

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

**ENTRE O MEDO, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO:
O PAPEL DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE
SEGURANÇA PÚBLICA EM BELO HORIZONTE**

Aurélio José da Silva

Belo Horizonte

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Aurélio José da Silva

**ENTRE O MEDO, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO:
O PAPEL DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM
BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Participação e Poder Local

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Belo Horizonte

2006

**ENTRE O MEDO, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO:
O PAPEL DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM
BELO HORIZONTE**

Aurélio José da Silva

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 09 de maio de 2006.

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Orientador -PUC Minas

Prof. Dr. Claudio Chaves Beato Filho

UFMG

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras

PUC Minas

DEDICATÓRIA

Para Eliana, pelo amor, companheirismo e estímulo ao meu crescimento intelectual.

Para Flora e Moreno, como prova de que os sonhos podem ser construídos e não apenas sonhados.

Para minha mãe e familiares, com amor, por estarem sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

O caminho até um objetivo nem sempre é fácil, nem sempre é direto. Às vezes, temos que fazer curvas para contornar obstáculos, fazer concessões, buscar abrigo para um descanso e aguardar o momento certo de avançar. Na maioria das vezes, contamos com a ajuda e a experiência dos companheiros de viagem e com o apoio de muitas pessoas e instituições.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudo.

Agradeço ao meu orientador nesse percurso, meu xará e meu amigo Carlos Aurélio, pela acolhida, disponibilidade, pelo diálogo enriquecedor e ensinamentos.

Agradeço aos meus professores e condutores nessa jornada: Maria Regina Nabuco (in memória), Lea Souki, Magda Neves, Luciana Andrade, Carlos Alberto Rocha, Cristina Filgueiras, Carlos Aurélio de Faria e Lucília Neves.

Aos meus amigos de viagem Anamaria, Cláudio, Lúcia, Luciana, Paulina, Carlos Magno, Odilon, Dener e demais colegas. Vocês são um presente de Deus.

À professora Luciana Andrade pela leitura atenta do primeiro capítulo desta dissertação e pelas sugestões pertinentes.

Amiga Naiane, obrigado mais uma vez por compartilhar suas descobertas comigo e por me possibilitar pegar um atalho na minha dissertação.

Agradeço à assessoria de comunicação de polícia comunitária PM3 pelo fornecimento de informações, estatutos, leis e diretrizes sobre os CONSEPs.

Agradeço ao CRISP e à FGV pelos dados fornecidos. Agradeço ao professor Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, da FJP, pelas indicações de leitura, contatos telefônicos e dados fornecidos sobre os CONSEPs.

Agradeço aos integrantes das diretorias dos CONSEPs pela acolhida, interesse e contribuições, e aos comandantes da Polícia Militar pela cooperação.

Agradeço ao meu compadre Hudson por ser meu guia pelos bairros de Belo Horizonte e a todos que me ajudaram nesse caminho até aqui e, por algum motivo, principalmente o cansaço, possam ter ficado ausentes desses agradecimentos.

Eliana, Flora, Moreno, Mãe, Dona Cândida, Fran, Adilson e Ariane, obrigado pelo apoio! Amo vocês demais.

Parafraseando o poeta:
“Quando vou pra batalha, convido meu coração”.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os processos de estruturação e funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPS) em Belo Horizonte, mecanismos criados pela Polícia Militar de Minas Gerais para incorporar o cidadão ao debate da segurança pública, dentro de um programa mais amplo de policiamento comunitário. Após quase cinco anos da criação dos conselhos num contexto de violência crescente, buscou-se verificar em que medida as finalidades atribuídas aos CONSEPS - como ser canais de comunicação, participação da comunidade e aproximação entre sociedade civil e PM -, estão sendo alcançadas, e como os mesmos conseguem interferir no processo de planejamento das ações preventivas e de combate ao crime e à violência em Belo Horizonte. Para tanto, o pesquisador participou de 15 reuniões de CONSEPS, aplicou questionários, entrevistou integrantes das diretorias de quatro conselhos selecionados como objetos desta investigação, entrevistou comandantes das quatro Companhias da Polícia Militar na área de atuação dos conselhos escolhidos, além de ter realizado pesquisa documental sobre o processo de criação e estudos feitos sobre a implantação dos CONSEPS na capital mineira. Esta investigação aponta que alguns gargalos, como a baixa participação popular, revelados um ano depois da implantação dos conselhos ainda persistem e que o processo de participação induzida pela polícia enfrenta vários obstáculos. Entre eles o medo dos conselheiros e lideranças comunitárias de serem alvos de represálias dos criminosos e a dependência da tutela do Estado, entre outros. Verifica-se então, pelo menos nos quatro conselhos acompanhados, que a participação efetiva dos cidadãos ainda é tímida, a influência do conselho no processo de planejamento das ações de segurança pelo Estado é quase inexistente e a aproximação entre polícia e comunidade seria insuficiente para se criar vínculos de confiança e cooperação entre os atores.

Palavras-chave: violência urbana, criminalidade, policiamento comunitário, participação popular, segurança pública.

ABSTRACT

This research analyses the processes of structuring and operation of the *Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPS)* [Public Safety Community Councils] in Belo Horizonte, which are mechanisms created by the *Polícia Militar de Minas Gerais* [Minas Gerais Military Police] to incorporate the citizen in the debate about public safety, within a broader program of community patrolling. After almost five years from the creation of the councils in a context of increasing violence, it was searched for the verification of in which measure the aims attributed to the CONSEPS – such as being communication channels, participation in the community and approximation between the civil society and the Military Police – are being achieved and how the same succeed in interfering in the planning process of preventive actions and those to fight the crime and violence in Belo Horizonte. For such, the researcher has participated in 15 meetings of the CONSEPS, has applied questionnaires, interviewed participants in the directorates of four councils selected as objects of this investigation, interviewed commanders of the four Companies of the Military Police in the area of action of the selected councils, besides having performed a documental research about the process of creation and of studies carried out about the implementation of the CONSEPS in the capital city of Minas Gerais. This investigation points out that some bottlenecks such as the low popular participation revealed one year after the implementation of the councils still persist and that the process of induced participation of the police faces various obstacles. Among them are the fear by the councilors and community leaderships of being targets of revenges from the criminals and the dependence on the guardianship by the State, among others. It is then verified, at least in the four monitored councils, that the effective participation of the citizens is still timid; the influence of the council in the process of planning of safety actions by the State is almost inexistent and the approximation between police and community would be insufficient to create entailments of trust and cooperation among the agents.

Key words: urban violence, criminality, community patrolling, popular participation, public safety.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Freqüência das reuniões do CONSEP.....	096
Quadro 2: Raio-X das quatro Companhias de PM.....	164
Mapa 1: Distribuição dos CONSEPs em Belo Horizonte por companhias e batalhões	068
Mapa 2: Índice de funcionamento dos CONSEPs em Belo Horizonte	081
Mapa 3: Distribuição da UPs na áreas de funcionamento dos CONSEPs	107
Mapa 4: CONSEPs selecionados como objetos da pesquisa	115
Mapa 5: Localização das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resultados da avaliação dos CONSEPs	078
Tabela 2: Distinção dos respondentes por sexo	084
Tabela 3: Faixa etária dos respondentes	084
Tabela 4: Escolaridade dos respondentes	084
Tabela 5: Tempo em que já freqüenta o conselho	086
Tabela 6: Participação em outros conselhos ou associações	086
Tabela 7: Assiduidade dos respondentes às reuniões do CONSEP.....	086
Tabela 8: Principal motivo para o não comparecimento às reuniões	087
Tabela 9: A segurança como motivadora para participação no conselho.....	088
Tabela 10: Principais preocupações levantadas pelos participantes às reuniões.....	088
Tabela 11: Local onde as reuniões ocorrem	089
Tabela 12: Quem convoca as reuniões	089
Tabela 13: Reuniões sem a participação da PM	089
Tabela 14: Confiança na PM após a implantação do CONSEP	090
Tabela 15: Acredita na eficiência da PM após o CONSEP.....	090
Tabela 16: Influência dos conselhos sobre a corporação.....	091
Tabela 17: Mudanças ocorridas após a implantação dos conselhos	092
Tabela 18: Enquete pública realizada no site do CONSEP na Internet.....	094
Tabela 19: Enquete pública realizada no site do CONSEP na Internet.....	095
Tabela 20: Regiões com maior ou menor registro de incidência de crimes	105
Tabela 21: Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) de Belo Horizonte	108
Tabela 22: Atividade dos CONSEPs de BH.....	110
Tabela 23: Escolhas dos CONSEPs a serem investigados	111
Tabela 24: Distinção dos respondentes por sexo	120
Tabela 25: Faixa etária dos respondentes	120
Tabela 26: Escolaridade dos respondentes	120
Tabela 27: Profissões dos respondentes	120
Tabela 28: Tempo de participação dos respondentes nos CONSEPs	121
Tabela 29: Participação dos respondentes em outros conselhos ou associações.....	122
Tabela 30: Assiduidade dos respondentes às reuniões	122

