar da comunidade. Para isso, Peel erigiu dez princípios<sup>3</sup> da polícia moderna, que representam esses valores cultuados.

---

<sup>3</sup> 1.º Princípio: A polícia deve ser estável, eficaz e organizada militarmente, debaixo do controle do governo;  
2.º Princípio: A missão básica para a polícia existir é prevenir o crime e a desordem;  
3.º Princípio: A capacidade da polícia realizar suas obrigações depende da aprovação pública de suas ações;  
4.º Princípio: A polícia necessita realizar a segurança com o desejo e cooperação da comunidade, na observância da lei, para ser capaz de realizar seu trabalho com confiança e respeito do público;  
5.º Princípio: O nível de cooperação do público para desenvolver a segurança pode contribuir na diminuição proporcional do uso da força;  
6.º Princípio: O uso da força pela polícia é necessário para manutenção da segurança, devendo agir em obediência à lei, para a restauração da ordem, e só usá-la quando a persuasão, conselho e advertência forem insuficientes;

De acordo com Skogan (2008, p. 44), nesse período preliminar ao policiamento comunitário ainda “não havia um plano *master* de cobertura, e uma teoria sistêmica porque as inovações poderiam ser mais efetivas que o modelo dominante de policiamento”.

Para o autor, algumas premissas eram centrais, desde as iniciativas que deveriam ser impulsionadas a partir da descentralização das tomadas de decisão, conferindo assim responsabilidade e autoridade aos policiais da execução – da ponta da linha –, e não somente aos seus comandantes. Outro elemento era a participação da sociedade no diagnóstico dos problemas e na definição de prioridades de atuação da polícia e, por fim, na definição de estratégias pautadas por metodologias próprias da solução de problemas. De acordo com Ribeiro (2014, p. 527-528), “exatamente por isso, o policiamento comunitário não pode ser entendido como um programa ou uma estratégia, mas sim como um processo de reforma organizacional da polícia”, uma vez que envolve mudanças na estruturação das instituições e nos processos decisórios que motivam a atuação policial.

Segundo Skogan (2008), o policiamento em equipe era a primeira das inovações, principalmente mediante a adoção de responsabilidade territorial, com a permanência de policiais em áreas particulares de uma cidade, diferentemente de policiais que poderiam ser destacados para todos os tipos de ocorrência em diversos lugares de uma região. No policiamento comunitário desenvolvido em Los Angeles, um contingente específico permanecia em vizinhanças definidas, não agindo, assim, dentro da lógica do policiamento tradicional, que determinava o deslocamento das patrulhas em atendimento à central de emergência.

Skogan e Frydl (2004), ao avaliar os resultados do uso de diferentes estratégias de policiamento desenvolvidas nos Estados Unidos da América, as dividiram em dois principais eixos: aquelas com foco no objeto da ação, substituindo uma perspectiva de atuação não focalizada por uma ação focalizada para o problema abordado; e um portfólio ampliado de estratégias de policiamento, buscando-se superar o viés reativo,

---

7.º Princípio: A polícia visa à preservação da ordem pública em benefício do bem comum, fornecendo informações à opinião pública e demonstrando ser imparcial no cumprimento da lei;

8.º Princípio: A polícia sempre agirá com cuidado e jamais demonstrará que se usurpa do poder para fazer justiça;

9.º Princípio: O teste da eficiência da polícia será pela ausência do crime e da desordem, e não pela capacidade de força de reprimir esses problemas;

10.º Princípio: A Polícia deve esforçar-se para manter constantemente com o povo um relacionamento que dê realidade à tradição de que a polícia é o povo e o povo é a polícia (BRASIL, 2013, p. 379-380).



calçado no reforço da lei, por meio de ações sociais, prevenindo as causas dos problemas a partir de uma maior aproximação entre polícia e sociedade.

De acordo com Durante (2010), a estratégia tradicional de policiamento, reativa e orientada a incidentes, está assentada na gestão burocrática e patrimonialista, ao passo que o modelo voltado à solução de problemas valoriza os princípios do gerencialismo e de uma gestão orientada por resultados.

Conforme aponta o autor, não se identifica uma efetiva transição do modelo tradicional de policiamento, reativo e orientado a incidentes (DURANTE, 2010), na medida em que a focalização proposta por Skogan e Frydl (2004) é inexistente, havendo apenas um reforço da lei.

Durante (2010, p. 247) destaca:

Como podemos perceber, a transição dos modelos de policiamento constitui uma transição de formas de percepção do problema da segurança pública, suas causas e seus efeitos, e, portanto, também das estratégias e princípios morais a serem observados na busca da solução do problema.

A transição esperada envolve uma mudança cultural, com motivação e esforço dos diversos atores e instituições envolvidas. A aplicação do novo modelo de policiamento deve considerar as distintas formas de percepção da realidade, além de fatores que podem se revelar obstáculos para a sua implementação (DURANTE, 2010), sendo que o “policiamento comunitário merece ser celebrado apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, e somente se ele refletir uma nova realidade tática e estratégica” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 18).

#### **4.3.1 Distinção entre policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas**

Um ponto relevante a ser tratado é a distinção entre policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas. De acordo com Skolnick e Bayley (2006), a finalidade precípua do policiamento comunitário é impulsionar uma reforma no modelo de polícia. Para os autores, “a premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 18), devendo o público ser “coprodutor” da segurança, atuando em conjunto com a polícia.

Eck e Spelman (1987), citados por Brodeur (2012), destacam que atividades tradicionais de policiamento e típicas de dissuasão, em que se valorizam ações reativas como a prisão de suspeitos, não são inerentes aos programas de policiamento comunitário. Esses programas se pautam por uma intervenção da sociedade, cujo objetivo é observar alterações de comportamento nas agências policiais, aproximando as comunidades da polícia. O objetivo precípua não é combater o crime, mas fortalecer os laços e estabelecer uma relação de confiança entre polícia e comunidade, com uma mudança da filosofia da organização.

Em contrapartida, o policiamento orientado para a solução de problemas, segundo Goldstein (2003), tem como finalidade o controle do crime, a partir de diagnósticos locais, que levam a polícia à conclusão de quais comportamentos criminosos tendem a ser reiterados, seja em razão do autor, do local, do *modus operandi*. Assim, a estratégia de atuação pauta-se na reiteração de comportamentos criminosos, promovendo, desse modo, ações de intervenção pontuais, não focando nos problemas, mas nas suas causas.

Diferentemente do modelo tradicional, em que a patrulha objetiva chegar rápido ao local, estabilizar a situação apresentada e retornar à atividade de policiamento, o modelo orientado não busca apenas conferir respostas rápidas e superficiais, mas desenvolver capacidade de diagnóstico e soluções de longo prazo para problemas recorrentes.

Skolnick e Bayley (2006) atentam para o fato de que o policiamento comunitário é frequentemente identificado com o policiamento orientado para a solução de problemas, uma vez que ambos apresentam elementos programáticos similares.

Entretanto, apesar das distinções apresentadas, tanto o policiamento comunitário quanto o policiamento orientado para a solução de problemas se revelam não como “novas ideias programáticas ou novos arranjos administrativos, mas como ideias que procuram definir o policiamento na sua totalidade, nos seus objetivos e métodos” (MOORE, 2003, p. 116; 119).

#### 4.4. O MOVIMENTO LEI E ORDEM E O PROGRAMA TOLERÂNCIA ZERO

A aplicação superficial do modelo de Goldstein permitiu o surgimento, nos Estados Unidos da América e em outros países, de movimentos penais e policiais expansionistas. De acordo com Wacquant (2001), a partir da obra de James Q.

Wilson, *Thinking about crime* (1975), Charles Murray lançou, em 1984, *Losing ground: American social policy (1950-1980)*, que, juntamente com a obra *Law and order* (1985), de Ralf Dahrendorf, ofereceu as primeiras bases teóricas daqueles que seriam os mais conhecidos, influentes e difundidos modelos de intervenção estatal-policial: o movimento Lei e Ordem e o programa Tolerância Zero. Esses modelos, que reproduzem elementos da era da reforma, acabaram por se espalhar por diversas cidades dos Estados Unidos e pelo mundo.

Segundo Wacquant (2001, p. 22), a obra de Murray, visando a “aplicar os princípios da economia de mercado aos problemas sociais”, logo se tornou um clássico, servindo como uma “‘bíblia’ para a cruzada contra o Estado Providência”. O autor relata que o Presidente estadunidense era o republicano Ronald Reagan, o qual, apesar de deter minoria no Congresso, composto amplamente de democratas, ainda assim unificou as correntes ideológicas e empreendeu uma forte crítica sobre as políticas públicas de ajuda social nos Estados Unidos. De acordo com Reagan, essa política seria responsável pelo aumento da violência urbana, pois recompensaria a inatividade, além de induzir “à degenerescência moral das classes populares”, principalmente em face das uniões ditas “ilegítimas”, compreendidas como o último dos males das sociedades modernas (WACQUANT, 2001, p. 22).

O filósofo e professor Michael J. Sandel (2012, p. 12), da Universidade de Harvard, retrata esse período como a “era do triunfalismo do mercado”, que “começou no início da década de 1980, quando Ronald Reagan e Margaret Thatcher proclamaram sua convicção de que os mercados, e não o governo, é que detinham a chave da prosperidade e da verdade”.

Desse período, destaca-se a obra *Law and Order*, em que Ralf Dahrendorf (1985) trata do que definiu como a “estrada para a anomia”. Para o autor, a ausência de uma resposta estatal quanto à violação de uma norma produziria uma anomia no sistema, a qual somente poderia ser superada a partir da adesão a mecanismos de punição efetiva e exemplar. Segundo Dahrendorf (1985), observa-se um declínio das sanções nas sociedades contemporâneas, tornando-se a impunidade cotidiana.

Partindo desses antecedentes, o prefeito eleito de Nova Iorque em 1993, Rudolph Giuliani, resgatou a chamada Teoria das Janelas Quebradas (*Broken Windows Theory*), de James Q. Wilson e George L. Kelling, originalmente publicada em 1982 na revista *Atlantic Monthly*. Entretanto, em 1996, o mesmo Kelling, em coautoria com Catherine Coles, escreveria a obra que se tornaria a sustentação para

a mudança da política pública de segurança na cidade de Nova Iorque – “*Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities* [‘Consertando as vidraças quebradas: como restaurar a ordem e reduzir o crime em nossas comunidades’]” (WACQUANT, 2001, p. 26).

A administração de Giuliani, com o auxílio do chefe de polícia William Bratton, concebeu então o programa chamado Tolerância Zero, o qual, segundo Shecaira (2009, p. 166), tinha como ideia central “que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar ao cometimento de crimes mais graves, em função de uma sensação de anomia que viceja em certas áreas da cidade”.

De acordo com Wacquant (2001), o programa Tolerância Zero caracterizou-se como uma abrupta intervenção da força policial, “desembocando em uma aplicação inflexível da lei sobre delitos menores tais como a embriaguez, a jogatina, a mendicância, os atentados aos costumes, simples ameaças e outros comportamentos anti-sociais” (WACQUANT, 2001, p. 26).

Ao lado da repressão às pequenas infrações, o programa também se notabilizou por um expressivo incremento no aparato policial, com uma ampliação de 40% no orçamento público em cinco anos, atingindo a marca de US\$ 2,6 bilhões. Entre as diversas medidas tomadas, podem-se citar o crescimento do efetivo policial, a demissão de servidores mais antigos, tidos como não tão eficientes, e o aumento exponencial no número de prisões (WACQUANT, 2001).

Wacquant (2001) faz severa crítica à Teoria das Janelas Quebradas, afirmando que o movimento foi proposto a partir do início da década de 1990, quando o Manhattan Institute financiou campanha agressiva de reocupação e recuperação dos espaços públicos, como uma forma de afastar a desordem e a marginalização, expondo que o combate diário à pequena delinquência faria recuar as chamadas “grandes patologias criminais”, que afetavam o centro do mercado financeiro do mundo.

Para Wacquant (2001, p. 26), “essa teoria, jamais comprovada empiricamente, serve de álibi criminológico para a reorganização do trabalho policial empreendida por William Bratton”. E essa reorganização, de acordo com o autor, teria como objetivo “refrear o medo das classes médias e superiores – as que votam – por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos (ruas, parques, estações ferroviárias, ônibus e metrô etc.)” (WACQUANT, 2001, p. 26), o que Zaffaroni e Oliveira (2010) denominaram de espetáculo criminal do espetáculo político, em que a classe média identifica qualquer diferente como inimigo.

Ressalte-se que, apesar dos elevados investimentos e das marcas obtidas em Nova Iorque, também houve redução dos índices de criminalidade em cidades como San Diego, Boston e Chicago, que mantiveram, por outro lado, uma metodologia da polícia de proximidade, comunitária, sem grandes aumentos de efetivo policial e de recursos públicos. Já Nova Iorque, ao aumentar em cinco vezes o orçamento para a área de segurança, teve reduzidos em um terço os investimentos na área social, com a supressão de aproximados oito mil postos de trabalho (WACQUANT, 2001).

Essa doutrina de Giuliani teve ampla aceitação na cultura estadunidense e, diante dos resultados obtidos, principalmente com o formidável retorno midiático, vários países arvoraram-se a adotar o modelo. Na Argentina (na cidade de Buenos Aires), no México (em várias cidades), na Escócia, na Itália, na África do Sul, na Nova Zelândia, no Canadá e até mesmo no Brasil foi copiado o modelo (WACQUANT, 2001). No Brasil, talvez seja esse um dos principais motivos que impedem a expansão do modelo comunitário e orientado para a solução de problemas.

Em janeiro de 1999, depois da visita de dois altos funcionários da polícia de Nova York, o novo governador de Brasília, Joaquim Roriz, anuncia a aplicação da "tolerância zero" mediante a contratação imediata de 800 policiais civis e militares suplementares, em resposta a uma onda de crimes de sangue do tipo que a capital brasileira conhece periodicamente (WACQUANT, 2001, p. 31).

Essa ação integrada de força da polícia de Nova Iorque teve seus efeitos colaterais, que, a rigor, mitigaram o "sucesso" auferido na redução dos índices de criminalidade na *Big Apple*. Dados da National Urban League apontam que em dois anos foram detidas e revistadas mais de 45 mil pessoas sob o pretexto de mera suspeita baseada na aparência, vestuário ou comportamento. Esse relatório aponta, ainda, que, dessas ações, mais de 37 mil se revelaram gratuitas e arbitrárias, restando justificadas apenas 4 mil detenções. De acordo com Wacquant (2001, p. 35), "uma investigação levada a cabo pelo jornal *New York Daily News* sugere que perto de 80% dos jovens homens negros e latinos da cidade foram detidos e revistados pelo menos uma vez pelas forças da ordem".

Entretanto, conforme Shecaira (2009), apesar dos reiterados casos de violação de direitos, o programa Tolerância Zero contou com apoio quase que incondicional da mídia, o que permitiu a consolidação desse modelo e a sua contínua expansão, principalmente pelos adeptos do discurso de lei e ordem.

## **5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO FORTALECIMENTO DO MODELO COMUNITÁRIO E ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS**

### **5.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Maria da Glória Gohn (2011, p. 15) aponta que a participação, como campo de estudo, tem uma vasta tradição, sendo a ciência política uma das suas principais arenas de análise. Segundo a autora, a participação pode ser vista a partir de “práticas cotidianas da sociedade civil, quer nos sindicatos, nos movimentos, quer em outras organizações sociais, assim como nos discursos e práticas políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos”.