Tabela 31: Local onde as reuniões ocorrem	123
Tabela 32: Quem convoca as reuniões	124
Tabela 33: Reuniões sem a participação da PM	124
Tabela 34: Motivação para participação dos cidadãos no Conselho	125
Tabela 35: Quem define as pautas	126
Tabela 36: Quais os principais assuntos discutidos nas reuniões	127
Tabela 37: Principais preocupações levadas pela comunidade às reuniões	128
Tabela 38: Como é feita a convocação para participar das reuniões	129
Tabela 39: Como um cidadão, que não é conselheiro, pode entrar em contato com o CONSEP.....	131
Tabela 40: Quais os principais meios de comunicação entre CONSEP e comunidade.....	132
Tabela 41: Como as demandas chegam ao CONSEP.....	133
Tabela 42: O CONSEP formula demandas	134
Tabela 43: A comunidade é informada das decisões do CONSEP	135
Tabela 44: O CONSEP busca apoio de lideranças comunitárias	136
Tabela 45: As associações enfrentam o problema da criminalidade	138
Tabela 46: As associações discutem o problema da criminalidade?	139
Tabela 47: Algum membro da associação participa do CONSEP?.....	139
Tabela 48: Queixas da comunidade ao trabalho policial	143
Tabela 49: Queixas dos policiais quanto à comunidade	144
Tabela 50: O CONSEP incentiva o bom relacionamento da comunidade com a polícia?...	145
Tabela 51: Você confia na Polícia Militar?	146
Tabela 52: Com os CONSEPs, a relação dos cidadãos com a PM.....	147
Tabela 53: Principais ações realizadas com a ajuda dos CONSEPs.....	148
Tabela 54: Avaliação da atuação do CONSEP	151

LISTA DE ABREVIATURAS

AISPs– Áreas Integradas de Segurança Pública

BPM – Batalhão de Polícia Militar

CONSEP – Conselho Comunitário de Segurança Pública

CONSEG – Conselho de Segurança Pública de São Paulo

CRISP – Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública

FABES – Secretaria da Família e do Bem-Estar Social

FENAVIST – Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FJP – Fundação João Pinheiro

GEPAR – Grupo Especializado em Áreas de Risco

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

MST – Movimento dos Sem-Terra

PIB – Produto Interno Bruto

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

POV – Posto de Observação e Vigilância

PPGCS – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

PROERD – Programa Especial de Repressão às Drogas

SENASP – Sistema Nacional de Estatística de Segurança

SIDS – Sistema Integrado de Segurança Pública

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UP – Unidade de Planejamento

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	013
2 - A SEGURANÇA PÚBLICA FRENTE À CRESCENTE CRIMINALIDADE URBANA	020
2.1 – Mudanças nos paradigmas da violência: resignificações, novas percepções e multicausalidades	023
2.2 – Gestão participativa: segurança como “responsabilidade de todos”	038
2.3 – A falta de cultura de participação na segurança pública e o percurso até a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs), em Belo Horizonte.....	048
3 – A INSERÇÃO DOS CONSELHOS DE SEGURANÇA NA ARENA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA O CRIME	060
3.1 – Definindo os papéis: o que são e o que fazem os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs).....	066
3.2 – Primeiras análises feitas sobre a nova experiência.....	077
4 – OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO INDUZIDA: A EXPERIÊNCIA DE QUATRO CONSEPS DE BELO HORIZONTE	098
4.1 – Procedimentos metodológicos.....	099
4.2 – Critérios para seleção dos CONSEPs pesquisados.....	103
4.3 – Dilemas entre o que se expressa e o que se observa na dinâmica dos CONSEPs.....	116
4.4 – A visão dos comandantes da polícia sobre a atuação dos quatro CONSEPs	156
4.5 – Contraponto na análise de resultados obtidos nas pesquisas sobre os CONSEPs.....	172
5 – CONCLUSÃO	177
REFERÊNCIAS	193
ANEXO A: MAPA 5: Localização das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte	201
ANEXO B: Questionário para os CONSEPs	202
ANEXO C: Roteiro de entrevista para os comandantes da PM.....	207

1 - INTRODUÇÃO

A violência, como um fenômeno predominantemente urbano, avança desenfreadamente sobre todas as camadas da população. Belo Horizonte está se distanciando cada vez mais do título de cidade pacífica. A população vem experimentando os perversos efeitos do aumento da criminalidade violenta¹: o medo e a insegurança. A capital mineira vivencia atualmente, de acordo com o secretário-adjunto de Estado da Defesa Social, o sociólogo Luiz Flávio Saporì, “de maneira mais intensiva, o fenômeno que São Paulo e Rio experimentaram na década de 1990” (declarações feitas durante a palestra “A Violência na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, em fevereiro de 2005). Conforme Saporì (2005), análises da Secretaria de Estado da Defesa Social apontam que a maioria dos crimes na Região Metropolitana de Belo Horizonte está ligada à consolidação do comércio de crack, principalmente entre as classes jovens pauperizadas, e à disseminação das armas de fogo.

Neste cenário, os cidadãos se vêem diante de uma encruzilhada: de um lado, o caminho do salve-se quem puder, que remete a autoproteção e à proteção privada, em franca expansão; de outro, o caminho da justiça com as próprias mãos, ou seja, responder à violência com a violência² (a guerra de todos contra todos); num outro sentido, o caminho da cobrança da proteção de um Estado tido como falido; e, como uma quarta via, a participação popular no processo de produção de políticas públicas de segurança. Este último é o caminho que percorrerá a presente investigação, tendo como principal condutor e objeto de análise os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs), implantados a partir de 2000 em

¹ São classificados como crimes violentos pela Polícia Militar de Minas Gerais o homicídio tentado, homicídio consumado, seqüestro e cárcere privado, roubo, roubo à mão armada consumado, latrocínio, extorsão mediante seqüestro, estupro tentado e estupro consumado.

² O resultado do referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição no Brasil, realizado em 23 de outubro de 2005, exemplifica esta situação. Em todo o país, a maioria esmagadora dos brasileiros (64%) votou pelo “não”. Em Belo Horizonte, não foi diferente: 61,3% também optaram pelo “não”.

Belo Horizonte, dentro da nova proposta de policiamento comunitário adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais.

A área de abrangência dos CONSEPs na capital mineira coincide com as regiões de atuação das Companhias de Polícia. A cidade encontra-se ordenada em 24 companhias especiais de policiamento e, para cada uma delas, foi instituído um conselho comunitário de segurança. Na área de responsabilidade da 15ª CIA existem atualmente dois conselhos: o CONSEP 15 e o CONSEP Pampulha, totalizando 25 conselhos na capital. Contudo, nem todos se encontram em pleno funcionamento. Os CONSEPs foram criados dentro de um programa mais amplo da Polícia Militar de Minas Gerais, denominado Polícia de Resultados, e têm a função de planejar, em conjunto com a respectiva companhia de polícia, as estratégias de policiamento e programas de prevenção adequados às necessidades da população de sua área.

De acordo com a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 05/2002³, que regulamenta a estruturação e o funcionamento do CONSEP, ele é uma entidade civil de direito privado, com vida própria e independente em relação à PM ou a qualquer outro órgão público (Comando Geral, 2002). Constitui modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, que adota os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, constituída no exercício do direito de associação garantido no art. 5º, XVII, da Constituição Federal de 1988. Entre seus principais objetivos estão: promover a aproximação da Polícia Militar com as comunidades, estimular a participação social nas questões de segurança pública, tornar viável que o cidadão possa interferir no planejamento dos serviços oferecidos pelo Estado para prevenir e combater o crime.

³ A diretriz tem publicação posterior à implantação dos CONSEPS em Belo Horizonte e regulariza a implementação geral em todo o Estado dessa nova estratégia de policiamento comunitário.

A diretoria (órgão executivo) dos conselhos é composta pelo presidente, vice-presidente, diretor administrativo (secretário) e diretor financeiro (tesoureiro). Os membros devem ser escolhidos através de eleição. Pode concorrer, formando uma chapa, qualquer cidadão quite com a Justiça Eleitoral e que se habilite. Podem votar todos os moradores residentes na área de abrangência do CONSEP, que se cadastrarem no período eleitoral. De modo geral, participam das reuniões os comandantes das companhias de Polícia Militar, os representantes das associações, da prefeitura e de outras entidades comunitárias.

Apesar de inovadora, por propor a inclusão do cidadão no debate da segurança pública, a experiência com os “conselhos comunitários” não é inédita no país. Nas décadas de 1970 e 1980, esses mecanismos de participação popular foram introduzidos na agenda política, mas acabaram servindo apenas de espaços de apresentação de demandas comunitárias junto aos grupos no comando da cena política local, reforçando uma relação clientelista entre Estado e sociedade (TATAGIBA, 2002); ou como resposta dos governos eleitos, a partir de 1982, às crescentes mobilizações populares, buscando neutralizar a força que certas organizações populares passaram a ter com a crise política e econômica (TEIXEIRA, 1996).

Recentemente, pelo menos de acordo com as definições formais expressas nas diretrizes que criam os conselhos comunitários de segurança, tais mecanismos ressurgiram como “um inovador ambiente de exercício da cidadania”, com o objetivo de desenvolver programas de prevenção à criminalidade com a participação da comunidade. Portanto, esta pesquisa privilegia o CONSEP pelo que o mesmo representa de inovação: ser um mecanismo criado para tentar incorporar o cidadão no debate da segurança pública, tema até então tratado sob as óticas jurídica e militar. Mas cabe ressaltar que este instrumento de participação não é resultado da pressão dos movimentos populares frente à crescente criminalidade urbana e, sim, uma iniciativa da própria Polícia Militar, que também se incumbiu de apoiar a

estruturação e funcionamento dos conselhos. O CONSEP teve inspiração no modelo de participação no policiamento comunitário introduzido por decreto em São Paulo na década de 1980.

Sendo assim, esta dissertação dará ênfase a esta nova arena de relacionamento entre os cidadãos e a Polícia Militar, responsável pela vigilância ostensiva e pela manutenção da ordem pública através da prevenção e repressão de crimes, funções precípua das polícias militares no país. Mas isso não será empecilho para que sejam registradas, ainda que de passagem, as tentativas de integração e participação da Polícia Civil, de modo geral responsável pela investigação dos crimes, nessa chamada “nova filosofia de policiamento”. Apesar de a Polícia Militar ter jurisdição sobre todo o Estado e os CONSEPs estarem implantados hoje em grande parte dos municípios mineiros, nesta pesquisa optou-se pela análise dos mecanismos de participação popular na segurança pública em Belo Horizonte pelo fato de a capital ter sido o núcleo pioneiro da implantação do policiamento comunitário em Minas Gerais.

Após quatro anos da criação dos CONSEPs e num contexto de violência crescente, torna-se relevante saber em que medida as finalidades atribuídas aos conselhos, como ser canais de comunicação, participação da comunidade e aproximação entre sociedade civil e PM, estão sendo alcançadas, e como os mesmos conseguem interferir no processo de planejamento das ações preventivas e de combate ao crime e à violência em Belo Horizonte.

Para tanto, esta investigação se propõe a analisar o funcionamento dos CONSEPs, como se compõem, quais os canais que abrem à participação da sociedade civil, como eles buscam soluções às demandas dos moradores das regiões onde atuam; se os conselhos influenciam os aspectos operacionais da atividade policial, contribuindo para tornar mais eficazes a prevenção e o controle da violência, ou se apenas atuam na cobrança de soluções para problemas pontuais, a partir das próprias ocorrências policiais; e também em que medida

os CONSEPs foram municiados ou buscam se instrumentalizar para atrair outros membros para participar, para reduzir a desconfiança da sociedade civil em relação à polícia e também para minimizar a resistência do policial à aproximação com os civis.

Para realizar esta dissertação, o pesquisador acompanhou 15 reuniões de CONSEPs, sendo que 12 ocorreram nos quatro conselhos selecionados como objetos desta investigação, entre julho e dezembro de 2005, aplicou questionários e entrevistou integrantes das diretorias desses CONSEPs, distribuiu questionários aos participantes dos encontros, entrevistou comandantes das quatro Companhias da Polícia Militar na área de atuação dos conselhos escolhidos, além de ter realizado pesquisa documental sobre o processo de criação e estudos feitos sobre a implantação dos CONSEPs na capital mineira.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro busca apresentar, na seção inicial, as principais mudanças nos padrões da violência contemporânea, que é, na maioria das vezes, marcada por taxas crescentes de criminalidade urbana e pelo aumento da percepção social da insegurança e do medo. Nesse sentido, esta reflexão não tem como propósito simplificar a enorme e estrutural problemática da violência, como se ela pudesse ser resumida em uma idéia ou interpretação, e, sim, expor sua complexidade e multicausalidades.

A segunda seção do capítulo apresenta as mudanças que foram operadas pela violência e criminalidade crescentes no quadro da segurança pública no país. O debate acerca das políticas públicas incorpora o questionamento sobre o papel do Estado frente ao monopólio do combate à criminalidade e a percepção da sociedade da ineficácia do Estado em cumprir sua tarefa repressiva para garantir a proteção das pessoas e das propriedades. Com a deterioração da imagem policial frente à comunidade, emergem os projetos de policiamento comunitário. Paralelamente, a Constituição de 1988 reconhece o Estado democrático e abre brechas à participação popular.

Na última seção do primeiro capítulo, a partir de uma breve digressão sobre a história da polícia no Brasil, mostra-se a perpetuação de um modelo de polícia militarizada e que não sofreu reforma estrutural na esteira das mudanças constitucionais. A falta de cultura de participação nesta esfera do governo e o fato de as corporações, ao longo da história, terem mantido as classes populares sob suspeição, incentivando as desconfianças mútuas, alimentadas por décadas de insulamento e preconceitos recíprocos, são alguns dos constrangimentos que se impõem, antecipadamente, à nova proposta de policiamento comunitário.

O segundo capítulo tem por intuito mostrar, na primeira parte, como os Conselhos Comunitários de Segurança Pública foram introduzidos na arena das políticas públicas contra a criminalidade em Belo Horizonte. Na segunda seção são apresentadas as definições sobre os CONSEPs, segundo as diretrizes legais para sua constituição, além de suas atribuições e limites. Na terceira e última seção deste capítulo são apresentados os principais resultados das primeiras avaliações feitas pelo Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e outros levantamentos e enquetes sobre a nova experiência de participação em Belo Horizonte.

Em seguida, na primeira e segunda seções do terceiro capítulo serão apresentadas a metodologia utilizada para desenvolver e alcançar os objetivos propostos por esta dissertação e os critérios utilizados para selecionar os conselhos objetos deste estudo. A terceira seção tem por meta apresentar os resultados da investigação realizada por este pesquisador e a análise dos processos e opiniões acerca da atuação dos conselhos, bem como da participação popular no debate da segurança pública. Na quarta seção são discutidas as visões dos comandantes das quatro CIAS de Polícia, situadas nas áreas de atuação dos CONSEPs objetos desta pesquisa, com relação aos principais questionamentos levantados quanto ao funcionamento, participação da comunidade, interferência no processo de planejamento da

ação policial e contribuição dos conselhos para aproximar policiais e cidadãos. Na quinta e última seção deste capítulo é realizado um cotejamento das questões comuns a esta investigação e as pesquisas anteriores realizadas pelo CRISP.

Parte-se, então, para as considerações finais, onde são apresentados, em avaliação mais ampla do percurso dos CONSEPs em Belo Horizonte, os problemas que ainda persistem, as novas questões que começam a ganhar destaque na relação polícia e comunidade, bem como as situações de pseudoparticipação, já que se constatou não haver descentralização do processo decisório, mantendo-se uma lógica participativa verticalizada, acarretando pouca influência dos cidadãos no planejamento das ações de policiamento na capital.

CAPÍTULO 1 – A SEGURANÇA PÚBLICA FRENTE À CRESCENTE CRIMINALIDADE URBANA

A intensificação da criminalidade, nas últimas décadas, vem exigindo atenção especial de governantes e das populações urbanas para questões relativas à manutenção da ordem pública nas metrópoles brasileiras e de outros países. A insegurança e o medo estão entre as questões sociais que mais têm preocupado os diversos atores sociais. Tal fenômeno se explica pelo fato de, atualmente, a violência ser um problema que afeta e preocupa toda a população, independentemente de classe social, raça, sexo, estado civil ou religião, apesar de atingir mais alguns grupos que, de certa forma, encontram-se mais vulneráveis.

Neste capítulo, parte-se da constatação de que houve uma mudança no perfil da criminalidade, hoje responsável pelos índices inéditos de homicídio, pelo incremento das taxas de crimes contra o patrimônio, pelo surgimento de novas formas de ação violenta, e presente em quase todas as dimensões e espaços da vida cotidiana. Na primeira seção, focaliza-se a violência urbana contemporânea como expressão do desenvolvimento do individualismo moderno, além de se resgatar algumas das principais discussões acerca das possíveis causas e tentativas de definição do fenômeno.

Toma-se como principais indicadores do aumento do chamado crime comum violento, problema típico das grandes cidades, os registros de homicídios e de crimes contra o patrimônio. Em primeiro lugar porque a ameaça à vida e a falta de garantia da proteção patrimonial são, na atualidade, as principais motivadoras do medo e da insegurança da população e, em segundo, porque o registro de queixas para diversos outros tipos de crimes ainda tem uma abrangência muito limitada.

Assim como a virulência de uma epidemia é indicada pela quantidade de vítimas fatais que origina, a intensidade da violência criminal pode ser indicada, conforme Waiselfisz

(2004), pela quantidade de mortes que causa. As informações utilizadas neste capítulo têm como fonte principal o Mapa da Violência IV, publicado em 2004, elaborado pela Unesco com dados fornecidos pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que centraliza o registro dos óbitos e suas causas em todo o país.

Já os números sobre os crimes contra o patrimônio, entre 2001 e 2003, foram reunidos e organizados pelo Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal (SENASP), do Ministério da Justiça, em um Mapa de Ocorrências no Brasil. As informações foram produzidas pelas Polícias Civas das 27 unidades da federação. Neste caso, cabem algumas ressalvas quanto aos limites que as estatísticas oficiais conferem a esse indicador. A primeira é quanto ao chamado sub-registro, ou seja, o fato de a população decidir não registrar nos órgãos de segurança pública as ocorrências de que tenham sido vítimas. A segunda é quanto às diferentes características do sistema de coleta e registro de informações das Polícias Civas brasileiras. Por um lado, destacam-se os diferentes níveis de qualidade, cobertura e consistência dos dados e, por outro, a falta de padronização dos procedimentos para o registro dos boletins de ocorrência.