A participação, para Gohn (2011, p. 16), revela-se como “uma lente que possibilita um olhar ampliado para a história”, cujos elementos que a permeiam são anteriores ao seu próprio conceito. De acordo com a autora, “participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade”, e seu conceito varia e fica associado a termos distintos, como democracia, representação, cidadania, entre outros, a depender da época e do contexto conjuntural.

Gohn (2011) desenvolve a participação a partir de três níveis básicos, o conceptual, o político e o da prática social. O conceptual adapta-se ao paradigma teórico que se apresenta em determinado contexto. O segundo, ligado ao nível político existente, geralmente se associa à ideia de democratização, mas também à ideia de integração social com indivíduos. A terceira concepção, das práticas, refere-se à essência do processo social, “trata-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental” (GOHN, 2011, p. 16-17).

A autora aponta várias formas quanto à participação, notadamente numa perspectiva “clássica”, que contempla não só significados como estratégias distintas, sob as óticas liberal, autoritária, revolucionária e democrática, que não esgotam o assunto, derivando, por sua vez, outras composições, “liberal/comunitária, liberal/corporativa; autoritária (de direita e de esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); democrática/radical etc.” (GOHN, 2011, p. 17).

Dentro de uma perspectiva liberal, a estruturação pauta-se no entendimento de que a ordem social assegura a liberdade individual, prestigiando, assim, um afastamento do Estado nas relações entre particulares. Há nesse contexto um prestigiamento da democracia representativa, cujos marcos seriam as relações capitalistas (GOHN, 2011).

A perspectiva da participação corporativa decorre da concepção liberal. Há uma atuação espontânea dos indivíduos, advindo de uma “adesão de espírito”, dissociada de qualquer interesse particular. “Há um sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria algo chamado ‘bem comum’” (GOHN, 2011, p. 18), que se revela o elemento agregador dos indivíduos, que os faz agir colaborativamente.

Gohn (2011) trata, ainda, da participação comunitária como uma decorrência do modelo liberal, da mesma forma que a participação corporativa. “Ela [participação comunitária] concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado” (GOHN, 2011, p. 18-19).

Desse modo, a participação corporativa-comunitária exterioriza-se de maneira institucionalizada, uma vez que os segmentos organizados atuam juntamente aos aparelhos de poder estatal, conjugando segmentos público e privado. A autora aponta que várias propostas de composição de conselhos com base nas formas corporativa e comunitária foram desenvolvidas na década de 1980, na época pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Por outro viés, a forma autoritária é orientada para a integração, do mesmo modo que para o controle social e da política. Esse modelo poderá ocorrer tanto em governos de direita, fascistas, quanto em governos de esquerda, sendo que, neste caso, uma demonstração observável é de celebrações de massa e comemorações de regimes socialistas (GOHN, 2001).

Outra contribuição sobre a participação vem do Ipea, que trata da efetividade das instituições participativas no Brasil e das suas estratégias de avaliação. Nesse trabalho desenvolvido pelo Instituto, realiza-se uma pesquisa acerca dos efeitos decorrentes da presença e atuação de instituições participativas, que, uma vez implantadas, se manifestam mediante “conselhos, conferências, orçamentos participativos ou mecanismos de consulta individual ou audiência pública (BRASIL, 2011, p. 29).

Segundo o estudo, a literatura prepondera no sentido de conferir estatura ao modelo de participação, ampliando-a a partir de múltiplos objetivos, como: formar cidadãos, também torná-los aptos para uma ação política e coletiva, criar mecanismos de estímulo para a formação de novos atores, conferir maior transparência, racionalidade e eficiência aos diversos setores da Administração Pública, estabelecer políticas públicas voltadas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas, além de possibilitar a formação de novas elites políticas (BRASIL, 2011).

Em estudo sobre o tipo esperado de resultados das instituições participativas (IPs), Wampler (2011, p. 44) destaca que, em geral, “o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização”, havendo nesse contexto uma participação efetiva de cidadãos e de lideranças comunitárias nesse processo.

Cidadãos e lideranças comunitárias participam do processo na expectativa de que seus esforços repercutam na escolha da alocação de recursos pelas agências públicas. Além da função de fiscalização, destinada a potencializar a correta aplicação de recursos públicos, as instituições participativas possibilitam que o cidadão e as lideranças locais possam identificar os programas mais adequados e benéficos para as comunidades (WAMPLER, 2011).

Sobre a participação dos atores, Wampler (2011) aponta o papel dos governantes, a forma como os cidadãos atuam perante as instituições participativas e como as lideranças comunitárias articulam esses partícipes, a exemplo do objetivo de encaminhar mudanças sociais.

Por um lado, os governantes eleitos trabalham sob restrições de tempo consideráveis, que se expressam minimamente nos interstícios eleitorais (eleições municipais, estaduais e federais), o que lhes inflige considerável grau de pressão para produzir mudanças efetivas dentro do interregno no qual se encontram no poder. Por outro lado, os cidadãos têm tempo limitado para desempenhar ações voluntárias, portanto eles só continuarão a participar das reuniões se acharem que isso terá um efeito positivo. As lideranças comunitárias têm vários canais pelos quais podem demandar mudanças políticas, o que sugere que a continuidade da sua participação nas IPs é baseada na sua própria percepção da eficácia dessas instituições como veículos efetivos para mudanças (WAMPLER, 2011, p. 44).

Soma-se à construção de Wampler (2011) a contribuição de Cortes (2011, p. 138-139), em que este expõe quatro grandes grupos sobre as diferentes instituições



participativas atuantes nos municípios do país, consistindo em: “mecanismos de participação individuais, que propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições; os processos conferencistas; os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas e de direitos.”

Mais especificamente sobre os conselhos, Gohn (2011) destaca que, notadamente com atuação na gestão pública, e como coletivo organizado da sociedade civil, esses agrupamentos sociais têm origens que se aproximam da própria ideia de democracia participativa, cujos primórdios seriam os clãs visigodos. Segundo a autora, entre os séculos XII e XV, em Portugal, surgiram os primeiros “concelhos”, destinados ao trato com suas “colônias”.

Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 11), em estudo sobre a experiência dos conselhos municipais no Brasil, apontam a consolidação da percepção da sociedade brasileira quanto ao papel dos conselhos participativos, especialmente os organizados em âmbito municipal, entendidos como “instrumentos de democratização da gestão local e do aumento da eficiência e efetividade das políticas sociais setoriais [...]”.

Os autores retratam que o surgimento dos conselhos municipais se deu em meados da década de 1980, resultante da emergência de mudanças nos governos locais no Brasil, principalmente mediante o aumento da participação da sociedade na gestão municipal, pelo incremento da eficiência e da efetividade de políticas públicas, e o seu franco ritmo de expansão em todo o território brasileiro. Uma das finalidades desses conselhos foi justamente reconfigurar os processos decisórios em nível local, partindo da definição de objetivos, formulação de políticas, até a implantação e avaliação dessas políticas (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) desenvolvem o tema a partir do que denominam de “governança democrática”. Os autores destacam que o modelo privilegia a avaliação quanto ao papel e à maneira como os conselhos municipais atuam na mudança de padrões de gestão local. Partindo das construções de O'Donnell (1999) e Dahl (1997), Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) apontam que um regime democrático (ou poliárquico) teria duas dimensões fundamentais: inicialmente como um regime representativo de governo, cujo mecanismo de acesso ao governo seria mediante um processo eleitoral competitivo, em que todos os cidadãos pudessem votar e ser votados; em segundo lugar, mediante um regime cujo

sistema legal efetivaria direitos fundamentais e aqueles reconhecidos como exercício de cidadania plena.

Dessa forma, segundo os autores, “essa definição implica que para a efetividade do regime democrático não basta a realização de eleições competitivas, mas um conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania” (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 16). Concluem afirmando que, apesar da importância da análise das institucionalidades democráticas e suas determinações legais, será no exercício das dinâmicas locais que ocorrerá o pleno exercício da cidadania política e que se compreenderá o perfil democrático municipal.

Pimenta e Jayo (2017), em estudo sobre as influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro, nos instrumentos de participação social, apontam que esses mecanismos ainda se revelam limitados e pouco eficazes não só no país, como em toda a sociedade latino-americana.

Os referidos autores ressaltam que, entre a década de 1970 e 1980, emergiram movimentos e organizações sociais que protagonizaram, naquele contexto político, o processo de transição democrática, em especial aquele que resultou na inserção do modelo de participação social na Constituição Federal de 1988, como resistência política a um modelo conduzido por uma elite militar. Esse período não só representa uma pressão de grupos em prol da abertura política, como “reivindicações de reconhecimento e expansão de direitos sociais, econômicos e políticos de setores mais populares da sociedade civil, principalmente daqueles com baixa ou inoperante influência política” (PIMENTA; JAYO, 2017, p. 447).

Assim, se comparado ao regime da ditadura militar, os mecanismos de participação social têm sido ampliados, a exemplo dos conselhos de políticas públicas e dos orçamentos participativos. Entretanto, os autores advertem que, apesar de institucionalizados pela Constituição Federal, os mecanismos de participação social “não seriam capazes de ressoar demandas da sociedade para o Estado ou gerenciar os conflitos de grupos antagônicos entre si, como se proporiam ao serem formulados” (PIMENTA; JAYO, 2017, p. 445).

Pimenta e Jayo (2017) destacam que esse fenômeno também é observável em outras sociedades sul-americanas, como a chilena e a argentina. Tal realidade é fruto de um marco histórico comum, decorrente da transição de um regime ditatorial para um democrático, em que se prestigiou a participação popular. Revelam, ainda, que no

Brasil os impactos do modelo econômico neoliberal de 1970, com as turbulências do mercado internacional, colaboraram com essa transformação.

Sobre os modelos de conselhos existentes no cenário brasileiro do século XX, Gohn (2011, p. 73-74) aponta três tipos:

[...] os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil.

Como ilustra a doutrina, um dos modelos de conselho existentes é justamente aquele que surge a partir de movimentos populares ou setores da sociedade civil organizada. Para os fins a que se destina nosso estudo, um desses órgãos, por excelência, é o Conselho Comunitário de Segurança, comumente denominado pela sua sigla, CONSEG, ao qual se dedicará um tópico específico.

### **5.1.1 Os Conselhos Comunitários de Segurança**

De acordo com o *Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária*, “as cidades, com certeza, são os centros de convergência de todos os anseios e desejos sociais de uma sociedade estruturada” (BRASIL, 2013, p. 55). É nesses locais que as pessoas convivem, sobrevivem e se dirigem a viver.

As cidades são organizadas em áreas naturais, por meio de processos contínuos de competição, invasão e sucessão, revelando-se heterogêneas em termos de tamanho, população e densidade demográfica. Nas cidades, o principal núcleo urbano é o bairro, que talvez seja o maior centro de confluência de interesses de uma comunidade.

A obra cita Wilhelm (1982, p. 63), para quem

O bairro constitui hoje a unidade urbana mais legítima da espacialidade de sua população (...). Corresponde à dimensão de território ideal para a reivindicação coletiva. Em território maior, na região administrativa, surgem conflitos de prioridade entre um bairro e outro; em escala menor, na rua domiciliar, as reivindicações esgotam-se rapidamente (...). É na escala do bairro que se luta por obras civis, por segurança, por escolas e centros de saúde, transporte e mais lazer. Esta especificidade do bairro torna-o uma unidade politicamente importante (...). Do ponto de vista físico, os cenários

dos bairros variam: os mais antigos possuem estruturas de pequenas cidades, com suas ruas levando naturalmente a um polo centralizador, catalisando as atividades comerciais e atraindo os pontos de embarque; frequentemente a igreja do bairro e sua praça constituem pontos de encontro preservados com o passar do tempo. Daí a importância em se entender que o bairro é o local físico onde o cidadão mora e se identifica com sua coletividade, seja ela de negócios, social, etc., ou seja, é no bairro que o indivíduo adquire identidade de valores coletivos e de cidadania (BRASIL, 2013).

No bairro, o indivíduo sente-se seguro enquanto participante da sociedade, na medida em que se vê como objeto de afeto, autoestima, podendo se “auto-sustentar em nível superior à mera subsistência orgânica” (WILHEIM, 1982, p. 83 citado por BRASIL, 2013, p. 59).

Nesse contexto, é a partir dessa relação entre cidade e bairro que se exterioriza a necessidade de reunir pessoas mediante conselhos, comitês ou associações, para discutir e analisar problemas comuns como os de segurança, propondo soluções, desenvolvendo programas e campanhas, estreitando, assim, laços de cooperação.

Somado ao benefício do fortalecimento social, “estas entidades se constituem num legítimo instrumento para reverter as distorções institucionais” (BRASIL, 2013, p. 71), não só da polícia, mas de outros atores, motivo pelo qual é fundamental a atuação das organizações de segurança pública perante esses espaços de representação.

Entre esses espaços, o que mais se identifica com as necessidades locais são os Conselhos Comunitários de Segurança, caracterizados como “modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art. 5.º, inciso XVII, da Constituição Federal” (BRASIL, 2013, p. 325).

Assim, os CONSEGs devem estar estruturados como associações, em consonância com o que prevê o Código Civil (Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002), estando ancorados também na Constituição Federal. Além disso, os CONSEGs estão fundamentados na Resolução n. 34/169, de 17 de dezembro de 1979, da Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, e que institui o código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Essa norma “estabelece como regramento para os países associados que seus segmentos policiais devem ser representantes da comunidade e a esta forma organizada deverão prestar contas” (BRASIL, 2013, p. 326).

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são, portanto, entidades de direito privado, “com vida própria e independente em relação aos segmentos da

segurança pública ou a qualquer outro órgão público”. Esses conselhos têm por 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, 2013, p. 325).

É importante salientar que tais órgãos não se confundem com os conselhos municipais de segurança pública, os quais são criados pelos legislativos municipais e têm o escopo de definir “ações estratégicas que influenciem no ente federativo como um todo” (BRASIL, 2013, p. 325).

O Conselho Comunitário de Segurança revela-se um meio para estimular o voluntariado, em âmbito local, para que se viabilizem redes de proteção, auxiliando não só no diagnóstico de problemas de segurança, mas proporcionando conhecimentos mais aprofundados das necessidades coletivas. Além disso, esses espaços têm o condão de atribuir responsabilidade a todos e não apenas às organizações policiais, inserindo as comunidades na discussão de problemas e satisfazendo demandas democráticas de participação (BRASIL, 2013).

Por fim, nos termos do que dispõe o *Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária* (BRASIL, 2013), os Conselhos Comunitários de Segurança devem ter autonomia perante o poder público, não obstante atuarem de maneira conjunta e articulada. Se assim não o for, poderão se revelar mais um instrumento de legitimação das decisões político-estatais, que por vez estão dissociadas dos interesses dos indivíduos.

## 5.2 HÁ EFETIVAMENTE PARTICIPAÇÃO?

Conforme se observou, os modelos de policiamento comunitário e orientado para a solução de problemas foram incorporados tardiamente no país e possivelmente sem um suporte teórico adequado. Esse vazio, também provocado pelo período de exceção (1964-1985), afastou a participação social no ciclo de formação de políticas públicas de segurança, inclinando, assim, a definição da agenda do setor para um dirigismo estatal/policial.

De acordo com Lozardo (2016), a participação da sociedade civil ganhou destaque na formulação de políticas públicas a partir do final da década de 1980.