Além das fontes secundárias já citadas, utilizou-se ainda dados sobre o aumento dos crimes contra o patrimônio em Belo Horizonte, fornecidos pelo Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais, órgão voltado para a elaboração, acompanhamento de implementação e avaliação crítica de políticas públicas na área da justiça criminal. Para essas informações, também sistematizadas a partir de estatísticas oficiais de órgãos estatais, vale ressalva principalmente quanto ao sub-registro de eventos, já que as vítimas, por vários motivos (desconhecimento da lei, não confiança na polícia, preguiça, temor de represálias entre outros), muitas vezes não notificam a ocorrência de um crime. Como ressaltam Paixão e Andrade (1996), as taxas de criminalidade são resultado do processamento burocrático de queixas de vítimas, denúncias de testemunhas e de

flagrantes policiais e, por isso, não há como supor que o número de crimes registrados oficialmente corresponda à quantidade de crimes cometidos.

Também foram utilizados os resultados do Índice do Medo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Por meio de entrevistas a 2.988 pessoas, em nove capitais do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife e Fortaleza), pesquisadores da fundação mediram a percepção de insegurança levando em consideração a região, o tamanho da cidade, morar em favela, morar em bairro pobre, de classe média ou rica, o uso de transporte público, renda x tamanho da cidade, vitimização, sexo e percepção de aumento da violência; independente da idade, escolaridade ou cor. Os dados da pesquisa, realizada em 2002, são significativos por expressarem o comportamento dos belo-horizontinos e de moradores de outras importantes capitais brasileiras diante da violência.

Paralelo à mudança do perfil da violência, aos crescentes índices de criminalidade e ao aumento do medo e da insegurança, acompanhou-se também no país a falência do poder público no setor da segurança. Torna-se perceptível que a maneira como o Estado – que detém o monopólio do uso legítimo da violência – vem exercendo suas políticas contra a criminalidade não acompanhou esse processo no mesmo ritmo e com a mesma eficiência, seja na proteção das pessoas ou das propriedades. A segunda seção abordará questões ligadas às incapacidades do Estado no combate à violência, à necessidade de modernização das agências estatais, à insatisfação da população e à busca por soluções alternativas.

Além de uma profunda reforma na estrutura da polícia, torna-se primordial para as novas propostas de policiamento a modernização de sua relação com a comunidade. Nesse sentido, ganha destaque o policiamento comunitário – que incorpora o debate sobre cidadania, democratização e participação popular. A Constituição de 1988 dá suporte às novas propostas de policiamento comunitário ao consolidar o princípio de participação da sociedade civil. A segurança pública, além de dever do Estado, passa também a ser responsabilidade de todos.

A última seção deste capítulo tem como eixo principal a questão da participação da comunidade no debate da segurança pública. Apesar de o Estado adotar e implementar o policiamento comunitário, constata-se que, além de a participação popular ser reconhecidamente um bem escasso, não houve mudança significativa no tradicional modelo de polícia – militarizada em seus aspectos gerenciais, que mantém sua hierarquia verticalizada, centralizada, com ênfase nas atividades individuais (BEATO, 2001). Esses e outros obstáculos se impõem à ação coletiva.

2.1 - MUDANÇAS NOS PARADIGMAS DA VIOLÊNCIA: RESIGNIFICAÇÕES, NOVAS PERCEPÇÕES E MULTICAUSALIDADES

São muitos os que padecem com a violência no final do século 20 e início do século 21 e muitos os que reconhecem que suas formas e técnicas estão adquirindo características novas, insuspeitas e crescentemente brutais. A preocupação com o fenômeno afeta não somente a realidade brasileira, mas também a internacional, apesar de os padrões serem diferentes. O contínuo incremento da violência é alarmante porque viola o mais fundamental dos direitos humanos: o direito à vida. No Brasil, o fenômeno – predominantemente urbano – rapidamente fugiu ao controle das autoridades responsáveis e ganhou notoriedade e destaque em metrópoles como Rio de Janeiro, São Paulo e, posteriormente, em Belo Horizonte. Um olhar sobre a sociedade brasileira contemporânea revela uma população atenta e perplexa frente ao aumento dos homicídios e assaltos, seja em casa, nas ruas, em ônibus ou qualquer outro ponto das grandes cidades.

Nas últimas décadas, processou-se uma profunda mudança nas formas de manifestação, de percepção e de abordagem da violência. Como assevera Wiewiorka (1997, p.05), “mudanças tão profundas estão em jogo que é legítimo acentuar as inflexões e as rupturas da violência, mais do que as continuidades”. A população acompanhou o

crescimento constante de indicadores objetivos da violência, com destaque para as taxas de homicídios e crimes contra o patrimônio. Por outro lado, houve também uma ampliação no entendimento das formas de violência. Atos violentos no núcleo familiar, contra mulheres e crianças, na escola, ou mesmo motivados por questões étnicas ou de gênero, entre outros, antes considerados práticas corriqueiras nas relações sociais, foram reconceitualizados e tipificados como violência (WAISELFISZ, 2004).

Registra-se também o surgimento e a rápida expansão do denominado “crime negócio” (ZALUAR, 2004). Essa modalidade de violência, que ganhou o território nacional, configura-se por ações e intercâmbios em torno do contrabando de drogas e armas, bem como de redes de troca de mercadorias roubadas e drogas ilícitas. Conforme Paixão e Andrade (1996), na década de 1980 o tráfico reorienta o comportamento criminoso, que passa do ato de saquear para a atividade empresarial estável. Entre as variadas formas de violência associadas ao tráfico de drogas estão as guerras por territórios entre traficantes rivais, agressões e homicídios cometidos no interior da hierarquia de vendedores, roubo de drogas, retaliações contra os ladrões por outros traficantes e seus chefes, eliminação de informantes, punições pela venda de drogas adulteradas e o acerto de contas por dívidas (BEATO, 2004).

Mas a singularidade da violência contemporânea estaria, conforme Briceño-León (2002), na letalidade dos crimes devido ao uso de armas de fogo. Não porque hoje haja mais conflitos entre a população que em épocas passadas, mas sim porque se mata mais. A morte por assassinio revela, *per se*, a violência levada a seu grau extremo.

As taxas de homicídios no Brasil são ascendentes nas últimas décadas do século 20. O Mapa da Violência traçado pela Unesco a partir de dados do Sistema de Informações sobre Mortandade (SIM), do Ministério da Saúde, aponta o registro no país de 27.464 homicídios em 1980, contra 49.413 homicídios em 2002. Do total de mortes em 1980, 7.524 vítimas eram

jovens⁴ e 19.940 eram não-jovens. Em 2002, 19.124 vítimas eram jovens e 30.289 eram do restante da população. Em cada grupo de 100 mil jovens, a taxa de homicídios passou de 30 (em 1980) para 54,5 (em 2002). Já a taxa para a população não-jovem permaneceu estável: passou de 21,3 em 100 mil para 21,7 no mesmo período. Conforme o estudo, os avanços da violência homicida no país tiveram como eixo principal a vitimização juvenil, outra particularidade da violência contemporânea no país e no mundo (WAISELFISZ, 2004).

O Mapa da Violência, além de trazer à tona dados importantes sobre os jovens brasileiros, parcela da sociedade mais exposta à violência, seja como vítima ou agente, mostra ainda que, nas comparações internacionais realizadas entre 67 países, o Brasil está em 4º lugar nas taxas de homicídios na população em geral e em 5º na população jovem. O estudo destaca também que os homicídios vitimam fundamentalmente a população de sexo masculino (cerca de 93% das vítimas são homens) e da raça negra (cerca de 65% das vítimas na população geral e 74% das vítimas na população jovem são negros).

Concomitantemente aos crescentes índices de homicídios, verifica-se também uma mudança de padrão da criminalidade. Os crimes que antes, na sua maioria, eram contra a pessoa, passam – no final da década de 1970 e início dos anos 80 –, a ser dirigidos também contra o patrimônio. Multiplicam-se os roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes; aparecem quadrilhas de assaltantes de bancos, surgem os seqüestros-relâmpagos (modalidade de crime em que o cidadão é feito refém por algumas horas e é obrigado a realizar saques em dinheiro de sua conta bancária em caixas eletrônicos). Dados sistematizados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em um Mapa de Ocorrências no Brasil, a partir do número de ocorrências registradas e informadas pelas Polícias Civis das 27 unidades da

⁴ O Mapa da Violência divide a população em dois grandes grupos: os jovens (de 15 a 24 anos) e os não-jovens (de 0 a 14 e a partir de 25).

federação entre 2001 e 2003, mostram que os crimes violentos contra o patrimônio⁵ também se mantêm em escala ascendente (712.877 ocorrências em 2001, 765.398 em 2002, e 856.272 em 2003), além de já representarem mais de 54% no total das ocorrências registradas nas capitais do país neste mesmo período (SENASP, 2004).