Nesse contexto, aponta Godinho (2014, p. 451), “uma forma relativamente nova de participação na segurança pública vem ocorrendo por meio de um amplo conjunto

de estratégias e instituições”. Conforme a autora, seguindo uma tendência já consolidada em outros campos da política pública, novos formatos de participação vêm se tornando relevantes a partir dos anos 2000. “A participação torna-se elemento central do novo paradigma que se consolida desde então no campo da segurança, da ‘segurança cidadã’” (GODINHO, 2014, p. 451), ganhando espaço nesse contexto os conselhos de segurança, o policiamento comunitário e as redes de vigilância.

Apesar das tendências descritas por Godinho (2014), Lozardo (2016) questiona a validade e o alcance desses avanços diante dos arranjos institucionais e modelos de participação nos órgãos de segurança, sendo que, não obstante a existência de programas e ações impulsionados por instituições policiais, principalmente sob a roupagem de “policiamento comunitário”, tais mudanças ainda exigem “reformulações e adaptações organizacionais no sistema de segurança pública, no sistema de justiça criminal ou, mais especificamente, na própria polícia e no modelo de policiamento” (LOZARDO, 2016, p. 7).

Lima (2016) aponta que o tema ainda não está totalmente conformado, diante do que previu a Constituição Federal de 1988, que deslocou “o papel das polícias de defensoras dos interesses do Estado para o de garantidoras dos interesses da sociedade”, não havendo, em “nossa legislação e na jurisprudência, balizas claras sobre o significado de segurança pública” (LIMA, 2016, p. 10). Assim, essa realidade faz com que a doutrina jurídica estruture esse conceito, de forma tautológica, a partir de práticas postas no cotidiano dos operadores de segurança e da justiça.

Assim, a participação, na perspectiva de Lima (2016, p. 10), “como parâmetro democrático, é um ideal discursivo que, na prática, serve para reforçar posições”, criando nessas organizações subculturas próprias, a partir de taxonomias por elas conduzidas, sobre a quem devem prestar contas.

Conforme Lima (2016), estudo realizado pelo Ipea, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, sobre modelos de participação em segurança pública nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, demonstrou que

são as polícias que definem não só o escopo da participação social, mas também suas próprias finalidades e seus mandatos, recolocando questões de governança que vêm sendo tratadas pela literatura especializada. As instituições participativas, sejam os Conselhos Comunitários de Segurança, sejam outros espaços, parecem funcionar para que as polícias explicitem

suas práticas e valores e, com isso, reponham continuamente a legitimidade de suas ações (LIMA, 2016, p. 10-11).

De acordo com o autor, “não há brechas para grandes questionamentos e não há uma preocupação efetiva em estreitar laços entre a comunidade e a polícia” (LIMA, 2016, p. 11). Nesse contexto, o que se apresenta são severos problemas, oriundos de um déficit democrático, que conduz as ações a servir como instrumentos de legitimação das práticas correntes, na medida em que as polícias “capturaram as instituições e os modelos participativos para a retroalimentação da posição que vê a segurança pública como estratégia de defesa dos interesses do Estado” (LIMA, 2016, p. 11). Assim, tais organizações mantêm-se tutelando e guiando a sociedade, por meio do microgerenciamento da ordem, em vez de incorporarem o papel que a Constituição Federal de 1988 lhes atribuiu.

### 5.3 ALTERNATIVAS DEMOCRÁTICAS PARA AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

#### 5.3.1 Democracia deliberativa

Um ponto relevante destacado por Godinho (2014) é que não há, em nosso país, literatura específica que trate de maneira sistematizada dos processos de participação no campo da segurança pública. Assim, essa deficiência há de ser suprida com a aproximação aos estudos de “instituições participativas ou das teorias da participação e da deliberação, próprios da ciência política e dos estudos de políticas públicas”<sup>4</sup> (GODINHO, 2014, p. 451).

A partir disso, de acordo com Ellen Wood (2003), não existe democracia sem participação da sociedade e não existe legitimidade de políticas públicas sem o debate coletivo. No limite, não permitir essa participação se aproxima de um esvaziamento do conteúdo social do que se entende por democracia.

Avritzer (2011, p. 15-16) relata a franca “explosão dos estudos sobre participação e deliberação no Brasil” sob duas vertentes: aquelas cujo objetivo era “examinar a ampliação das formas de deliberação pública”, principalmente nas “áreas

---

<sup>4</sup> Sobre essa observação, é importante destacar que a segurança pública é estudada com maior intensidade pelo direito penal e criminologia, bem como pela sociologia. O estudo da segurança pública como política pública, a partir de seu ciclo de formação, ainda é um fenômeno pouco explorado.

de saúde, assistência social e políticas urbanas”; e, numa segunda vertente, aquelas que tentaram “tratar dos problemas ou déficits deliberativos destas instituições”.

Entretanto, independente da perspectiva a ser adotada, Pateman (1992) destaca que a condição necessária para o estabelecimento de um governo democrático é uma sociedade participativa. Para a autora, quanto maior a participação dos indivíduos, mais capacitados eles se tornam para fazê-lo.

De acordo com Pateman (1992, p. 61),

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas áreas.

Evidente que a orientação de democracia participativa deve se afastar da corrente liberal, que Wood (2003) retrata como atualmente dominante e fruto da ascensão de classes proprietárias diante dos agrupamentos mais populares.

Uma contribuição sobre a democracia participativa vem de Faria (2000, p. 48), a qual apresenta a versão habermasiana de democracia discursiva/deliberativa, cujo conceito “está preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático”. De acordo com a autora, as teorias convencionais fundamentam o governo democrático pelo exercício do voto. A teoria do discurso de Habermas, a partir do conceito elaborado por Cohen (1989), trazido por Faria (2000, p. 48), revela-se um “procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão”, em termos de fundamentação e legitimidade das regras do jogo democrático.

Para Habermas (1997, p. 19), na teoria do discurso,

a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa.

Habermas (1997) aponta que o processo democrático, na perspectiva liberal, se conforma mediante compromissos de interesse, sendo que a formação do compromisso, com a equidade de resultados, perpassa o direito ao voto, igual e geral, pautado nos direitos fundamentais liberais.

Já na interpretação republicana, a formação democrática da vontade opera-se “na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação



deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercitado pelas vias culturais” (HABERMAS, 1997, p. 19).

Segundo o autor, a teoria do discurso aproveita elementos de ambas as perspectivas, em termos de deliberação e de tomada de decisão, sendo que “esse processo democrático estabelece nexos internos entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos de justiça” (HABERMAS, 1997, p. 19).

De acordo com Habermas (1997, p. 23), a teoria do discurso “coloca em jogo uma outra ideia: para ela processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei”.

Ainda segundo Habermas (1997, p. 24), “a ideia da democracia, apoiada no conceito de discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade”. O autor não relega a importância da ideia de soberania popular, mas a interpreta de forma intersubjetiva.

Habermas (1997) sintetiza o conceito afirmando que a soberania popular se desloca, em caráter anônimo, em nome de processos democráticos e comunicativos, a se fazer valer como um “poder produzido comunicativamente”, de maneira que

esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia (HABERMAS, 1997, p. 24).

O autor ainda aduz que os processos deliberativos filtram as comunicações políticas, por meio de uma

cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de associações que formam a opinião – as quais se formam e se regeneram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político” (HABERMAS, 1997, p. 25).

Habermas (1997) apresenta a perspectiva de Joshua Cohen (1989), da política deliberativa a partir de um procedimento ideal, que deve espelhar-se, no que for

possível, nas instituições políticas. Assim, a democracia deliberativa está intimamente ligada à associação democrática, em que a justificação de seus termos encontra sustentação na argumentação pública e no intercâmbio racional entre os cidadãos.

Em tal ordem, os cidadãos engajam-se coletivamente para resolver, através da argumentação pública, os problemas resultantes de sua escolha coletiva e consideram suas instituições básicas legitimadas na medida em que estas conseguem formar o quadro de uma deliberação pública com toda a liberdade (HABERMAS, 1997, p. 28).

Habermas conclui afirmando que o processo democrático é permeado por princípios gerais de justiça, que orientam qualquer processo associativo. Para ele, o processo da deliberação e da tomada de decisão, como ideal, sempre exige uma “associação titular que se julga capaz de regular de modo imparcial as condições de sua convivência”, e o que une os parceiros, em última análise, é “o laço linguístico que mantém a coesão de qualquer comunidade comunicacional” (HABERMAS, 2007, p. 31).

Carlos Santiago Nino (1996), ao tratar dos fundamentos da concepção deliberativa de democracia, inicia defendendo uma perspectiva dialógica, que observa política e moralidade interligadas, a partir inclusive das preferências morais dos indivíduos. Para o autor, “se certas restrições são conhecidas, a democracia é o procedimento mais fidedigno para obter acesso ao conhecimento de princípios morais” (NINO, 1996, p. 107).

Nino (1996) afirma que a democracia transforma as preferências egoístas em imparciais a partir do diálogo. Entretanto, destaca que se diferencia de demais autores uma vez que reforça o valor epistêmico do consenso, alcançado pelo diálogo. Diferentemente de Habermas, Nino não concebe o consenso, “mesmo quando alcançado sob condições ideais, como constitutivo de soluções justas”; da mesma forma, não acredita que “o empreendimento coletivo de discussão seja o modo exclusivo de conhecer essas soluções justas” (NINO, 1996, p. 144). Para Nino (1996), democracia deliberativa é o método mais confiável e eficaz para conciliar interesses e preferências de pessoas, gerando, assim, um maior grau de legitimidade às decisões majoritárias.

Independente da perspectiva, o fato é que a democracia, e quaisquer de suas formas de manifestação, deve ser observada como um espaço de tensão.

Desconsiderar isso é fechar-se para a realidade. Ainda a partir dos estudos de Carlos Santiago Nino, Godoy (2011) destaca que

A democracia deve ser adotada como procedimento e experimentação em uma ação comunicativa e argumentativa a fim de serem tomadas as decisões moralmente mais corretas. No entanto, não podem usurpar determinadas conquistas, direitos e garantias estabelecidas pela Constituição. O que diferencia Nino (e, aqui, também deve-se incluir Roberto Gargarella) dos demais teóricos é que não pretende ele uma teoria que ignore esta tensão. Ao contrário, é a partir dela que se deve teorizar e com ela conviver (GODOY, 2011, p. 70-71).

Esse espaço de tensão se revela muito presente nos processos decisórios concernentes às políticas públicas de segurança. Apesar dos avanços em termos de participação, principalmente com a criação de foros de discussão popular, a exemplo dos Conselhos Comunitários de Segurança, esses órgãos, em algum momento, ainda servem para legitimar decisões das próprias estruturas do Estado.

Nesse contexto, não se observam referenciais teóricos como de Habermas e Nino, conforme se ilustrará na parte final desta seção, quando for tratada da legislação aplicável aos CONSEGs do Estado do Paraná.

### **5.3.2 Desenhos democráticos conforme Graham Smith**

Um dos trabalhos de interesse na presente pesquisa é o de Graham Smith (2009), que aborda inovações democráticas em instituições. Em seu estudo, o professor da Universidade de Southampton propõe um modelo analítico, com o escopo de potencializar a participação popular a partir da reformulação de desenhos institucionais. Para esse fim, o autor estabelece quatro bens democráticos explícitos: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência, sendo que “esses quatro bens são particularmente adequados para avaliar as qualidades democráticas de inovações porque, indiscutivelmente, são fundamentais para qualquer consideração da legitimidade democrática das instituições” (SMITH, 2009, p. 12, tradução nossa).

A inclusão é estudada na perspectiva de como a igualdade política se efetiva, principalmente sob os aspectos da presença e do direito à voz. Um dos principais questionamentos apontados é quem tem o direito de participar, ou seja, “quem conta como um cidadão”, sendo que “somente estar presente não significa necessariamente

que os cidadãos estarão dispostos ou capazes de tornar suas percepções conhecidas” (SMITH, 2009, p. 21, tradução nossa).

Sobre o controle popular, Smith (2009, p. 22, tradução nossa) aponta que “o que frequentemente falta no *design* da maior parte das instituições democráticas é o senso de que cidadãos têm controle efetivo sobre elementos da tomada de decisão”.

O julgamento ponderado implica questionar cidadãos sobre a sua compreensão acerca de detalhes técnicos sobre os problemas em discussão, bem como as perspectivas de outros cidadãos sobre esse problema, ao passo que a transparência aponta a “reflexão sobre a abertura do processo aos participantes e ao público em geral” (SMITH, 2009, p. 12, tradução nossa).

Smith (2009) destaca que esses quatro bens democráticos serão completados por dois bens institucionais: eficiência e transferibilidade. Por eficiência, o autor aponta que a participação pode ter lugar perante cidadãos e autoridades públicas, enquanto a transferibilidade “fornece uma ocasião para avaliar se os projetos podem operar em diferentes contextos políticos, entendidos em relação à escala, sistema político ou tipo de problema” (SMITH, 2009, p. 13).

Nesse contexto, o autor faz uma provocação, apresentando uma maneira de confirmar o significado dos bens que constituem seu modelo analítico, principalmente em face dos argumentos desconfortáveis dos céticos e críticos da participação popular. De acordo com Smith (2009, p. 13, tradução nossa),

enquanto a corrente dominante dentro da teoria democrática seja aquela que tende a valorizar a participação, há uma série de vozes críticas e críticas significativas que argumentam consistentemente que, embora a participação cidadã na tomada de decisões políticas possa (ou não) ser um ideal teórico digno, há boas razões pelas quais é pouco realista e/ou indesejável e pode (perversamente) ter um efeito prejudicial sobre as instituições e práticas centrais das democracias.

Smith (2009) destaca que, apesar de diversas dessas contribuições céticas serem de importantes teóricos, com fortes compromissos democráticos, tais reflexões sobre a experiência do autor, especialmente acerca das formas de compromisso cidadão existentes – institucionalizadas ou não, como a participação em eleições e exercícios de consulta popular –, levam o próprio Smith a argumentar que a tentativa de aumentar a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas pode prejudicar o ideal democrático. Assim, “é importante que, ao aplicar nosso quadro analítico, os desafios dos céticos e críticos venham à mente” (SMITH, 2009, p. 14).

#### 5.4 SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA E CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Ao lado da discussão sobre as formas de participação popular no ciclo das políticas públicas de segurança, o papel da polícia, sob a ótica constitucional, não pode ser desprezado. Nesse contexto, uma das primeiras observações a serem apresentadas diz respeito ao modelo constitucional brasileiro de 1988, que pautou a polícia, entre diversas competências, como responsável pela preservação da ordem pública.

A Constituição Federal, em seu art. 144, conferiu tal atribuição especialmente às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares, pouco aprofundando a matéria e o alcance do tema segurança pública. Apesar da clara tentativa de “deslocar o papel das polícias de defensoras dos interesses do Estado para o de garantidoras dos interesses da sociedade” (LIMA, 2016, p. 9), a estética adotada pelo constituinte ainda manteve premissas anteriores à redemocratização, aproximando-se do modelo de lei e ordem descrito por Ralf Dahrendorf (1985).