Em Belo Horizonte, cenário da presente análise, parte-se de um patamar de 247 homicídios anuais em 1993, para 979 em 2003, um aumento de 257,3% neste período, segundo dados do Mapa da Violência da Unesco. Quanto aos jovens, Belo Horizonte registrou um aumento vertiginoso de homicídios. A capital mineira registrou aumento de 380,4%, perdendo apenas para Cuiabá (505%). O número de jovens mortos em Belo Horizonte passou de 92, em 1993, para 442, em 2003. Com relação aos crimes contra o patrimônio, registros de ocorrências oficiais sistematizados e disponibilizados pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) mostram que os crimes contra o patrimônio aumentaram de 12.002, em 1998, para 41.915, em 2003, um aumento de 349% neste período na capital (CRISP, 2005).

O medo torna-se conseqüência direta da crescente criminalidade violenta. Pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), realizada de 13 a 17 de novembro de 2002 em nove capitais do Brasil, apontou que o problema é mais grave nas cidades grandes e médias e que os mais pobres e as mulheres sofrem mais com o medo. Belo Horizonte se destacou entre as mais "medrosas" do país. Através do índice do medo⁶ – que mede a percepção da insegurança –, em escala de 0 a 100 pontos, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba estão empatadas em segundo lugar no ranking, com 61 pontos, perdendo apenas para Salvador, Porto Alegre e São Paulo, empatadas em primeiro lugar com 62 pontos. A média brasileira é

⁵ Indicador composto pelos delitos: extorsão mediante seqüestro; roubo a coletivo, a estabelecimento comercial, a residência, a transeuntes, de carga, a estabelecimento bancário, de veículo, estelionatos e outros roubos.

⁶ O índice foi elaborado levando-se em consideração a região, tamanho da cidade, bairro (favela, pobre, classe média ou rica), uso do transporte público, renda x tamanho da cidade, vitimização, sexo e percepção de aumento da violência no último ano. Em Belo Horizonte foram entrevistadas 300 pessoas.

de 48 pontos. Dados revelados pela pesquisa, que entrevistou 300 belo-horizontinos, mostram que os crimes que mais causam medo são o furto de carteira e bolsa, assalto a mão armada e com arma de fogo, arrombamento de casa e assassinato durante o assalto. A violência também está contribuindo para a mudança de hábito do morador da capital mineira. As situações mais temidas, segundo o estudo da FGV, são andar em locais desconhecidos, andar em bairro desconhecido, andar após as 22h, sair de casa nos finais de semana, andar nas ruas sozinho, sair de casa durante o dia e andar no próprio bairro.

Esta mudança de comportamento inclui desde a escolha de tipos de moradias, sua localização, até cuidados pessoais, como horários, trajetos, opções de lazer, locais freqüentados, meios de transporte, escolas e outros procedimentos. Os efeitos econômicos da criminalidade também são desastrosos, além de gastos decorrentes da vitimização, há a depreciação imobiliária, desestímulo ao turismo e esvaziamento do mercado cultural (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2003, p. 02).

A idéia de um novo paradigma da violência, além de estar amparada nas novas formas de manifestação, de percepção e de abordagem do fenômeno, sustenta-se também nas mudanças relativas aos principais níveis de ocorrência da violência (a sociedade, o Estado e o sistema internacional). Nesse sentido, Wieviorka (1997) inclui na análise do fenômeno uma “nova” dimensão: a do indivíduo. O crescimento do “individualismo moderno”, destaca o autor, tem um enorme peso sobre a produção da violência contemporânea. Uma violência que parece autonomizar-se, tornar-se um fim em si, puramente destruidora ou auto-destruidora, “o que a transforma em certos casos em um fenômeno de pura afirmação do sujeito” (WIEVIORKA, 1997, p. 12).

O individualismo atual se apresenta, ainda segundo Wieviorka, de duas formas, eventualmente opostas. Por um lado, o indivíduo quer participar da modernidade, do que ela

oferece, promete e mostra através dos meios de comunicação e dos apelos feitos pelo consumo de massa mundializado. Por outro lado, o indivíduo quer ser reconhecido como sujeito, construir sua existência e não ser totalmente dependente de papéis e normas. Essas duas faces do individualismo, segundo o autor, mantêm hoje uma relação muito forte com a violência. O infrator comete crimes com finalidades econômicas, por exemplo por querer o dinheiro para consumir, adquirir produtos para si e eventualmente para os seus; ou por raiva de não ser reconhecido, por sentimento de injustiça vivida e pela afirmação do indivíduo enquanto sujeito.

Por meio de material recolhido em seus estudos etnográficos realizados no Brasil, Alba Zaluar (2004) constata haver uma forte relação entre os componentes do individualismo contemporâneo e a nova criminalidade do tráfico de drogas, por exemplo. Um novo “estilo viril”, denominado pela antropóloga de “ethos guerreiro”, estaria associado tanto ao uso instrumental quanto ao uso expressivo da violência.

Instrumental porque a violência é um recurso utilizado para obter ganhos, especialmente ganhos comerciais no tráfico de drogas, no contrabando de armas e em outras atividades ilegais praticadas no chamado ‘crime negócio’, que envolve várias redes de relações interpessoais. E expressivas porque, nas relações entre homens, as respostas a cada desafio vão criando um círculo vicioso, ou seja, a necessidade de intensificar as respostas a fim de afirmar a vitória de um homem sobre o outro, de um grupo de homens sobre outro grupo de homens. Essa lógica guerreira do confronto leva finalmente à guerra, mesmo que encapsulada em certas áreas da cidade (ZALUAR, 2004, p. 387).

Além de a atividade do tráfico estimular a competição individual pela liderança territorial e dos pontos de venda de droga, a masculinidade violenta faz com que os homens – responsáveis por mais 90% dos homicídios no país – sintam-se “deuses”, segundo a

antropóloga, com poder sobre a vida e a morte, além de cultivarem o orgulho pela destruição do outro.

Conforme Zaluar, o sentido atribuído ao uso sistemático da violência, que se observa hoje no Brasil, seria de levar os princípios do mercado ao paroxismo e aplicá-los a qualquer coisa, inclusive à vida humana: pessoas são mortas por qualquer quantia de dinheiro e mulheres e crianças se tornam produtos de tráfico. “No plano político, isso significa reduzir os conflitos às relações interpessoais e individuais, abandonando-se as coletividades enquanto grupo de interesses ou de posições ideológicas” (ZALUAR, 2004, p.24).

Para a violência contemporânea, conforme Wieviorka (1997), buscam-se explicações nas mudanças em nível mundial, na globalização da economia e até mesmo na subjetividade dos atores, como vimos. Sendo assim, o fenômeno pode ser apreendido como um processo ao mesmo tempo “globalizado e localizado, geral e molecular”, parte da nova situação histórica e política.

Nesse contexto de crise da modernidade, declínio da política e decomposição dos antigos princípios de ordem, duas dimensões se destacam para Wieviorka (1997). A primeira se refere ao crescimento da violência sob uma forma hobbesiana, ou seja, com o desmantelamento da ordem, torna-se o principal recurso na luta de todos contra todos. E a segunda, mais importante, refere-se ao alcance das formas e significados da violência. Por um lado, ela significa então a perda, o déficit, a ausência de conflito e a defasagem entre as demandas subjetivas de pessoas ou grupos e a oferta política, econômica, institucional ou simbólica. Por outro, exprime a negação da alteridade e a subjetividade daquele que a exerce.

No Brasil, somente no final do período militar a violência passa a ser tratada como problema nacional e social, com a criação, pelo então ministro da Justiça Petrônio Portella, de um grupo de trabalho para analisar o fenômeno da criminalidade e propor políticas públicas para combatê-lo, dando início no país a um novo campo de estudo – a violência urbana

(LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000).

Inicia-se então um processo mais intenso de busca de análise das causas da criminalidade, a fim de tentar combatê-las. A tese mais recorrente é a do crime associado à pobreza e à miséria. Mas ainda na década de 80, estudos relacionados aos determinantes da criminalidade já criticavam a importância atribuída aos fatores socioeconômicos, como os trabalhos de Coelho (1988) e Paixão (1988). Para os autores, as variáveis estariam mais relacionadas à eficácia do sistema de justiça criminal, principalmente no que concerne a polícia. Comprovou-se também, por meio de uma revisão das estatísticas de dados nacionais de mortalidade do Ministério da Saúde no período de 1981 a 1989, não existir uma correlação direta e mecânica entre violência e pobreza. A análise mostrou que a maior incidência da violência no Brasil não se encontrava em unidades federativas mais pobres do Nordeste brasileiro e, sim, em Estados cosmopolitas e ricos como Rio de Janeiro e São Paulo (ZALUAR; NORONHA; ALBUQUERQUE, 1994).

O argumento é também ambíguo, conforme Beato (1999), porque a pobreza passaria a ser combatida não por sua própria existência, mas por estar associada a uma ameaça à tranquilidade das classes média e alta. Os grupos da elite geralmente vêem as classes mais baixas como perigosas e potenciais autoras de crimes, por isso querem que sejam mantidas sob controle. No entanto, como ressalta Pinheiro (1997), em nosso país são as famílias cujas rendas estão abaixo da linha da pobreza as maiores vítimas da violência; e os autores dos crimes violentos, como o homicídio, são na maioria das vezes do mesmo estrato social da vítima.