Outra constatação é que, diante da singeleza com que o tema foi tratado, limitados estudos foram derivados, numa perspectiva constitucional, do que se entende efetivamente por segurança pública e papel da polícia, principalmente que estabeleçam o liame entre constitucionalismo, democracia e participação. Diante dessa ausência, a segurança pública tem sido objeto de análise de diversos outros ramos do conhecimento, mas sem o recorte necessário com as novas tendências do direito constitucional, resumindo-se o debate, em grande parte, à função de preservação da ordem e às atividades precípuas das instituições que integram o sistema de justiça criminal.

Um exemplo disso é a clássica abordagem conferida pelos administrativistas, que estudam com mais intensidade as funções policiais a partir do exercício do poder de polícia e a dicotomia entre polícia administrativa e judiciária. Assim, não se observa nesse contexto a atribuição de defesa da sociedade, proteção e emancipação de direitos do cidadão, seja em que condição eles se encontrem.

Tal ausência permitiu que a decisão sobre a quem e de que forma os serviços da polícia se destinam recaia sobre as próprias agências policiais.

É nesse contexto que o recorte com a obra de Robert Post e de Reva Siegel (2013) sobre constitucionalismo democrático oferece valiosos elementos,

principalmente dentro do que se espera da atuação do Estado, a partir de garantidor de direitos. O texto aborda a visão progressista de Constituição, entendida como um “direito vivente” ou como uma “carta vivente” que “é capaz de crescer”.

Os autores relatam os embates travados entre conservadores e progressistas. Segundo Post e Siegel (2013), nas décadas de 1960 e 1970 houve uma mobilização pautada na crença de que a Constituição estadunidense era sensível ou receptiva à evolução das necessidades sociais e dos ideais de justiça fundamental. Entretanto, já nos anos seguintes, na década de 1980, conservadores acusaram o Congresso de extrapolar suas atribuições, bem como a Corte de legislar, traindo assim a Constituição e os pais fundadores.

O movimento progressista, por outro lado, procurou defender sua própria forma de compreender a Constituição, contrariamente a essa mobilização conservadora. Mesmo assim, muitos dos que estavam em movimentos de esquerda apontaram que uma Constituição vivente expressaria preferências políticas em lugar de direito (POST; SIEGEL, 2013).

No primeiro capítulo da obra, Post e Siegel (2013) questionam o que os progressistas poderiam aprender com a incipiente insurgência conservadora, principalmente a partir das realizações das Cortes Warren e Burger.

Para desenvolver a questão, os autores se basearam na teoria do constitucionalismo democrático, melhor exposta no capítulo 2 de sua obra, que trata da fúria contra o caso “Roe”. Post e Siegel (2013) destacam que a Constituição tem por missão o desempenho de diversas funções, entre elas estabelecer as “regras do jogo”, que precisam ser claras e precisas. Além dessas regras básicas, a Constituição deve expressar normas e valores gerais, oriundos de intensas lutas políticas, fruto de um processo histórico havido em um intrínseco espaço de tensão.

Além disso, as disposições constitucionais expressam ideais nacionais, ou, como denominou Robert Cover, um “nomos”, ou seja, um “mundo de significados”, o qual não deixa de ser controverso, diante da heterogeneidade do povo estadunidense e de suas diferentes formas de compreender “a sua” identidade nacional (POST; SIEGEL, 2013).

Nesse desenvolvimento, os autores destacam que as atitudes progressistas, em face do teor das decisões judiciais constitucionais, começaram a se separar e divergir. Em parte, os progressistas passaram a seguir o “constitucionalismo popular”, afastando a Constituição dos tribunais e devolvendo-a ao povo. Em outro sentido,

parte dos progressistas passou a abordar uma necessidade urgente de cautela judicial e de minimalismo. Essa alternância foi justificada como uma preocupação diante do temor progressista de que um Poder Judiciário autoritário provocaria uma reação violenta (*backlash*) ou negativa nos planos cultural ou político. Os autores ilustram essa preocupação quando, uma geração antes, os progressistas responderam à reação violenta no caso “Brown v. Board of Education”, em que se tratou do desenvolvimento dos princípios de uma teoria constitucional que justificasse decisões em sentidos diversos (POST; SIEGEL, 2013).

Entretanto, segundo Post e Siegel (2013), os progressistas perderam a esperança nesse projeto, temendo que as decisões judiciais pudessem causar reações violentas, como as que se atribuíram a “Roe v. Wade”, as quais teriam originado a nova direita. Assim, esse contra-ataque conservador fez com que os progressistas recuassem, evitando ressentimentos populistas.

O constitucionalismo democrático é analisado sob a ótica das práticas e das concepções pelas quais os direitos constitucionais foram estabelecidos no transcurso da história e das controvérsias culturais, observado o desacordo interpretativo como condição para o desenvolvimento do direito constitucional (POST; SIEGEL, 2013).

Os autores destacam que o pressuposto básico do constitucionalismo democrático é que a autoridade da Constituição depende da legitimidade democrática, da capacidade dos estadunidenses de reconhecê-la como “sua” Constituição, permitindo-lhes apresentar reivindicações diante de seu significado e opor-se a seu governo, quando entendem que este não respeita a norma fundamental (POST; SIEGEL, 2013).

Segundo Post e Siegel, (2013), o constitucionalismo democrático oferece uma nova perspectiva sobre os efeitos potencialmente construtivos das reações negativas ou violentas que algumas decisões judiciais despertam. Tais questionamentos se dirigem ao centro do controle judicial de constitucionalidade, em que os juízes reafirmam suas opiniões constitucionais invocando a diferença entre direito e política, baseando-se na razão jurídica, pois, diante da impressão de que o judiciário poderia ceder à pressão política, o público poderia perder a confiança na autoridade dos tribunais para proferir o direito constitucional.

Os autores relatam que essa tensão entre direito e política se irradiou para a democracia constitucional nos Estados Unidos, estendendo-se, por exemplo, para o

debate na comissão judicial do Senado durante as audiências de confirmação dos indicados à Suprema Corte.

Assim, a proposta dos autores é conceber o modelo de constitucionalismo democrático “como uma lente através da qual compreende as implicações estruturais deste conflito” (POST; SIEGEL, 2013, p. 47), como o ordenamento negocia a tensão entre o estado de direito e o autogoverno e como cede perante as crenças populares enquanto conserva sua integridade como direito.

O conflito descrito por Post e Siegel, alimentado por uma série de deficiências estruturais, apresenta indícios e traz luz ao problema de que, em nossa sociedade brasileira, sequer se discute algo no sentido de se estabelecer “um mundo de significados”. No Brasil, principalmente no âmbito da segurança pública, o debate não atingiu um nível de percepção social que faça o indivíduo compreender o alcance da Constituição, podendo assim chamá-la de “sua”.

Desta forma, justifica-se o enlace entre constitucionalismo e democracia, sendo que o elemento da participação pode se revelar um instrumento apto a impulsionar os cidadãos a reivindicar o que é “seu” e se opor ao governo, que, ao exercer seu monopólio da força, não o faz precipuamente com o escopo de garantir direitos da sociedade, mas de preservar a ordem. Isso reproduz o modelo de poder panóptico, retratado por Bauman (2003), consistente na “disciplina pela vigilância contínua” e na necessidade de manutenção da crença de que “os supervisores tinham que passar a maior parte do tempo nos postos de observação, do mesmo modo que os pais não podem sair de casa por muito tempo sem temer travessuras dos filhos”. Assim, o panóptico “prendia os supervisores ao lugar, aquele de onde deviam vigiar e administrar a punição” (BAUMAN, 2003, p. 35).

Apesar de a abordagem de Post e Siegel (2013) tratar, em grande parte, dos contornos da atuação do Poder Judiciário, os pressupostos da matéria indicam possíveis caminhos a trilhar, compreendendo esse “nomos”, que, apesar de controverso, em última análise busca permitir ao indivíduo apresentar reivindicações, diante do que se entende como o real significado da Constituição.

O enlace entre constitucionalismo e democracia é trazido por Vera Karam de Chueiri e Miguel Gualano Godoy ao promover um recorte de Roberto Gargarella. Segundo os autores,



A partir das ideias de constitucionalismo e democracia, a igualdade assume importante papel, ao determinar que todas as pessoas têm a mesma dignidade moral e são iguais em suas capacidades mais elementares. Da mesma forma, todo indivíduo tem igual direito de intervir na resolução dos assuntos que afetam a sua comunidade, vale dizer, todos merecem participar do processo decisório em pé de igualdade (CHUEIRI; GODOY, 2010, p. 168).

Assim, mediante consistentes práticas democráticas e de participação, o cidadão ficará livre para contestar seu governo se julgar que ele não cumpre a norma fundamental. Para uma mudança de arranjos no campo da segurança pública e no modelo de atuação policial, tal constatação pode se mostrar uma alternativa promissora.

#### **5.4.1 O Conselho Comunitário de Segurança como catalizador das práticas de participação e de democracia deliberativa**

Diante de todo esse arcabouço teórico delineado, para que se estabeleça uma relação próxima entre polícia e sociedade, os modelos de democracia deliberativa e participação democrática terão como melhor espaço de aplicação os Conselhos Comunitários de Segurança.

Por se revelar um espaço de participação social, típico de uma determinada comunidade, os cidadãos que participem desses foros, devidamente empoderados diante de práticas de participação genuína, procederão a escolhas coletivas. Com isso, espera-se afastar a tentativa estatal de impor suas opções políticas, servindo o Conselho Comunitário de Segurança como um instrumento de legitimação de movimentos penal-expansionistas como Lei e Ordem e Tolerância Zero.

Assim, devidamente investido da autoridade que a Constituição deferiu ao indivíduo, a polícia será redesenhada como agência pública, agora em prol de uma perspectiva de proteção social – e não, como se tem visto, como uma instituição de preservação da ordem custe o que custar.

#### **5.5 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PARANAENSE DOS CONSEGS**

No Estado do Paraná, os Conselhos Comunitários de Segurança passaram a ser regulados pelo poder público durante o governo Roberto Requião de Mello e Silva (2003-2006). Inicialmente, foi editado o Decreto Estadual n. 1.790, de 5 de setembro

de 2003, o qual instituiu, junto ao Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Pública, a função de Coordenador Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança do Estado do Paraná. Em 10 de dezembro de 2003, foi editado o Decreto Estadual n. 2.332, que aprovou o regulamento dos CONSEGs.

De acordo com a norma,

CONSEGs são instituições jurídicas de Direito Privado sem fins lucrativos com o objetivo principal de organizar as comunidades e fazê-las interagir com a Polícia Estadual, e se vinculam, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria da Segurança Pública, por intermédio do Coordenador Estadual e pelo Conselho Permanente para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança (PARANÁ, 2003b).

Entre os diversos pontos de que tratava o regulamento, destacava-se o parágrafo único do art. 2.º, que conferia à Coordenação Estadual dos CONSEGs a competência para “representar coletivamente” cada um desses colegiados.

Além disso, a norma estipulava, em seu art. 5.º: “os CONSEGs serão considerados criados a partir da expedição de Carta Constitutiva emitida pelo Coordenador Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança.”

Conforme o art. 6.º, no caso de inexistência ou inatividade do CONSEG, os membros natos deveriam informar tal *status* ao Coordenador Estadual, bem como adotar providências para implantação ou reativação desses órgãos, devendo ser indicada a diretoria até o mês de junho subsequente, quando então ocorreriam as eleições do conselho.

O §2.º do art. 6.º estipulava que, transcorridos 90 dias sem que o CONSEG remetesse à Coordenação Estadual alguma ata de reunião ordinária, ou sendo a mesma suspensa por falta do quórum, o órgão passaria a ser considerado inativo.

Aduzia ainda a norma, conforme o art. 7.º, que cada CONSEG deveria aprovar o seu regimento interno, o qual deveria atender ao que estabelece o regulamento estadual.

Os arts. 10 e 11 traziam interessantes ilustrações, como o logotipo, a canção e o estandarte, os quais deveriam ser “aprovados por resolução da Sesp”. Também interessante era a redação do art. 11, que estabelecia ser o nome “Conselho Comunitário de Segurança” de uso exclusivo da Secretaria de Estado da Segurança Pública (Sesp), que “facultaria” seu uso às organizações definidas no regulamento.

Art. 10. São símbolos do CONSEG: o logotipo, a canção e o estandarte, serão aprovados por Resolução da SESP.

Art. 11. O nome “Conselho Comunitário de Segurança”, e sua abreviatura “CONSEG”, são de uso exclusivo da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná, que facultará seu uso às organizações definidas neste Regulamento (PARANÁ, 2003b).

No seu bojo, a norma regulava diversas outras matérias, como a estrutura de composição mínima do CONSEG, as condições para ser membro, seus direitos e respectivas competências, bem como aqueles membros reconhecidos como natos, além de regular o processo eleitoral.

Ainda como destaque, a norma previa o funcionamento das reuniões, em que se estabelecia a periodicidade, pauta padrão (art. 44), duração máxima de cada uma das reuniões, inclusive obrigação de remessa das cópias das atas das reuniões (art. 50).

Art. 44. A reunião ordinária deverá obedecer a uma pauta-padrão, contendo o seguinte:

- I - abertura pelo Presidente;
- II - composição da mesa;
- III - saudação à Bandeira Nacional;
- IV - leitura e aprovação da ata de reunião anterior;
- V - leitura da correspondência recebida e expedida;
- VI - prestação de contas das tarefas distribuídas nas reuniões anteriores;
- VII - ordem do dia, com tema principal a ser tratado;
- VIII - assuntos gerais;
- IX - palavra livre com inscrição prévia junto à mesa;
- X - síntese dos assuntos tratados e comunicação da próxima reunião;
- XI - encerramento.

§1.º A duração da reunião ordinária não deverá exceder a duas horas, comunicando-se ao plenário, no início da mesma, o horário estipulado para seu término.

§2.º As decisões dos temas tratados em reunião serão tomadas, sempre que cabível, por votação aberta, da qual poderão participar os membros efetivos presentes.

§3.º A presença dos membros natos à reunião mensal do CONSEG será obrigatória, devendo ser representados em qualquer impedimento. A ausência dos membros natos, ou de seu representante, por 03 (três) sessões consecutivas ou 05 (cinco) alternadas será comunicada aos seus respectivos superiores.

§4.º Os problemas de segurança persistentes, constantes de atas anteriores e não satisfatoriamente atendidos, bem como a ausência constante de membros natos às reuniões, deverão ser comunicados pelo Presidente, através de ofício circunstanciado, ao Coordenador Estadual.

[...]

Art. 50. As cópias das atas padrão mensais dos CONSEGS serão conhecidas pelos respectivos chefes imediatos dos membros natos para acompanhamento de suas atividades e para a adoção de medidas de sua alçada. Estes documentos também deverão ser enviados à Assessoria Comunitária de Segurança da SESP (PARANÁ, 2003b).

Um dos mais interessantes dispositivos que a norma continha estava no art. 67, que permitia que associações de moradores e assemelhados pudessem ser admitidas, na forma similar aos CONSEGs, desde que suas reuniões se realizassem com a pauta específica do tema segurança pública, suas causas e seus efeitos.

Art. 67. Os Municípios ou Bairros que atuam na comunidade na forma de “Associação de Moradores e assemelhados” poderão ser admitidos, por prazo estabelecido de comum acordo entre a Associação e Coordenação do CONSEG, para tal deverá realizar reunião específica sobre o tema “Segurança Pública”, causas e efeitos (PARANÁ, 2003b).

Esse regulamento dos CONSEGs vigorou desde o ano de 2003 até o ano de 2016, quando então a norma foi alterada pelo Decreto Estadual n. 5.381, de 24 de outubro de 2016. Durante esse período, houve uma sucessão de atos normativos, até a edição da norma vigente.