Cientistas sociais brasileiros participantes desse debate apresentaram diferentes modelos teóricos para explicar a violência no Brasil. Muitos, segundo Zaluar (2004), assumiram a inevitabilidade da transgressão como pressuposto teórico, e outros se valeram da lógica da acumulação capitalista e suas determinações socioeconômicas como modelo

explicativo. Zaluar, após analisar diferentes obras de autores que se dedicaram à reflexão sobre o fenômeno da violência brasileira no final do século, concluiu que o problema desses estudos é que não conseguiram explicar por que a criminalidade violenta, principalmente o homicídio, cresceu e continuou crescendo nas últimas décadas. “Todos os estudos, porém, apontaram para o esfacelamento do tecido social provocado pelo aumento da criminalidade violenta e os desmandos nas tentativas desastrosas de seu controle” (ZALUAR, 2004, p. 249).

Nesse sentido, frente à falta de valores comuns que possam manter a coesão social, pode-se afirmar que a violência no país está ligada também à precariedade da cultura cívica e da cidadania compartilhadas como regra geral para a convivência social. Segundo esse argumento, faltaria tradição à sociedade brasileira em termos de conquistas sociais, culturais e dos direitos políticos e civis, entre outros. O país é comandado por minorias dominadoras e composto por uma população étnica e socialmente despedaçada (MIR, 2004), tornando frágil a identidade nacional. As políticas sociais não estão disponíveis à maioria dos brasileiros e falta acesso à cultura, ao trabalho, à educação, à saúde e à vida social. Apesar da centralidade do Estado, impera uma atitude freqüentemente desrespeitosa, anarquizante, e às vezes cínica da sociedade diante do poder e das leis (CARVALHO, 1996).

Mas no amplo debate acerca das causas da violência e da criminalidade está longe de haver um consenso. Há teorias que buscam explicações para a violência na patologia individual; outras se pautam pela questão econômica; algumas a entendem como subproduto de um sistema social deficiente e perverso; muitas a consideram consequência da perda de controle e da desorganização social, e há também as teorias que a vêem como decorrente de fatores situacionais ou da estrutura de oportunidades (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003).

Os pesquisadores que têm refletido sobre o tema da violência, cujas orientações metodológicas transitam pelas ciências sociais, economia, psicologia, entre outras disciplinas, deparam-se com a complexidade do fenômeno e com a dificuldade de tratar essa ou aquela

variável como determinante da criminalidade. A apreensão do problema da violência é extremamente complexa, sem que se possa identificar uma origem específica ou um só ângulo para abordá-la.

Aproximando-se mais de um modelo que trata a violência contemporânea como um fenômeno multicausal, Briceño-León (2002) reordena uma série de fatores que, segundo ele, influenciam diretamente o problema urbano que estamos presenciando atualmente nos países da América Latina. Para ele, a desigualdade social, e não a pobreza, seria uma das hipóteses para o aumento da criminalidade, seguida da exclusão na educação e no mercado de trabalho, a difusão das armas de fogo, entre outros fatores. Mas o autor destaca em sua análise o que ele chama de “quebra das expectativas” da segunda e terceira geração de migrantes, hipótese essa também aventada na explicação dos distúrbios da França de 2005.

Contudo, como também já foi demonstrado por estudos realizados no final da última década, os migrantes rurais, contrariando teses sociológicas e teorias da modernização, não se tornaram personagens centrais da violência urbana nas grandes metrópoles brasileiras. Curitiba, por exemplo, que provavelmente recebeu a maior parcela de migrantes do próprio Estado entre 1980 e 1986, apresentou uma das menores taxas de homicídio entre as capitais no mesmo período (ZALUAR; NORONHA; ALBUQUERQUE, 1994).

Mas, como analisa Briceño-León (2002), o fenômeno dos crimes violentos teria ocorrido na segunda ou terceira geração urbana, com indivíduos que nasceram nas cidades e que perderam todo o vínculo e memória com o passado rural dos seus progenitores. A hipótese que o autor traz à tona para explicar essa nova situação reside na insatisfação e nas expectativas criadas nessas gerações que nasceram nas cidades. Sua proposição tem dois componentes. Se, por um lado, para as famílias que vieram do campo a cidade representava benefícios e melhorias em relação ao local de origem – como hospital, escola, água potável em casa, eletricidade, aparelhos eletro-eletrônicos como geladeira e televisão –, num período

que coincidiu com a expansão do capitalismo, seus descendentes não encontraram nada de novo. A televisão, os hospitais, as escolas já estavam presentes. Destacam-se, então, na sociedade contemporânea, a homogeneização e a intensificação das expectativas.

Indivíduos de distintos níveis sociais e capacidade aquisitiva são bombardeados pela oferta de bens, serviços e estilos de vida que são apresentados pelo mercado. Os meios de comunicação e a publicidade democratizam o acesso às informações sobre os serviços e produtos e, com isso, intensificam os desejos e expectativas da população para obtê-los. O apelo ao consumismo coloca em primeiro plano apenas a marca de um produto, que deve prevalecer sobre a sua própria utilidade, levando as pessoas a buscarem a distinção através da marca.

(...) Ou seja, todos os jovens podem desejar o mesmo tipo de camisa, a mesma marca de sapatos e o mesmo modelo de automóvel, mas nem todos têm iguais capacidades de comprá-los. Todos têm a liberdade de comprar, mas não a capacidade de fazê-lo, pois uma grande quantidade está desempregada e ganha salários mensais que são inferiores ao custo de um par de sapatos esportivos da marca da moda (BRICEÑO-LEÓN, 2002, p.17).

A competitividade, ressalta Faleiros (1998), foi proclamada como valor universal no mundo globalizado. Isso significa ser capaz de derrubar um concorrente, de derrotá-lo no seu campo de ação, buscando mais lucro e a ampliação do espaço de atuação. As expectativas da segunda e terceira gerações entram em descompasso com a realidade econômica e com a possibilidade de melhoria social, criando, conforme Briceño-León (2002), um abismo entre as aspirações e as reais possibilidades de alcançá-las. O choque entre as expectativas e a incapacidade de satisfazê-las pelos meios prescritos pela sociedade e pela legislação impulsiona a violência, segundo o sociólogo, ao incentivar o crime como meio de obter pela força o que não é possível conquistar por meios formais.

Análise dos dados da criminalidade em Belo Horizonte, na década de 90, feita por

Beato (2004), aponta para a participação crescente de jovens de menos de 24 anos como autores dos crimes, sendo as armas de fogo as principais causadoras dos homicídios⁷. Há uma coincidência, conforme Beato, entre as regiões violentas e os locais definidos como de maior risco e vulnerabilidade social. Os indicadores de bem-estar social e de qualidade de vida são inferiores em favelas que concentram maior número de homicídios: as moradias têm pior acabamento, a taxa de escolaridade é mais baixa, a taxa de ocupação no mercado formal é menor, a mortalidade infantil é maior e a infra-estrutura urbana mais deficiente. “De maneira geral, [nessas áreas] o índice de proteção social corresponde a aproximadamente um terço do índice das outras regiões da cidade” (BEATO, 2004, p.360).

Já não surpreende mais o fato de os homicídios estarem concentrados em áreas onde há maior número de jovens com baixa escolaridade, baixa renda e baixos índices de emprego, segundo Nancy Cardia (2004). Há algum tempo, aponta a psicóloga e vice-coordenadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, vários estudos vêm demonstrando as relações entre homicídio e as superposições de carências. A universalização do acesso aos direitos – educação, saúde, moradia, trabalho –, em vez de progredir, fica defasada diante da ampliação e aprofundamento das desigualdades. Isso sinaliza, conforme Cardia, um aumento da competição entre os que têm pouco e os que nada têm.

O cenário apresentado por estudos recentes, ainda segundo Cardia, mostra também que as profundas mudanças no mercado de trabalho resultaram em desemprego prolongado, eliminação de postos de serviços menos qualificados, mudanças no contrato de trabalho – de formal para informal –, e em desesperança e frustração nas expectativas de melhoria na escolaridade média. As condições de carências potencializam, segundo a autora, o envolvimento em situações de risco e violência.

⁷ Segundo Beato (2004), análise de 145 casos investigados pela Polícia Civil durante os anos de 1999 a 2001 mostra que 78,1% dos homicídios foram perpetrados por esse tipo de arma.

Aumentando a privação econômica, cresce o homicídio. Isto se dá não só pela perda do trabalho, mas porque esta perda afeta a estrutura social das comunidades: os adultos perdem o emprego e a autoridade sobre os mais jovens, e não dispõem de mecanismos para convencê-los de que é possível aspirar a uma mobilidade social ascendente (CARDIA, 2004, p.339).

Ianni (2002) busca mostrar, por meio do conceito de “destruição criativa”, cunhado por Schumpeter, que o mesmo não significa somente a contínua criação de novos produtos e inovação tecnológica, mas, também, um processo contínuo de sucateamento reiterado. “Sucateiam-se mercadorias, máquinas, equipamentos, técnicas e procedimentos, o que significa, inclusive, sucatear mão-de-obra ou força de trabalho” (IANNI, 2002, p. 23). Isso se refletiu, nas últimas décadas do século 20, no crescimento do desemprego estrutural, em que milhões são atingidos.