No ano de 2005, por meio do Decreto Estadual n. 5.208, foi criada na estrutura organizacional da Sesp, no nível de assessoramento, a Assessoria Comunitária de Segurança. A assessoria veio a ser regulamentada, no âmbito da Secretaria, pelo Decreto Estadual n. 5.887, de 15 de dezembro de 2005.

No ano de 2007, por meio do Decreto Estadual n. 19, de 25 de janeiro, a Assessoria Comunitária de Segurança passou a ser denominada de Coordenadoria Especial dos Conselhos Comunitários de Segurança (CECONSEG), a nível de Execução Programática.

Já no governo Carlos Alberto Richa, por meio do Decreto Estadual n. 12.448, de 23 de outubro de 2014, o Poder Executivo estadual tratou do reconhecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança. E em 2016, por meio da edição do Decreto Estadual n. 5.381, o regulamento editado em 2003 foi revogado, passando a ser regido por nova norma.

Conforme atesta o próprio *site* da Secretaria de Estado do Segurança Pública<sup>5</sup>, “qualquer associação que se proponha a usar as prerrogativas e o nome do ‘CONSEG’ no Estado do Paraná deve ter suas atividades adequadas juridicamente às normativas” do Decreto Estadual n. 5.381/2016.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.conseg.pr.gov.br/modules/co"nteudo/conteudo.php?conteudo=311](http://www.conseg.pr.gov.br/modules/co)>. Acesso em: 24 fev. 2018.

A norma vigente, em linhas gerais, manteve a lógica de sua antecessora, agregando algumas informações interessantes, que podem ser representadas pelo texto do art. 2.º, senão vejamos:

Art. 2.º Os CONSEGs se constituirão de colegiados comunitários deliberativos e consultivos, sem fins lucrativos, apolíticos e apartidários, vinculados às diretrizes emanadas pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, com o objetivo principal de organizar as comunidades e interagir de forma estritamente técnica e privilegiada com os órgãos de segurança pública, cumprindo as diretrizes emanadas pelo Poder Público e por este regulamento.

§1.º Somente serão reconhecidas pelo Poder Público e autorizado a desenvolver as atividades descritas neste Regulamento os conselhos que forem devidamente homologados pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP;

§2.º A homologação disposta no parágrafo anterior se dará através de Carta Constitutiva, emitida e assinada pelo Secretário de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, em conjunto com o Coordenador Estadual dos CONSEGs;

§3.º É vedado aos conselhos não reconhecidos e homologados pela SESP denominar-se “CONSEG”, tampouco utilizar-se de suas prerrogativas, sujeitando-se os seus diretores às penalidades civis e criminais ao uso indevido da função social dos conselhos de segurança;

§4.º Os CONSEGs serão representados coletivamente, em caráter único e exclusivo, pela Coordenação Estadual dos CONSEGs (PARANÁ, 2016).

Conforme se percebe, o poder público passou a deter inclusive o domínio da terminologia “Conselho Comunitário de Segurança”. Ou seja, conforme prevê a norma, os conselhos não reconhecidos ou homologados pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária e que não tiverem sido reconhecidos pela Coordenação Estadual, nos termos do decreto vigente, não poderão denominar-se como CONSEGs nem se utilizar de suas prerrogativas, sob pena, até mesmo, de possíveis sanções criminais e cíveis por uso indevido da função social dos conselhos.

No art. 6.º, §2.º, a norma prevê, inclusive, que os CONSEGs deverão “estar circunscritos às áreas de atuação das organizações policiais” e que, conforme o §3.º do art. 6.º, *in verbis*:

Em casos excepcionais, poderão ser constituídos CONSEGs destinados a atender necessidades e peculiaridades locais, por iniciativa fundamentada da comunidade, parecer dos Membros Natos e homologação da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, ouvida a Coordenação Estadual (PARANÁ, 2016).

A norma estadual prevê, ainda, os requisitos para que os CONSEGs admitam pessoas da comunidade como membros efetivos, consoante o que estipula o art. 31.

No que tange à formação e reativação dos CONSEGs, a norma vigente, da mesma forma que a anterior, também regulamenta a matéria. O art. 45 prevê: “serão considerados criados e legalizados, pelo Poder Público, a partir da expedição de Carta Constitutiva, nos termos do artigo 2.º, §2.º e §3.º” do Anexo A do Decreto n. 5.381/2016 (PARANÁ, 2016).

Quanto à regularidade formal, os CONSEGs, nos termos dos arts. 50 e 51, deverão ter livros de controle de suas atividades, inclusive devendo remeter cópias das reuniões mensais à Coordenação Estadual, conforme o que já estabelecia o primeiro regulamento, de 2003.

Art. 50. Cada CONSEG poderá adotar os seguintes livros de controle e de registro das operações decorrentes de suas atividades, nos termos da legislação vigente:

- I – Livro de Atas de Reuniões da Diretoria Executiva;
- II – Livro de Registro de Ética e Disciplina;
- III – Livro de Presenças às Reuniões;
- IV – Livro Caixa da Tesouraria.

Art. 51. As cópias das Atas padrão mensais dos CONSEGs também devem ser enviadas à Coordenação Estadual (PARANA, 2016).

Por fim, o regramento vigente estipula em suas disposições finais, nos termos do art. 66, que, após editado o decreto, os CONSEGs teriam o prazo de 60 dias para se adequarem ao novo regramento. Cabe salientar que, em linhas gerais, o decreto editado em 2016 muito se assemelha ao de 2003. Ou seja, de 2003 até a atualidade, os CONSEGs, no Estado do Paraná, são regulados por um órgão de execução programática da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária, que detém poder de representação coletiva dos conselhos, além de apenas reconhecê-los como regulares, de maneira formal, se aderirem às suas exigências, tanto de constituição quanto de manutenção. Além disso, as normas estatais são claras ao afirmar que somente será reconhecido e poderá utilizar a denominação de Conselho Comunitário de Segurança aquele grupamento social que aderir integralmente às normativas estatais.

Outro dado também relevante, de mesma forma trazido pela página oficial que orienta os CONSEGs<sup>6</sup>, aponta que

sua legitimidade tem sido reconhecida pelas várias esferas de Governo e por institutos independentes, o que permite afirmar que os CONSEGs representam, hoje, a mais ampla, sólida, duradoura e bem-sucedida iniciativa de Polícia orientada para a comunidade em curso no Brasil (PARANÁ, 2018).

Não obstante a regulamentação estatal no Paraná desde o ano de 2003, os Conselhos Comunitários de Segurança já são uma realidade desde a década de 1980, conforme nos ilustra o *Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária* (BRASIL, 2013).

Segundo aponta a obra (BRASIL, 2013), os municípios paranaenses de Londrina e Maringá foram os dois primeiros do país a constituir um Conselho Comunitário de Segurança. De acordo com o as informações,

O Conselho Comunitário de Segurança de Londrina foi fundado aos 11 de janeiro de 1982, uma sociedade civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, com seus estatutos constitutivos devidamente apontado sob n.º 69.630, registrados sob o n.º 256 – livro J, em 2 de abril de 1982, no 1.º Ofício do Registro de Títulos e Documentos de Londrina (BRASIL, 2013, p. 334).

Por sua vez, o CONSEG de Maringá foi “fundado em 03 de junho de 1983 e registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá, sob o n.º 277” (BRASIL, 2013, p. 334).

Entretanto, apesar de pioneiros da atividade no país, os CONSEGs de Londrina e de Maringá, segundo o *site* da Sesp<sup>7</sup>, hoje são considerados inativos, pois não preencheram os requisitos previstos no decreto vigente.

Dados da Coordenação Estadual<sup>8</sup> indicam que, atualmente, na capital paranaenses, 31 CONSEGs e encontram ativos, ao passo que 29 se encontram inativos. Com relação aos dados da região metropolitana de Curitiba, 15 CONSEGs estão ativos, 14 estão inativos e 2 aguardando posse. No litoral do Estado, 4

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=4>>. Acesso em: 20 maio 2018.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=88>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>8</sup> Informação obtida no *site* da Coordenação Estadual dos CONSEGs em 26 de junho de 2018.

CONSEGs estão ativos e 9 inativos. No interior do Paraná, atualmente são 98 CONSEGs ativos, 197 inativos e 24 aguardando posse.

Da análise do *site* da Coordenação Estadual dos CONSEGs, alguns dados nos provocam especial interesse. Uma primeira observação é que, dos principais municípios do Estado, cidades paranaenses de médio ou grande porte como Londrina, Maringá, Pato Branco, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Francisco Beltrão, Paranavaí, Ponta Grossa e Jacarezinho não têm CONSEGs reconhecidos como ativos.

Dois dos principais municípios do Estado, Maringá e Londrina, não obstante terem suas criações de CONSEG datadas da década de 1980, conforme nos apresenta o *Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária* da Senasp, atualmente não são reconhecidos como regulares pelo poder público.

Paradoxalmente, o *site* da Coordenação Estadual, apesar de compreender os CONSEGs Londrina Regional Centro e Maringá como inativos, na aba específica de Projetos<sup>9</sup> desenvolvidos os aponta como autores de vários projetos. O CONSEG Londrina Regional Centro, por meio do “Projeto Sugestões Seguras”, inclusive com a indicação de uma página de *Facebook*. Com relação a Maringá, a página da Coordenação Estadual apresenta 16 projetos desenvolvidos entre os anos de 2003 e 2011.

Detendo-se maior atenção ao CONSEG de Maringá, após análise de sua página na *web* (<http://www.consegmaringa.org/>), verifica-se uma instituição devidamente constituída e regulada por Estatuto, com projetos já desenvolvidos e em desenvolvimento, como cursos e demais atividades de defesa social. Dessa análise preliminar, também se observou que há um corpo diretivo constituído, composto de Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e equipe técnica.

Em razão das contradições observadas, foi mantido contato, por meio do telefone indicado no *site*, com o atual Presidente do CONSEG de Maringá, Sr. Antonio Tadeu Rodrigues, solicitando-se uma entrevista. O Presidente do CONSEG prontamente atendeu à solicitação e informou que viria em breve ao município de Curitiba, o que facilitaria um contato pessoal. A entrevista ocorreu no início do mês de junho de 2018.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=332>>. Acesso em: 20 maio 2018.



Assim, juntamente com as demais entrevistas realizadas – com a Presidente do CONSEG do bairro Centro de Curitiba e com o atual Coordenador Estadual dos CONSEGs –, o modelo de participação social, confrontado com a regulamentação vigente, forneceu elementos para compreender a relação do poder público com esses conselhos de representação popular.

## 5.6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM GESTORES PÚBLICOS E REPRESENTANTES DE CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA

No decorrer da pesquisa, principalmente após a provocação da banca de qualificação quanto à limitação do espaço de atuação dos conselhos diante de um possível dirigismo estatal, a proposta inicial de comparecer e acompanhar reuniões de CONSEGs foi redirecionada para a análise da legislação vigente no Estado do Paraná. Essa nova abordagem buscou avaliar o arcabouço jurídico-normativo que regula a criação dos CONSEGs desde o ano de 2003, e as eventuais repercussões em termos de democracia representativa e participação popular nas políticas públicas de segurança. Essa nova ótica partiu do entendimento emanado pelo Poder Executivo de que os CONSEGs, para existir e funcionar, devem se submeter a um extenso e restritivo regramento imposto mediante decreto estadual – ao que nos parece, sem o crivo ou alinhamento perante o Poder Legislativo.

Como decorrência da mudança de rumos, uma das constatações apuradas é que não há um enfoque acadêmico consistente na observação desse fenômeno. Observam-se questionamentos pontuais, como no caso do CONSEG de Maringá, que continua em plena atuação, apesar de não ser reconhecido, de maneira formal, pela Coordenação Estadual dos CONSEGs.

Assim, a partir dessa atuação do poder público, ao legislar a matéria e estabelecer critérios elementares de funcionamento dos CONSEGs, se abriu um franco debate quanto ao papel do Estado frente aos Conselhos Comunitários de Segurança. A questão ultrapassa o mero entendimento relativo à competência regulamentar, mas alcança contornos mais amplos, quanto ao perfil democrático do Estado na participação da comunidade no ciclo de formação de políticas públicas. Como mecanismo para identificar essa realidade, optou-se por entrevistar o Coordenador Estadual dos CONSEGs, bem como dois Presidentes desses órgãos, do bairro Centro de Curitiba-PR e do município de Maringá-PR.

Um dos objetivos das entrevistas foi avaliar a percepção desses atores sociais quanto à provocação de Lima (2016), de que os conselhos teriam sido “capturados” pelo poder público. Uma evidência identificada é que essa “captura” estaria amparada no “argumento de autoridade” de que a matéria estaria regulada por ato do Poder Executivo, mediante decreto. Assim, para ser CONSEG no Paraná, seria essencial o fiel cumprimento das diretrizes emanadas pelo Poder Executivo; a entidade que não aderisse a essas diretrizes não seria reconhecida como CONSEG e sequer poderia utilizar até mesmo a nomenclatura, o que nos indica um possível grau de subordinação, mesmo que efêmero, à estrutura de Estado.

Uma das críticas deriva justamente do grau de legitimidade do Estado para regular a matéria. Conforme bem delineado pela Senasp, no *Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária* (BRASIL, 2013), os CONSEGs têm como fundamentação o estatuído no art. 5.º, inc. XVII, da Constituição Federal, que trata da liberdade de associação para fins lícitos, além do Código Civil Brasileiro, no tema específico de associações.

A partir disso, não existem outros requisitos ou amarras legais que os impeçam de se constituir e de se autodenominar Conselhos Comunitários de Segurança. Evidente que a doutrina estimula a participação do Estado nos CONSEGs, mas essa literatura nos indica que se trata de uma relação de confiança e de apoio mútuo, sem, porém, qualquer grau de supervisão ou subordinação (BRASIL, 2013).

A partir disso, os CONSEGs teriam pouco espaço de articulação, servindo apenas como instrumentos de legitimação simbólica das decisões estatais já firmadas.

Foram realizadas três entrevistas: com a Sra. Rafaela Lupion Cantergiani, Presidente do Conselho Comunitário de Segurança do bairro Centro, do município de Curitiba-PR; com o Coordenador Estadual dos CONSEGs, o Sr. Otávio Augusto Trevizan Cordeiro; e, por fim, com o Coronel da Reserva da Polícia Militar, Antonio Tadeu Rodrigues, Presidente da Diretoria Executiva do Conselho Comunitário de Segurança do município de Maringá-PR.

### **5.6.1 Entrevista com a Sra. Rafaela Lupion Cantergiani, Presidente do Conselho Comunitário de Segurança do bairro Centro, do município de Curitiba-PR**

A entrevista com a Sra. Rafaela, realizada em novembro de 2017, foi bastante esclarecedora. Após a introdução, foi apresentado o objetivo da pesquisa, a proposta

de compreender o papel dos CONSEGs sob a ótica da participação social e a sua forma de deliberação. Respondidas as perguntas introdutórias, a Sra. Rafaela relatou que, apesar de não ser moradora do bairro Centro, circula e trabalha na região, tendo assim identidade com o CONSEG desse bairro de Curitiba. A Sra. Rafaela integra o CONSEG desde o ano de 2009, tendo sido eleita como Presidente para o período 2017-2019. Conforme relato, ela exerceu a função de Vice-Presidente na gestão anterior.

Questionada, a Sra. Rafaela informou que as reuniões ordinárias do CONSEG são mensais, e extraordinárias quando necessário. Quanto à média de pessoas participantes em cada reunião, relatou que o número é variável – como no fim de ano, em que há uma maior participação, ou no início do ano, em que menos pessoas participam –, mas, “em média, há um público de trinta pessoas”. Perguntada acerca do perfil e profissão das pessoas que participam regularmente, respondeu que participam “muitos comerciantes da área central, alguns deles preocupados com problemas comuns da região, e até mesmo com questões de cunho particular e concreto, além de estudantes, integrantes do poder público, a exemplo da Fundação de Ação Social de Curitiba, Conselho Tutelar, Ministério Público, demais secretarias do município”. Para a Sra. Rafaela, essa participação facilita a colocação de demandas daquela comunidade.

A Presidente do CONSEG relatou que há uma página de *Facebook* do CONSEG, mas há uma preferência para a participação presencial, principalmente pelo fato de a diretoria do órgão não entender adequada a exposição nas mídias sociais, por questões de segurança, apesar de usarem para facilitação da comunicação. Questionada sobre o perfil e demandas das pessoas que comparecem pela primeira vez nos encontros, respondeu que um perfil observado dessas pessoas é de “relatar uma situação pontual, na questão de segurança pública, seja em razão de furtos, roubos, até mesmo representantes de redes de farmácias, e eles relatam questões pontuais da segurança pública”.

Perguntada em termos de dinâmica, de funcionamento, sobre como se operacionaliza a reunião do CONSEG desde a convocação, a reunião propriamente dita, seu encerramento e elaboração de ata, a Sra. Rafaela relatou que “a convocação é feita previamente, por *e-mail*, sendo mandadas informações sobre horário e pauta”. Há na reunião toda uma ordem de funcionamento, procedimento de abertura, participação dos membros natos, Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal. Nas

reuniões, há um relato das forças de segurança acerca da produtividade dessas organizações no mês decorrido, havendo, também, a possibilidade de a coletividade se manifestar e discutir questões de segurança pública.

De acordo com a Sra. Rafaela, “findada a reunião, ela tem em média duração de duas horas, no máximo, conforme a própria Coordenadoria dos CONSEGs, da Sesp, da Secretaria de Segurança Pública, determina que assim o seja”.

Findada essa reunião, é lavrada a ata; essa ata é obrigatoriamente enviada, juntamente com a lista de presença dos membros natos, da diretoria e dos participantes à coordenadoria dos CONSEGs na SESP, esse material é enviado mensalmente, pra SESP, onde é arquivado e dado ciência do teor de nossas reuniões à coordenadoria (CANTERGIANI, 2018, entrevista oral)

Perguntada em termos de deliberação, questionada quanto à forma de discussão, de deliberação sobre os problemas coletivos, respondeu que as questões de segurança pública são passadas à polícia, para que atue dentro de sua alçada, a partir das informações repassadas, e para que avalie as políticas públicas a serem implementadas, a fim de solucionar o problema apontado pela coletividade.

A Sra. Rafaela apontou, também, que o CONSEG atua dentro de sua alçada, por meio de projetos, agregando e trazendo a comunidade para o CONSEG. Um dos projetos desenvolvidos pelo conselho é denominado “Abraço à Praça”, consistente num trabalho de revitalização desses espaços, a exemplo de ações desenvolvidas nas praças Eufrásio Correia e Oswaldo Cruz, como a poda de árvores, revitalização, iluminação, recuperação do espaço público, inibindo assim práticas delituosas. Indagada sobre como se dá a relação do CONSEG com o poder público e se há algum tipo de subvenção, respondeu que o trabalho do CONSEG é gratuito, voluntário, não havendo assim orçamento, o que demanda patrocínios da iniciativa privada.

Relatou que o CONSEG “é vinculado à Secretaria de Segurança, na Coordenação, tem essa obrigação de se reportar à Coordenação, com todas as suas atas, quais suas atividades ao longo do mês, e passar para os órgãos de segurança pública todas as suas demandas”, “[...] tem essa obrigação legal de se reportar e dar ciência à Sesp, através dessa Coordenação, das ações dos CONSEGs”.

A Sra. Rafaela mencionou a previsão de que o CONSEG só pode legitimamente atuar se tiver a carta constitutiva concedida pela Coordenação Estadual da Sesp. Dos programas desenvolvidos pelo CONSEG, relatou ainda trabalhos de

conscientização, junto a acadêmicos, sobre a importância da segurança pública e sobre como devem agir para evitar problemas de segurança.

A última pergunta solicitou à entrevistada que apresentasse, na sua percepção, de que maneira o instrumento dos CONSEGs poderia ser aperfeiçoado, estimulando a participação da comunidade ou mesmo a formulação de políticas públicas. A Sra. Rafaela respondeu que uma medida seria a divulgação, a publicidade dos CONSEGs pela Secretaria de Segurança Pública, pois muitas pessoas não têm ciência da existência dos CONSEGs, “da importância e do papel que executam na sociedade em relação ao poder público”.

A Presidente do CONSEG do Centro de Curitiba demonstrou engajamento para conduzir os trabalhos de um Conselho Comunitário de Segurança, principalmente de um setor de extrema relevância para a segurança pública. Da entrevista com a Sra. Rafaela, ficou evidente que o CONSEG do Centro cumpre as normativas previstas na legislação que regula a Coordenação Estadual.

### **5.6.2 Entrevista com o Sr. Otávio Augusto Trevisan Cordeiro, Coordenador Estadual dos CONSEGs**

O segundo entrevistado foi o atual Coordenador Estadual dos CONSEGs, o advogado Otávio Augusto Trevisan Cordeiro. Nomeado em janeiro de 2018, o Coordenador é morador do município de Piraquara-PR, e antes de assumir a função teve experiências em setores do Poder Executivo e do Poder Legislativo. A entrevista ocorreu em março de 2018.

Questionado, o Sr. Otávio relatou que a Coordenação Estadual tem por finalidade coordenar, motivar e buscar os caminhos para que os CONSEGs possam atuar, legalmente, de acordo com as normas estipuladas e seguindo o rito da carta constitutiva perante a Secretaria de Estado da Segurança Pública e o Governo do Estado. Além disso, relatou que a Coordenação Estadual fomenta a participação popular e uma atuação apartidária.

Como dificuldades, o Coordenador destaca a falta de engajamento em algumas regiões, a dificuldade de as pessoas saberem que em sua região existem CONSEGs, bem como a falta de recursos para que esses órgãos possam funcionar, algo que não ocorre com a mesma intensidade nos locais em que há uma classe empresarial mais atuante. Outro problema destacado foi a tentativa de aproximação de empresas

clandestinas de segurança privada, como o ocorrido no bairro Jardim Social, em Curitiba-PR, em que um dos funcionários da empresa chegou a promover uma ação trabalhista contra o CONSEG.

O Coordenador relatou que não há nenhum tipo de aporte financeiro para os CONSEGs, salvo a distribuição de cartilhas e outros materiais com informações de segurança. Nesse quesito, informou que busca promover a articulação dos conselhos com o Ministério Público do Trabalho para eventuais repasses financeiros provenientes de condenações ou termos de ajustamento de conduta na esfera da justiça do trabalho; dirigidas aos CONSEGs, permitem a doação de materiais ou realização de benfeitorias em instalações das forças de segurança. Ainda na esfera financeira, um dos projetos intentados pelo Coordenador é o repasse de recursos do programa estadual Nota Paraná<sup>10</sup> para os CONSEGs.

O Sr. Otávio destacou a atuação de alguns CONSEGs, entre eles o do bairro Jardim das Américas, no município de Curitiba-PR, que obteve câmeras para o bairro, por meio de um processo de repasse de equipamentos antes utilizados na fronteira oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. Assim, uma das finalidades da Coordenação Estadual é a integração dos CONSEGs, para que possam trocar informações, experiências e boas práticas, dentro de uma lógica de fortalecer os investimentos em tecnologia nas suas áreas.

Por fim, destacou que seus maiores desafios como coordenador estadual são a tentativa de ampliar os CONSEGs, principalmente na região metropolitana de Curitiba-PR, além de motivar as pessoas a aderir e atuar voluntariamente.

Com relação à normativa estadual, o Coordenador afirmou que não se trata de nenhum regramento voltado a conter a atuação dos CONSEGs e que a Coordenação apenas os auxilia em sua constituição, e principalmente para que não sejam utilizados de maneira desvirtuada, por vez com um viés político-partidário. Assim, afirmou que não exige todo o formalismo, não obstante constar no decreto estadual.

---

<sup>10</sup> É um programa de estímulo à cidadania fiscal no Estado do Paraná, que tem por objetivo incentivar os consumidores a exigir a entrega do documento fiscal. Os consumidores que, no momento da compra, solicitarem a inclusão do número de seu CPF no documento fiscal acumularão créditos e concorrerão a prêmios em dinheiro. Os créditos e os prêmios poderão ser recebidos em conta bancária ou utilizados para abatimento de IPVA (PARANÁ, 2018).

### **5.6.3 Entrevista com o Sr. Antonio Tadeu Rodrigues, Presidente da Diretoria Executiva do Conselho Comunitário de Segurança do município de Maringá-PR**

A entrevista que gerou maior interesse, principalmente diante da abertura de perspectiva oferecida por ocasião das arguições da banca de qualificação da pesquisa, foi com o atual Presidente do Conselho Comunitário de Maringá. O Sr. Antonio Tadeu Rodrigues, ao que chamaremos de Coronel Rodrigues, é oficial da reserva da Polícia Militar do Paraná e participa do CONSEG desde a sua criação.

O ponto de maior destaque da entrevista foi justamente perceber que o CONSEG de Maringá, ao mesmo tempo em que é dos mais antigos do país, não é reconhecido pelo Estado do Paraná como um órgão regular. Trata-se de uma entidade atuante, com projetos desenvolvidos e uma participação efetiva da comunidade, que delibera quanto aos assuntos de interesse local, envolvendo comunidade e diversos setores da economia.

Realizada a introdução da entrevista e as apresentações devidas, o Coronel Rodrigues relatou que participa do CONSEG há 35 anos, quando ainda era tenente da Polícia Militar, período em que atuava na região de Maringá. Atualmente preside esse conselho, que é o único constituído no município. Segundo relato do entrevistado, o CONSEG teve início em decorrência de uma grave crise de insegurança que ocorria na região. Conforme circunstanciou, na época agia uma quadrilha que praticava vários crimes,

e a população exigiu uma solução do Estado, mas como o Estado não deu a solução, a sociedade deu a solução, ajudando financeiramente, com veículos, as polícias (a sociedade doou 17 veículos para as polícias), e, a partir dali, se desenvolveu em Maringá um conceito de que a população, estando envolvida na questão da segurança, ela colabora muito, não só financeiramente, como acontece hoje, mas conhecendo a atuação das polícias, entendendo às vezes a dificuldade que as polícias têm de manter a questão da segurança, preventiva ou repressiva [...]. (RODRIGUES, 2018, entrevista oral)

Na continuidade, o Presidente do CONSEG de Maringá apontou que atualmente há um discurso que impõe exclusivamente às polícias os problemas de segurança, sem avaliar a participação de outros atores, como o Poder Judiciário, o Poder Executivo, de uma legislação malfeita.

No CONSEG de Maringá, as reuniões são realizadas na Associação Comercial, com frequência semanal, e muitas das soluções são encontradas com apoio da população, conforme relato do Coronel Rodrigues.

O Presidente do CONSEG aponta o que entende ser uma virtude em Maringá, “da população estar muito próxima do conselho, envolvida, e conhecendo bem as atividades policiais, e que entende também ser importante”, “[...] que os representantes e os chefes da área de segurança têm um comprometimento, não formal, até mesmo informal, mas um comprometimento de dar uma resposta à sociedade”.

Perguntado em relação ao perfil dos participantes e até a média de quantidade de pessoas que frequentam as reuniões, respondeu que a entidade realiza encontros semanais, e a média de pessoas varia entre 30 e 50 pessoas, entre as quais todos os representantes da área de segurança, além de pessoas da universidade, Poder Judiciário (em especial a juíza da execução penal), Ministério Público.

O Coronel Rodrigues apontou a necessidade de participação do CONSEG até mesmo na definição de políticas públicas, que por vezes são executadas pelo governo, sendo que em alguns dos casos a população interessada não é sequer envolvida na decisão. Como exemplo, o Presidente de CONSEG relata uma rearticulação operacional e administrativa da Polícia Militar, havida em 2010, no curto mandato do então Governador Orlando Pessuti (abril-dezembro de 2010). Na oportunidade, seriam criados Comandos Regionais, descentralizando assim uma estrutura única anteriormente chamada de Comando do Policiamento do Interior. Numa primeira divisão, a região de Maringá e o noroeste do Estado não estavam contemplados, o que fez a população local se mobilizar e exigir do Estado que fizesse novos estudos, culminando assim com a criação de um Comando Regional com sede em Maringá, mas abrangendo todos os municípios da região.

O Presidente do CONSEG relatou que as reuniões são muito participativas, muito envolventes. No que diz respeito à dinâmica de atuação da entidade, apontou que a diretoria não tem por procedimento assumir compromissos ou promessas, por entender não é um órgão de segurança, mas que tem o papel de desenvolver esse importante elo da comunidade com o Estado e com os órgãos de segurança.

Com relação ao uso de plataformas digitais, o Coronel Rodrigues relatou que a entidade está focada em projetos, alguns dos quais atendem crianças em situações de risco, familiares de policiais e detentos. Esse projeto com detentos, inclusive,



concedeu ao CONSEG de Maringá o prêmio máximo da justiça brasileira, no Supremo Tribunal, diante de 216 entidades no Brasil, em que os presos confeccionam livros em braile, material em relevo e livros falados para crianças e jovens cegos.

Assim, todos esses projetos são divulgados em *site* próprio, e um dos projetos em desenvolvimento é oriundo de um programa criado há 40 anos no Reino Unido – “Vizinho Solidário” –, mediante uma plataforma, em fase de elaboração, juntamente com a Polícia Militar.

O projeto consiste no uso de informações pela população mediante o registro de placas e pessoas suspeitas, aproveitando o potencial de quase 300 câmeras em operação no município. Esse projeto, chamado “Maringá Mais Segura”, surgiu a partir da tentativa de entrada de uma empresa canadense no município, com o objetivo de explorar segurança eletrônica, cujo custo seria três vezes superior do que se fossem usados recursos locais.

O CONSEG procedeu à articulação com a associação comercial, a comunidade local e forças de segurança, por meio de investimentos regionais. O projeto encontra-se em fase de desenvolvimento, consistindo no aproveitamento de imagens de câmeras públicas e privadas, que são disponibilizadas para uso das forças de segurança, sem qualquer custo para o poder público. As imagens ficam registradas na nuvem, nos moldes de projetos semelhantes desenvolvidos no Reino Unido e Estados Unidos, especialmente Detroit.

Como já citado, dos projetos desenvolvidos, o Presidente do CONSEG destacou programas de apoio a servidores da área de segurança e defesa social e seus familiares, programas com crianças em situação de risco e programas com presos, inclusive o que garantiu ao CONSEG o prêmio Innovare<sup>11</sup>, edição 2017.