A eles, destinam-se migalhas. Povoam as grandes cidades, migram em diferentes direções, vagam perdidos por campos e construções, atravessam territórios e fronteiras, continentes. São versões eletrônicas de famélicos da terra, em um planeta em que abunda a riqueza e o desperdício. Sim, são milhões os que padecem a violência com a qual a fábrica da sociedade produz a pobreza, a miséria, a fome (IANNI, 2002, p. 25).

Para Ianni, a violência é um fenômeno eminentemente histórico porque se constitui no curso dos modos de organização social, das dinâmicas de sociabilidade e dos jogos de forças sociais. Ela pode atingir somente um indivíduo ou um grupo, selecionar uns e poupar outros. Possui conotação político-econômica e sócio-cultural e entra no jogo das forças sociais e na dinâmica da sociabilidade, imposta pelo capitalismo.

São muitas as formas, novas e renovadas, de violência que se manifestam e ocupam o cotidiano das sociedades contemporâneas. Mas é importante ressaltar que, no Brasil, diferentemente do que tem ocorrido em outros pontos do planeta, não há registros de

atentados terroristas, a exemplo do 11 de setembro de 2001 em Nova York, 11 de março de 2004 em Madri; 7 de julho de 2005 em Londres; 1º de outubro de 2005 na ilha de Bali, na Indonésia. A violência brasileira não é identitária, de cunho religioso ou declaradamente étnica, por exemplo, e sim uma violência que traz a marca do individualismo moderno, onde cada pessoa quer ser percebida como indivíduo-consumidor e sujeito (WIEVIORKA, 1997) em uma sociedade que ostenta uma auto-imagem de cordial, mas é avessa ao reconhecimento e enfrentamento de conflitos, crises, mazelas e violências inerentes à realidade social do país (DA MATTA, 1981).

Nessa perspectiva, verifica-se que a violência urbana é intrínseca ao campo das relações sociais e pode estar evidente, oculta ou latente. Tavares dos Santos (1997) propõe a compreensão das variadas formas de violência, presentes nos diferentes conjuntos relacionais do social, como atos de excesso que se verificam no exercício de cada relação de poder. Machado da Silva (2004) vê a questão da violência urbana contemporânea como uma forma radicalmente nova de organização social. Segundo ele, nas grandes cidades brasileiras, já está em adiantado estado de consolidação, no âmbito das rotinas cotidianas, uma ordem social cujo princípio de organização é o recurso universal à força – o que ele chama de “sociabilidade violenta” –, sem, no entanto, haver um confronto direto com a ordem estatal, na maioria dos casos, mas sendo um processo contíguo.

Muitos autores preocuparam-se em marcar as diferenças entre poder e violência, inspirando-se algumas vezes em Hannah Arendt, quando caracterizam o fenômeno da violência como um instrumento e não como um fim. Outros, que não fogem a esse paradigma, definem a violência como o não-reconhecimento do outro, a anulação ou a cisão do outro; como a negação da dignidade humana ou como excesso de poder (ZALUAR, 2004).

A dificuldade em se responder à questão: de que violência se trata? está, para a antropóloga Alba Zaluar, no fato de o termo ser polissêmico desde a sua própria etimologia.

“Violência vem do latim *violentia*, que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física, os recursos do corpo para exercer a sua força vital)”.

Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo assim carga negativa ou maléfica. Portanto, é a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento causado) que vai caracterizar um ato como violento, percepção que varia cultural e historicamente. As sensibilidades mais ou menos aguçadas para o excesso no uso da força corporal ou de um instrumento de força, o conhecimento maior ou menor de seus efeitos maléficos, seja em termos de sofrimento pessoal, seja em termos dos prejuízos à coletividade, dão o sentido e o foco para a ação violenta. (ZALUAR, 2004, p.229).

Além de polissêmica, a violência é, como já mencionado, múltipla nas suas causas e manifestações. Do mesmo modo, ressalta Zaluar, o mal a ela associado, que delimita o que deveria ser combatido, tampouco tem definição unívoca e clara. Apesar das dificuldades existentes para se definir a violência, vários autores partilham a noção do uso da força física e seus efeitos. Segundo Tavares dos Santos (1997), subjacente a todas as formas possíveis de violência, pode se perceber o exercício ou a ameaça do uso da força física. “Temos, então, o recurso à força e a aplicação da coerção como pertencentes às relações sociais da violência” (TAVARES DOS SANTOS, 1997, p.163). Nessa perspectiva, Michaud (1989) afirma que:

Há violência quando numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais (MICHAUD, 1989, p.11).

Diante dessa gama de questões, problemas, conceitos, reflexões e dados estatísticos relacionados aos crimes violentos, constata-se que a mudança do perfil da violência contemporânea e o contínuo incremento da criminalidade no cotidiano dos grandes centros urbanos configuram-se como aspectos representativos e problemáticos da organização da vida

social. Conseqüentemente, o aumento da demanda por segurança remete diretamente à relação entre o Estado e sociedade e à (in)capacidade desse Estado de garantir a proteção dos cidadãos e a ordem social.

Ocorre que, no Brasil, paralelo à propagação da violência, muitas vezes considerada desenfreada, assistiu-se também à falência do Estado na manutenção da ordem pública. O diagnóstico da redução da capacidade do Estado em dar respostas às demandas por segurança, aos problemas gerenciais e ao controle do aumento da criminalidade, entre outras insuficiências, será um dos temas da próxima seção deste capítulo.

A dinâmica do medo imposta pela violência traz para o centro das discussões a necessidade de modernização desse Estado, responsável pela pacificação social. Frente a essa situação, que não é um problema somente do Brasil, tem-se procurado um novo modelo de polícia. Questões como a reorganização dos serviços policiais e a modernização da relação entre polícia e comunidade também serão contempladas na próxima seção.

Para tanto, surgem novos modelos de policiamento, como o comunitário, que valoriza a participação da sociedade civil no debate das políticas públicas para o setor. Ao definir que a segurança pública, além de dever do Estado passa também a ser responsabilidade de todos, a Constituição de 1988 confere suporte jurídico para essa busca da maior participação popular. Entre as iniciativas implementadas para se “reinventar” a polícia mineira destaca-se a criação do Conselho Comunitário de Segurança Pública (CONSEP), objeto dessa pesquisa.

2.2– GESTÃO PARTICIPATIVA: SEGURANÇA COMO “RESPONSABILIDADE DE TODOS”

O crescimento da violência no Brasil constituiu-se como fenômeno concomitante e indissociável do processo de falência e desorganização que atingiu as instituições

encarregadas de manter a ordem pública. Evidenciou-se, no curso da transição democrática, que as organizações policiais, cujas funções incluem também a prevenção e o controle dos crimes, não conseguiram manter baixas as taxas de criminalidade e nem aumentar a segurança dos cidadãos. O efeito mais perverso dessa situação, conforme Ribeiro, Cruz e Batitucci (2003), está no fato de a população deixar de vislumbrar a questão da segurança como algo realmente público.

Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) destacam, entre as deficiências do Estado na área de segurança, dois problemas gerenciais que tornam mais evidente a crise nas polícias brasileiras. O primeiro é o parco investimento em tecnologia e capital humano, que acarreta a baixa capacidade de prevenção, investigação e resolução de crimes, inclusive os mais violentos, contribuindo para o aumento da impunidade e, conseqüentemente, encorajando os autores dos delitos a cometerem novas infrações. Na capital mineira, por exemplo, dos 1.333 homicídios que deveriam ter sido esclarecidos em 2004, somente 28% dos autores das mortes foram identificados. O restante, 72%, continuava sem identificação e punição, segundo dados da Divisão de Crimes Contra a Vida e da Delegacia Especializada no Combate ao Latrocínio, de maio de 2005 (Informação verbal)⁸.

O outro problema sério é a divisão da atividade policial em duas corporações: Militar e Civil, a primeira encarregada do policiamento ostensivo e preventivo e a segunda incumbida da investigação dos crimes. Além de impossibilitar uma visão geral do planejamento das ações de segurança pública, essa divisão acarreta a duplicação de esforços, acirra a disputa por espaço e competências, bem como pela autoria e exibição dos resultados. As organizações policiais mantêm culturas diferentes e relações geralmente marcadas pela desconfiança e, em muitos casos, pela hostilidade.

⁸ Dados divulgados durante entrevista coletiva no mês de maio de 2005 pela assessoria da Polícia Civil de MG.

Incluem-se ainda, como reflexo do escasso investimento nas polícias, a baixa qualidade dos dados produzidos pelos integrantes das corporações, informações na maioria das vezes fragmentadas e ainda pouco utilizadas no planejamento das atividades e na avaliação do trabalho policial, e a ineficiência dos mecanismos de controle interno das próprias polícias. Violência, abuso de poder e corrupção são os tipos de denúncias mais freqüentes que recaem sobre os policiais, encarregados de manter a segurança e a paz social.