Perguntado quais são as demandas principalmente apresentadas pelos participantes das reuniões, o Presidente do CONSEG informou que por vezes as pessoas vão às reuniões com problemas específicos, para discutir questões do seu bairro, o que faz a entidade gerar um documento e provocar os órgãos de segurança. Entretanto, a maior parte das pessoas que comparecem às reuniões são conhecedoras de que o foco do CONSEG não é resolver problemas pontuais, mas

---

<sup>11</sup> <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85985-projeto-que-une-presos-de-maringa-e-cegos-ganha-premio-innovare-2017>>.

“ficar atento às grandes preocupações”, reagindo, mobilizando a sociedade e inclusive com a participação da imprensa.

Perguntado se há deliberação das pautas e como se dá o processo de discussão no CONSEG, o Presidente da entidade respondeu que existem, e deu como exemplo uma postura de algum tempo adotada, de não mais fazer ações do que denominou de “quebra-galho”, de providenciar recursos para reparo de veículos policiais. Entretanto, relatou que há poucos anos vários carros estavam sem conserto, afetando assim o patrulhamento e prevenção. Como não era mais a filosofia do CONSEG, de articular meios para recuperação de veículos, diante do caso pontual foi deliberada a medida excepcional, de promover ações voltadas à solicitação, perante a iniciativa privada.

Tal ação do CONSEG durou por algum tempo, entretanto, há pouco mais de um ano deixou de ser executada, diante de uma distribuição desigual de veículos novos para diferentes regiões do Estado, principalmente por influência política,

não a política séria, mas uma politicagem, [...] nós vimos deputados da região de Curitiba indo em Maringá entregar carros pra um município “X”, então não foi uma decisão técnica, segurança tem que ser técnico e não político, nós sentimos que municípios que não precisavam urgentemente de veículos estavam recebendo porque o deputado “X” queria que entregasse naquele município, porque lá deveria ter voto.

Tal situação gerou indignação na comunidade local, que formalizou a insatisfação perante o Secretário de Segurança Pública e o Governador, ao mesmo tempo em que se deliberou não mais consertar carros da polícia, algo que foi compreendido pelos representantes da área de segurança.

O Presidente do CONSEG apontou que muitas das decisões são tomadas no consenso, como no caso em que se tentou construir novas penitenciárias, mas houve uma reação local, pelo fato de o município de Maringá já abrigar três grandes estabelecimentos prisionais. O Presidente do CONSEG relatou em certos momentos a dificuldade de alavancar projetos na área de segurança, principalmente por barreiras criadas no campo político, como um dos projetos para aquisição de equipamentos para interceptação telefônica, a serem destinados à Divisão Estadual de Narcóticos (DENARC). Diante dessas barreiras, como vários dos recursos são provenientes de doações ou condenações da Justiça do Trabalho, o CONSEG parou de consultar a Secretaria de Segurança Pública, o que entende que possa ser alterado diante de uma mudança de cenário, em que se aperfeiçoe o diálogo.

Questionado acerca da existência de subvenções públicas, o Presidente do CONSEG relatou que tem notícia de algumas entidades de municípios da região que recebem apoio das prefeituras locais, algo não utilizado em Maringá, justamente para evitar qualquer tipo de envolvimento e dependência. No caso de Maringá, o Presidente do CONSEG relata que a entidade tem fontes de recursos sólidas, como ações provenientes do Ministério Público do Trabalho, projetos da Justiça Federal, da Receita Federal, do SICOOB (banco cooperativo) e da associação comercial de Maringá, que cede o espaço para o CONSEG, além de outros parceiros como a COCAMAR (cooperativa agroindustrial) e a UNICESUMAR (centro universitário de Maringá), que fornece cursos gratuitos para policiais da região.

A última pergunta formulada questionou como se dá a relação do CONSEG com o poder público e a percepção da entidade acerca da regulamentação estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança, que inclusive compreende o CONSEG de Maringá como inativo. O Presidente do CONSEG relatou que 15 anos atrás a sociedade local desenvolveu um projeto denominado repensando “Maringá para os próximos 20 anos”. Esse projeto abordava diversos temas, inclusive de segurança pública, ao que foi traçado um plano de segurança, que tem sido seguido até o presente. Segundo relato do Presidente do CONSEG, em uma reunião voltada a indicar essa nova fase do conselho de segurança, o governador da época, presente à reunião, informou que “criaria um órgão para fiscalizar os conselhos”.

Desde aquela época, o Presidente do CONSEG não entende como adequada a medida, pois o CONSEG “nasce da sociedade, ele nasce naturalmente, como uma associação de bairro, o governo não precisa fiscalizar.” O Presidente do CONSEG entende que até poderia existir esse órgão, mas “para colaborar, ajudar, para traçar linhas, por exemplo, de comportamento, de material de divulgação, de manuais.”

Além disso, relata a restrição de atuação, precisando apoio da Secretaria de Segurança Pública e não tiveram, como por exemplo em certos investimentos que precisavam autorização para desenvolver programas, mas a SESP não apoiou o CONSEG. Assim, relatou que o CONSEG de Maringá não é filiado à Coordenação Estadual, mas apontou que se houvesse uma mudança no “perfil de ação”, eles seriam “filiados naturalmente”. Como mensagem final, o Presidente do CONSEG afirmou que tem observado muitos conselhos nascerem e morrerem por falta de apoio do poder público, o que uma mudança de foco da Coordenação Estadual poderia auxiliar.

## 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança, diante de um recorte dos modelos de participação popular e de democracia deliberativa. Nesse contexto, foram observadas a perspectiva habermasiana (1997) e de Carlos Santiago Nino (1996), que se somaram à visão do constitucionalismo democrático de Robert Post e de Reva Siegel (2013), além da contribuição de Graham Smith (2009) sobre os desenhos institucionais.

Como partida, foram estudados o Estado, o monopólio do uso da força segundo a construção weberiana (1982), e o conflito como elemento estruturante da sociedade. Em seguida, como introdução ao tema central, foi analisada a atividade de policiamento, como extensão do mandato policial.

Na sequência, foi apresentada revisão de literatura acerca das políticas públicas, conforme os momentos do seu ciclo de formação, e a possível correlação com os modelos incremental (LINDBLOM, 1959) e *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). O trabalho dedicou-se ainda a analisar a aplicação da política pública como ramo do conhecimento, no campo da segurança pública, escapando assim da aplicação clássica do tema sob a ótica do “poder de polícia”, a partir do direito administrativo.

Ao longo da pesquisa foram discutidos os antecedentes dos movimentos penais expansionistas, conforme David Garland (2008) e Loïc Wacquant (2003), notadamente o percurso histórico que motivou a implantação dos movimentos de lei e ordem e do programa tolerância zero. Originalmente dos Estados Unidos da América, esse programa acabou por se difundir para diversos países e em especial para o Brasil, cujas premissas têm influenciado o modelo de atuação policial, concebido por O. W. Wilson (1992), colaborando com a manutenção de um sistema eminentemente reativo e repressivo.

Foram ainda analisados a polícia comunitária, como filosofia pautada no fortalecimento das relações de confiança entre polícia e sociedade, algo ainda a ser explorado e desenvolvido pelas forças policiais, com o foco no retorno ao período descrito por Michel Foucault (2008, p. 453) em que “há cidades porque há polícia, e é porque há cidades tão perfeitamente policiadas que se teve a ideia de transferir a polícia para a escala geral do reino.”

Foram estudadas as eras do policiamento moderno, cujo transcurso nos leva, pelo menos doutrinariamente, à superação do modelo tradicional calcado na resposta às chamadas de emergência, para um viés totalmente proativo, orientado para a solução de problemas, materializando o que Marcos Rolim (2006) denominou de “procurando antes da correnteza”.

A pesquisa se dedicou ainda a compreender os mecanismos de participação social nas políticas públicas de segurança, a partir da literatura de Letícia Godinho (2014), Renato Sérgio de Lima (2016) e Ernesto Lozardo (2016), culminando com a discussão do papel dos Conselhos Comunitários de Segurança. Os CONSEGs foram amplamente estudados ao longo da pesquisa, desde a sua fundamentação legal, às missões que desempenham na forma de instituições democráticas.

A parte final da pesquisa seria destinada a compreender como se dá a participação nessas entidades, com o foco nos processos deliberativos. A proposta inicial era comparecer e observar reuniões de CONSEGs, entretanto, após a banca de qualificação, algumas dúvidas foram levantadas acerca da efetiva liberdade de atuação desses conselhos, principalmente diante de um grau de interferência do Estado. Assim, essa nova abordagem, ao que entendemos muito pouco explorada pela academia, possibilitou uma análise aprofundada do arcabouço normativo que regula a Coordenação Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado do Paraná, bem como a constituição dessas entidades.

A partir de novo viés, ganhou relevo a provocação de Lima (2016, p. 11), no sentido de que o poder público “capturou as instituições e os modelos participativos para a retroalimentação da posição que vê a segurança pública como estratégia de defesa dos interesses do Estado”.

Essa mudança de rumos, com o objetivo de colocar lentes sobre o problema, desnudou a preocupação de que o Estado, em certa medida, se apropriou dos Conselhos Comunitários de Segurança. Como evidência desse fenômeno se observa a quantidade expressiva de municípios do Estado do Paraná que não têm entidades dessa natureza, ou que são reconhecidos como inativos ou não regulares perante o poder público. Outra evidência é o extenso rol de requisitos, não só para a constituição dos conselhos, mas também para seu funcionamento, o que de certa forma serve como barreira para uma ampliação mais efetiva dos instrumentos participativos.

Apesar desse entendimento estatal, ainda assim alguns desses órgãos desempenham as funções típicas dos CONSEGs, e, de maneira paradoxal, são

indicados pela Coordenação Estadual como autores de projetos de interesse social, como nos casos do CONSEG de Maringá e do CONSEG Londrina Centro.

Das entrevistas realizadas, percebeu-se que as normas editadas pelo Estado do Paraná encontram-se em plena utilização, seja pelos CONSEGs, reconhecidos como ativos, seja pela Coordenação Estadual, que se encontra devidamente regulamentada e em operação junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública.

O CONSEG do Centro de Curitiba atua pautado no interesse da coletividade e respeita as normas emanadas pelo poder público. O CONSEG é muito atuante, inclusive por meio da elaboração de projetos, cujos efeitos se irradiam não só para os moradores da área, mas também para as demais pessoas que lá trabalham e transitam.

O CONSEG de Maringá optou por não aderir às regras estipuladas, o que não afastou a entidade de continuar a exercer sua atividade, demonstrando capacidade de articulação, elevado grau de adesão social e preocupação com os processos de democracia deliberativa sem, porém, admitir que haja algum tipo de supervisão estatal.

De todo o exposto, depreende-se que a norma conferiu ao Estado a prerrogativa de “patenteiar” a marca “Conselho Comunitário de Segurança”, além de impor uma série de exigências de caráter formal, atribuindo ao poder público o papel de “tutor” dos CONSEGs. Não se questiona a participação do Estado que, a rigor, exerce uma função facilitadora e essencial. A crítica reside na extensão desse mandato, quando a norma avocou o poder regulamentar, mesmo que sem um lastro legal ou constitucional.

Depois de decorrido todo o percurso da pesquisa, observa-se como alternativa mais eficaz para a mudança do modelo de atuação policial o fortalecimento de conceitos de democracia deliberativa e de participação popular como ferramentais teóricos para esse novo jeito de “fazer polícia”. Essa preocupação de um repensar do modelo se alinha à advertência de Hassemer (1999, p. 49), para quem “atualmente estamos vivendo uma dramatização de violência e ameaça. Ante esta situação, se está elaborando uma política criminal que tende a fazer do direito penal, endurecido e reestruturado, um instrumento de dirigismo estatal”.

Essa orientação expansionista, oriunda de discursos populistas e de ordem, tem favorecido o afastamento da comunidade na definição das políticas públicas de segurança, ao mesmo tempo em que tem permitido a violação sistemática de direitos

e garantias fundamentais, conforme nos advertem Cezar Bueno de Lima e Jucimeri Isolda Silveira (2017, p. 141)

No Brasil, a persistência da desigualdade social, aliada à atuação seletiva das instituições de justiça criminal, e a fragilidade dos mecanismos democráticos de participação e controle social sobre as instituições de Estado resultam no cometimento de graves violações dos direitos humanos, em especial junto às famílias e aos jovens afetados pela exclusão do acesso aos bens e serviços públicos e à penalização da pobreza no espaço urbano.

A construção e o fortalecimento de ideais democráticos dentro dos organismos policiais, mediante a implantação de um policiamento orientado para a solução de problemas e resolução pacífica de conflitos, a partir da filosofia de polícia comunitária, é uma realidade presente em diversos países há mais de 40 anos. Apesar de ainda incipiente no país, hoje já ocupa todos os espaços de discussão das academias de polícia, motivo pelo qual se traduz como uma oportunidade singular para gestores públicos e comunidade organizada.

Essas mudanças devem compreender a sociedade e os processos econômicos, para que então se supere o entendimento de que as comunidades são teatros de operação, como se estivéssemos em uma “guerra” contra o crime e a violência (SILVA, 2008).

Por meio da participação social no ciclo de formação das políticas, “o que se pretende, em definitivo, frente ao Estado absoluto do antigo regime e frente a todo Estado totalitário, é a proteção, garantia e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais que deles derivam” (ANSUÁTEGUI, 2000, p. 102).

Desse modo, a partir de um novo olhar sobre a polícia, não se terá mais um órgão alicerçado na cultura de “combate” e de “controle” social, o que tem provocado verdadeiros obstáculos para a construção de políticas públicas de segurança, mas um prestador de um serviço público essencial, guardião e emancipador de direitos humanos.

Assim, tentando formular uma possível resposta à pergunta de André Ribeiro Giamberardino (2014, p. 148) para quem “seria viável a construção de práticas de censura e resolução dos conflitos fundadas mais na interação e no diálogo que na força e na autoridade, “em um país como o Brasil”?, entende-se que apesar das deficiências apontadas, seja na manutenção de um modelo policial repressivo, seja no questionável arcabouço jurídico que regula as entidades participativas

paranaenses, talvez a saída mais adequada seja, de fato, o fortalecimento dos CONSEGs.

Como qualquer agrupamento social, pode ter êxito na empreitada de congregar indivíduos e canalizar ações voltadas à coletividade ou mesmo fracassar, diante que se discutiu a partir do conflito como elemento estruturante da sociedade. O êxito e o fracasso são consequências – e que bom que seja – de uma sociedade livre que delibera e estima seu futuro, pois conforme nos lembra Vera Karam de Chueiri (2015), “a democracia deve ser enfrentada como algo que se constitui na e com a crise e empreende um permanente julgar ou decidir ou discernir”, e o “desacordo é o campo por excelência da política democrática e não a sua eliminação.”

Ora se subestima a nossa capacidade de enfrentar a democracia, as tensões e crises que a constituem ora se sente ameaçado diante de reflexões e práticas criticamente democráticas que não acomodam privilégios e favorecimentos, na medida em que demandam ação permanente e transformadora (a reinventar a própria democracia) (CHUEIRI, 2015).

Seguindo a perspectiva da democracia dialógica de Carlos Santiago Nino (1996), o caminho mais confiável ainda é a participação popular, aberta e franca, em que todos os possíveis afetados são incluídos.

Futuro esse que para alguns pode ser considera uma “utopia”, que conforme nos ensinou Eduardo Hughes Galeano<sup>12</sup>, é o “direito de sonhar” ou o “direito ao delírio”. Pergunta Galeano: “para que serve a utopia?”; e responde: “a utopia está no horizonte. Eu sei muito bem que nunca alcançarei. Se eu caminhar 10 passos, ela se afasta 10 passos. Quanto mais eu buscá-la, menos eu a encontrarei porque ela vai se afastando a medida que eu me aproximo.”

“Afinal, para que serve a utopia? Serve para isso, para caminhar.”

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9iqi1oaKvzs>>. Acesso em: 3 jul. 2018.



## REFERÊNCIAS

ANSUÁTEGUI, Francisco Javier. Las definiciones del estado de derecho y los derechos fundamentales. **Sistema**, Madrid, n. 158, set. 2000.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Organização de Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro, 2011. p. 138-172. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

BAYLEY, David H. **What works in policing**. New York: Oxford University Press, 1998.

BEATO FILHO, Cláudio; PAIXÃO, Antônio Luiz. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, v. 1, n. 9, p. 233-248, 1997.

BITTNER, Egon. As funções da polícia na sociedade moderna: uma revisão dos fatores históricos, das práticas atuais e dos possíveis modelos do papel da polícia. In: \_\_\_\_\_. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 93-218. Série Polícia e Sociedade, n. 8.

\_\_\_\_\_. Introduction. In: BITTNER, Egon. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990. p. 3-18.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Organização de Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro, jun. 2018. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Curso nacional de promotor de polícia comunitária**/Grupo de Trabalho, Portaria SENASP n. 002/2007. 3. ed. Brasília: Senasp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. 5. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

\_\_\_\_\_. **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Coordenação de Andréa da Silveira Passo. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

BRITO, Alexandre de; SOUZA, Lídio de. Representações sociais de policiais civis sobre profissionalização. **Sociologias**, v. 6, n. 12, p. 304-327, 2004.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. São Paulo: Edusp, 2012. Série Polícia e Sociedade, n. 4.

BUTTON, Mark. **Private policing**. Portland: William Publishing, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'? Desventuras da democratização brasileira. **Novos Estudos Cebrap**, n. 30, p. 162-174, 1991.

CANO, Ignacio. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 31, p. 94-119, set./dez. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 234 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos.

CARDIA, Nancy. **Pesquisa nacional por amostragem domiciliar sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência**: um estudo em 11 capitais de Estado. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência-USP, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. Constitucionalismo e democracia, soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 159-174, 2010.

\_\_\_\_\_. Democracia, crítica e crise. **Gazeta do Povo** (on line), 2 out. 2015. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/colunistas/vera-karam-de-chueiri/democracia-critica-e-crise-07o6x0jo7y39r67l40wxx3njw>>. Acesso em: 25. maio 2018.

COBB, Roger W. ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Mattew. **Public policy: the essential readings**. New Jersey (USA): Prentice Hall, 1995. p. 96-105.

COHEN, J. **Deliberation and democratic legitimacy**. New York: Blackwell, 1989.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Projeto que une presos de Maringá e cegos ganha prêmio Innovare 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85985-projeto-que-une-presos-de-maringa-e-cegos-ganha-premio-innovare-2017>>. Acesso em: 1. jul. 2018

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Organização de Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-150.

DAHL, Robert. A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2015.

DAHRENDORF, Ralf. **Law and order**. Londres: Stevens and Sons, 1985.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: Ibccrim, 2000.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013.

DURANTE, Marcelo Ottoni. Gestão orientada por resultados: cartografia da violência e criminalidade. **O público e o privado (UECE)**, v. 15, p. 241-272, 2010.

ECK, John E.; SPELMAN, William. Who ya gonna call? The police as problem-busters. **Crime and delinquency**, v. 33, n. 1, p. 31-52, jan. 1987.

ELBERT, Carlos Alberto. O populismo penal: realidade transitória ou definitiva? In: CONGRESSO INTERNACIONAL EM DIREITO PENAL, 8 – Congresso Transdisciplinar de Estudos Criminais, 2009, Porto Alegre. D'AVILA, Fabio Roberto (Org.). **Direito penal e política criminal no terceiro milênio**: perspectivas e tendências. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 58-67. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/direitopenal.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. **Policing the risk society**. Toronto/Buffalo: University of Toronto Press, 1997.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: **Lua Nova**, n. 49, p. 47-68, 2000.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FENAVIST. Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores. **Conheça a Fenavist**. Disponível em: <<http://www.fenavist.com.br/conheca-a-fenavist>>. Acesso em: 13 fev. 18.

FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana; MARCIAL, Elaine Coutinho. **Violência e segurança pública em 2023**: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Curso dado no Collège de France (1977-1978).

GALEANO, Eduardo Hughes. **Para que serve a utopia** (vídeo Youtube). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9iqi1oaKvzs>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. **Um modelo restaurativo de censura como limite ao discurso punitivo**. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal do Paraná. Orientador: Prof. Titular Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Curitiba: UFPR, 2014.

\_\_\_\_\_. A construção social do medo do crime e a violência urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 115, p. 200, 2015.

GODINHO, Letícia. Participação e segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

GODOY, Miguel Gualano de. A democracia deliberativa como guia para a tomada de decisões legítima. **Co-herencia**, v. 8, n. 14, Medellín (Colombia), p. 63-91, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v8n14/v8n14a03.pdf>>. Acesso em: 22 abril. 2017.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2004.

GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: a problem-oriented approach. **Crime and Delinquency**, 25, p. 236-258, 1979.

\_\_\_\_\_. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: Edusp, 2003. Série Polícia e Sociedade, n. 9.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II.

HAGEN, Acácia Maria. **O trabalho policial: estudo da Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

HASSEMER, Winfried. **Persona, mundo y responsabilidad**. Santa Fé de Bogotá (Colômbia): Temis, 1999.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ícone, 2000.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. **Private security and public police**. Oxford: Police Studies Institute, 1998.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELLING, Georg L.; MOORE, Mark H. The evolving strategy of policing. **Perspectives on policing**. Washington, DC: National Institute of Justice, 1988. Disponível em: <<https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/114213.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

KINGDON, John W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew. **Public policy: the essential readings**. New Jersey (USA): Prentice Hall, 1995.

KNOEPFEL, Peter et al. **Public policy analysis**. Bristol (Great Britain): The Policy Press, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASSWELL, Harold. **Politics: who gets what, when and how**. New York: McGraw Hill, 1936.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. São Paulo: Forense, 1987.

LIMA, Cezar Bueno de. Introdução ao debate sobre as políticas oficiais no campo criminal. **Revista Mediações**, Universidade Estadual de Londrina, v. 8, p. 47-69, 2003.

LIMA, Cezar Bueno de; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Democracia deliberativa e justiça restaurativa em medidas socioeducativas: os jovens como sujeitos de direitos. **Argumentum**, Vitória, v. 9, p. 140, 2017.

LIMA, Renato Sérgio de. A participação tutelada. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública**: programas impulsionados por instituições policiais. Organização de Almir de Oliveira Junior. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 9-12.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". **Public administration review**, v. XIX, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOZARDO, Ernesto. Apresentação. In: OLIVEIRA JUNIOR, Almir de (Org.). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública**: programas impulsionados por instituições policiais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 7-8.

MARTINS, João Henrique. **Inovação e eficiência no controle do crime**: uma análise estrutural de sistemas de segurança pública. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro. São Paulo: USP, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Trad. de Francisco Morata. Barcelona (Espanha): Ariel, 1992.

MILIBAND, Ralph. **O estado na sociedade capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001. Série Polícia e Sociedade, n. 3.

MOORE, Mark H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: Michael Tonry e Norval Morris (Orgs.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003. Série Polícia e Sociedade, n. 7.

MOORE, Mark H.; TROJANOWICZ, Robert C. Corporate strategies for policing. **Perspectives on policing**. Washington, DC: National Institute of Justice, 1988. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/114215.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 405-414.

NINO, Carlos Santiago. **The constitution of deliberative democracy**. New Haven (Londres): Yale University Press, 1996.

OLIVEIRA, Alessandro José Fernandes de. **Estudos avançados de direito aplicado a atividade policial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 34/169. Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei. 17 de dezembro de 1979.

PARANÁ (Estado). Decreto n. 5.381, de 24 de outubro de 2016. Cria a Coordenação Estadual dos CONSEGs no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária e aprova Regulamento com as premissas para o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, homologados e reconhecidos pelo Poder Público. **Legislação do Estado do Paraná**, Paraná. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=163963&codItemAto=1018515>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Programa nota Paraná**. Disponível em: <<http://www.notaparana.pr.gov.br/modules/faq/category.php?categoryid=1>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIMENTA, Rodrigo Masteguim; JAYO, Martin. Instrumentos de participação social: uma análise das influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro. In: GONZÁLEZ, Felipe (Coord.). **Governança e democracia representativa**. São Paulo: Edusp, 2017. p. 445-458.

PINKER, Steven. **Os anjos bons da nossa natureza**: por que a violência diminuiu. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PONCIONI, Paula Ferreira. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 22-31, 2007.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Constitucionalismo democrático**: por una reconciliación entre constitución y pueblo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Coords.). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Edusp, 2004. Série Polícia e Sociedade, n. 11.

\_\_\_\_\_. Policing and the police. In: MAGUIRE, Mike; MORGAN, Rod; REINER, Robert (Orgs.). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford: Clarendon, 1994. p. 705-772.

RIBEIRO, Ludmila. Policiamento comunitário. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 435-444.

RICO, José María; SALAS, Luis. **Delito, inseguridad ciudadana y policía**. Madrid: Tecnos, 1987.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SÃO PAULO. **Sistema de gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. Disponível em: <[http://www.policiamilitar.sp.gov.br/livro\\_gespol.pdf](http://www.policiamilitar.sp.gov.br/livro_gespol.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Jorge da. **Criminologia crítica**: segurança pública e polícia. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SIMMEL, Georg. A natureza sociológica do conflito. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 150-164. Coletânea Grandes Cientistas Sociais, n. 34 – Organização: Evaristo de Moraes Filho.

SCHABBACH, Letícia Maria. Com a lei debaixo do braço. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 8, n. 1, p. 157-188, jan./fev./mar. 2015.



SKOGAN, W. G. An overview of community policing: origins, concepts and implementation. In: WILLIAMSON, Tom (Ed.). **The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions**. Chicago: John Willey & Sons, 2008. p. 43-57.

SKOGAN, W. G.; FRYDL, K. **Fairness and effectiveness in policing: the evidence** NRC – committee to review research on police policy and practice. Washington D.C.: The National Academies Press, 2004.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Edusp, 2006. Série Polícia e Sociedade, n. 6.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Estado da arte de pesquisa em políticas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-85.

TRAVIS, L. F. Making history: explaining the development of the police. **Police Forum**, v. 2, n. 2, p. 6-10, 1992.

TROJANOWICZ, Robert. C.; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994. Reeditado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

TROJANOWICZ, Robert. C.; HARDEN, Hazel A. **The status of contemporary community policing**. East Lansing, Michigan (EUA): National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University, 1985. p. 8.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência. **Manual de policiamento comunitário: polícia e comunidade na construção da segurança** [recurso eletrônico] / Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). – Dados eletrônicos. 2009.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de polícia militar e bombeiro militar**. 3. ed. rev. ampl. Curitiba: AVM, 2012.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILLIAMSON, Tom. Preface. In: Tom Williamson (Org.). **The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions**. Chichester: John Wiley & Sons, 2008.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Organização de Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-52.

WILHEIM, Jorge. **Projeto São Paulo**: propostas para a melhoria da vida urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

WILSON, O. W. **Administración de la policia**. México: Limusa, 1992.

WOOD, Ellen Meiksins. O demus versus “nós o povo”, das antigas às modernas concepções de cidadania”. In: \_\_\_\_\_. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; OLIVEIRA, Edmundo. **Criminologia e política criminal**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

ZANETIC, André. Segurança privada: características do setor e impactos sobre o policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 3, 4, 2009.

\_\_\_\_\_. Policiamento, segurança privada e uso da força: conceito e características descritivas. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 6, n. 3, p. 411-433, jul./ago./set. 2013.

## APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTA

### Presidentes de CONSEG

- 1) Nome e ocupação profissional?
- 2) Qual Conselho Comunitário de Segurança representa?
- 3) Há quanto tempo que está no CONSEG?
- 4) Qual é a frequência de reuniões do CONSEG?
- 5) Qual é a média de pessoas que participam das reuniões?
- 6) Qual é o perfil, a profissão das pessoas que participam das reuniões do CONSEG?
- 7) Há algum tipo de plataforma virtual, grupo de WhatsApp, Facebook ou página na *web* do grupo e qual é o nível de participação?
- 8) Qual é o perfil e a demanda das pessoas que vão pela primeira vez aos encontros do CONSEG?
- 9) Como se dá a dinâmica da reunião, desde sua convocação até seu encerramento e elaboração de ata?
- 10) Como se dá o processo de deliberação na identificação de um problema e direcionamentos e encaminhamentos?
- 11) Como se dá a relação do CONSEG com o poder público, se há algum tipo de subvenção pública?
- 12) Poderia indicar programas que tenham repercutido socialmente, como política pública, a partir da atuação do CONSEG?
- 13) Na percepção do(a) entrevistado(a), dentro do processo de participação e deliberação, de que maneira o poder público poderia favorecer e estimular a participação dos CONSEGs?

### Coordenador Estadual dos CONSEGs

- 1) O Sr. poderia se apresentar: qual é sua formação e experiência profissional?
- 2) Qual é a regulamentação para a coordenação estadual e para o funcionamento dos CONSEGs?
- 3) Há algum tipo de subvenção pública para os CONSEGs?
- 4) Pode indicar boas ações e políticas públicas desencadeadas pelos CONSEGs?
- 5) Quais são seus principais objetivos na coordenação dos CONSEGs?
- 6) Quais são as principais dificuldades observadas na coordenação estadual?

**APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu \_\_\_\_\_,  
portador do CPF n. \_\_\_\_\_, tendo como domicílio  
\_\_\_\_\_,  
tomei conhecimento e concordo em participar voluntariamente da pesquisa intitulada  
“**A alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança a partir do modelo de participação popular**”. O referido trabalho é realizado pelo pesquisador **Pedro Paulo Porto de Sampaio** (CPF n. 025.920.039-59, residente na Rua Fernandes de Barros, n. 1732, casa 3, Hugo Lange, Curitiba-PR, CEP: 80040-450) e conta com a orientação da **Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Karam de Chueiri**, ambos vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da **Universidade Federal do Paraná (UFPR)**.

Declaro ainda que, espontaneamente, consenti participar da referida pesquisa e contribuir para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento estritamente acadêmico e científico.

Ao pesquisador, está autorizada a utilização da entrevista, de caráter documental e histórica, para fins acadêmicos, podendo fazer menção ao depoimento, no todo ou em parte, bem como permitir o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva da garantia da integridade de seu conteúdo.

Ao entrevistado, está resguardada a prerrogativa de acessar e solicitar tanto os resultados da pesquisa quanto informações e/ou dúvidas adicionais, referentes à pesquisa, diretamente com o pesquisador, através dos seguintes contatos:

- celular: (41) 9 9113-8720;
- e-mail: <pppsampaio@gmail.com>.

Por fim, declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento, ao qual assino juntamente com o pesquisador.

Curitiba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

Atenciosamente,

\_\_\_\_\_  
Entrevistado

\_\_\_\_\_  
Pedro Paulo Porto de Sampaio  
Pesquisador UFPR