Tornam-se públicas, seja por intermédio da mídia ou de grupos ligados aos direitos humanos, as crises provocadas pelo abuso de autoridade policial, pela violação dos direitos humanos e desrespeito à cidadania, expondo uma contradição quanto ao regime político adotado no país. Estas crises internas se concretizam, conforme Barreira (2004), nas denúncias de envolvimento dos policiais em corrupção e práticas ilegais no uso da lei e na busca da ordem. Tais desvios comportamentais decorreriam, na maioria dos casos, do atraso e desvirtuamento das funções policiais, intensificados pela ditadura militar e pela transição ainda incompleta para a democracia (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

No diagnóstico de falência do Estado na área da segurança, ganham destaque também as críticas e avaliações negativas do modelo de “fazer cumprir a lei” (*law enforcement/law officer*), tradicionalmente defendido pela polícia não só Brasil, mas em várias outras partes do mundo. Caracterizado pela neutralidade, legalidade, formalidade e subordinação aos princípios de disciplina e hierarquia, legitimando o status da estrutura quase-militar da organização policial, o modelo – prioritário para a polícia – tem sido desmistificado por pesquisas sobre a organização policial. Essas análises atestam, contrariamente à versão oficial, que os métodos utilizados pela corporação são ineficazes no controle e prevenção dos crimes, que o número de prisões não reduz as taxas de criminalidade e que a ação policial nem sempre condiz com as normas legais (SOUZA, 1999).

Bayley e Skolnick (2001), com o livro “*The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*” (traduzido em português com o título “Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas”), figuram entre os autores que investigaram e concluíram que as soluções para a criminalidade dificilmente serão encontradas somente na execução mecânica de tarefas baseadas no antigo modelo de policiamento. Constataram que as rondas regulares a pé, ao contrário do patrulhamento motorizado ao acaso, apresentaram mais resultado na redução do medo do cidadão, apesar de não afetarem as taxas de violência. Outras descobertas da pesquisa foram que o número de policiais em uma viatura não influencia a eficácia da ação policial; que os cidadãos preferem uma resposta segura da polícia a uma resposta ágil, mas imprevisível; e que a hostilidade da polícia e a desconfiança da população influenciam negativamente na resolução dos crimes porque os cidadãos deixam de cooperar.

Diante dessas e de outras incapacidades do Estado em garantir a segurança pública e amenizar os efeitos do aumento dos crimes violentos, responsáveis pela crescente sensação de medo, parte da população sente-se compelida a buscar maneiras alternativas de garantir a própria segurança. As classes média e alta brasileiras passaram então a recorrer à proteção privada, fecharam-se em residências com muros altos, grades, cercas elétricas, câmeras de vídeo, alarmes; e passaram a fazer seguros ou contratar segurança privada na tentativa de se auto-proteger da violência (BEATO, 1999; RIBEIRO, CRUZ; BATITUCCI, 2003).

A “indústria da segurança”, em franca expansão nas últimas décadas, tem registrado aumento na procura por equipamentos eletrônicos, blindagem de veículos e segurança patrimonial, entre outros, como constatado, por exemplo, em um balanço feito pela Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), que reúne cerca de 1.600 empresas regulares. Conforme reportagem veiculada em “O Tempo” (18 de julho de 2003, caderno de Economia), o mercado da segurança movimentou R\$ 7,5 bilhões no país

somente em 2003. O valor correspondia, à época, a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Pressionada pela nova realidade de violência, medo e insegurança, a sociedade passa também a questionar as reais funções das corporações policiais no Estado democrático – polícia enfraquecida, fracionada, autoritária, afastada das comunidades, despreparada, obsoleta e que expressa o esgotamento desse aparelho do Estado. Esse descompasso produziu uma crise nas polícias brasileiras, que não é somente uma crise de dentro da corporação para fora, mas, também, o inverso, devido à falta de sintonia entre o avanço dos problemas sociais e a prática policial (BENGOCHEA *et al*, 2004).

Com a deterioração das instituições policiais, causada pela pressão de fatores internos e externos, impõe-se a necessidade de modernização do Estado no setor de segurança pública. Essa situação, que não é característica apenas do Brasil, tem levado à busca de um novo modelo de polícia. Como alternativa, ganha força o movimento em direção ao policiamento comunitário, tanto como tentativa de reverter a descrença pública em relação à eficiência da polícia no combate ao crime, quanto para a recuperação da auto-estima dos policiais.

Esse novo paradigma de polícia preventiva ou pró-ativa, com apelo à participação popular, começou a ser difundido em todo o mundo no final dos anos 70. O novo conceito, originariamente norte-americano, teve destaque não só nos Estados Unidos, mas em departamentos de polícia na Austrália, Canadá, Grã-Bretanha, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Cingapura e Japão, entre outros (BAYLEY; SKOLNICK, 2002). No Brasil, o modelo ganhou evidência em meados da década de 80. A estratégia no país seria uma tentativa de minimizar a repressão policial e adotar políticas preventivas concentradas em grupos e problemas específicos, enfatizando, conforme Costa (2004), a necessidade de maior envolvimento da sociedade civil no planejamento das ações.

A abertura democrática e as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 deram suporte a essas propostas no país. A Constituição consolidou uma nova concepção ideológica e doutrinária da segurança pública. Além de “dever do Estado”, como prevê o art. 144, a segurança pública passou também a ser “responsabilidade de todos”, o que significa “o reconhecimento de um Estado democrático, no qual a concepção de ordem está diretamente relacionada às atitudes e valores do cidadão, quer isoladamente ou em coletividade” (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p.56). A Constituição conferiu suporte jurídico para a participação da sociedade civil também na produção de políticas públicas de segurança.

Para o sociólogo Cláudio Beato (2001), mais que uma mudança de estratégia, o policiamento comunitário representa uma espécie de apelo moral em favor da mudança no relacionamento entre polícia e sociedade. Uma mudança pautada pela busca de um relacionamento baseado na confiança, compreensão e respeito. A premissa central do policiamento comunitário, conforme Bayley e Skolnick (2002), é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. Segundo os autores, nem a polícia e nem o sistema de justiça criminal conseguem arcar sozinhos com essa responsabilidade. Neste novo contexto, o público seria um ‘co-produtor’ da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. “Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem” (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 18).

Neste sentido, o policiamento comunitário dá ênfase à reciprocidade entre polícia e comunidade na ação conjunta para a solução dos problemas ligados à criminalidade. Isso implica a motivação dos cidadãos para que cooperem com a polícia fornecendo informações e dando retorno quanto aos resultados do policiamento. Skolnick e Bayley (2002) enumeram quatro elementos programáticos definidos como pré-requisitos para a polícia comunitária: prevenção do crime baseada na comunidade (participação de pessoas civis, não-policiais, no

planejamento, execução, monitoramento e/ou avaliação das atividades de policiamento), reorientação do patrulhamento (com prioridade para a patrulha a pé), aumento da responsabilização dos policiais (aumento também dos conhecimentos e capacidade de ouvir críticas) e descentralização do comando da polícia por áreas. O inovador nessa formulação, segundo os autores, é que o policiamento comunitário deve referir-se a programas que mudem as interações habituais entre a polícia e o público.

O policiamento comunitário se configura, então, como uma nova estratégia (ou “filosofia”, termo incorporado pela Polícia Militar em Minas Gerais) para o policiamento. Nesse mecanismo está contida a necessidade de maior envolvimento da sociedade na definição das políticas para o setor, como já mencionado, bem como implica a busca de novas formas de a polícia se relacionar com a comunidade, ou seja, a realização de profundas modificações na organização e cultura dos aparatos da corporação.

Ribeiro, Cruz e Batitucci (2003) ressaltam que o policiamento passa a ser, então, pró-ativo, ou seja, a polícia adota um conjunto de ações para, por um lado, evitar que determinadas pessoas caiam na delinqüência, que certas pessoas nela perseverem e, por outro lado, que certas pessoas se convertam em vítimas de algum delito. Para isso, a habilidade em controlar o crime passa a depender mais da iniciativa do cidadão do que da iniciativa da polícia e, por isso, a participação popular na gestão da segurança pública em nível local é de suma importância para conter a escalada de delitos.

Em resumo, o policiamento comunitário adota o aumento da participação civil no policiamento. A reciprocidade na comunicação não só é aceita como também encorajada. Sob o policiamento comunitário, o público pode falar sobre prioridades estratégicas, enfoques táticos, e mesmo sobre o comportamento dos policiais enquanto indivíduos, e também ser informado sobre tudo isso (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 32).

As primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte ocorreram, em alguns bairros da cidade, a partir de 1993. Os resultados dessa iniciativa serão detalhados na próxima seção. Nos últimos anos, essa e outras ações de segurança pública foram adotadas pelo governo mineiro numa tentativa de reorganizar e reformar administrativamente as corporações policiais. Tem-se procurado melhorar desde a formação do policial até o sistema de informações criminais, em busca de uma nova maneira de se fazer policiamento e segurança. Entre essas medidas, foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs), em 2000, objetos desta pesquisa, tema que será abordado no próximo capítulo. Com os CONSEPs como veremos mais adiante, busca-se desenvolver, entre outras iniciativas, parcerias comunitárias para a implementação de programas de prevenção à criminalidade, descentralização das atividades policiais e aproximação da polícia com a comunidade.

Também seguindo as mudanças introduzidas pela Constituição Federal, o Estado de Minas Gerais criou o Sistema de Defesa Social, composto pelas polícias Militar e Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública e a Subsecretaria de Administração Penitenciária, ampliando o conceito de segurança pública. O sistema dá ênfase ao caráter social da segurança como serviço público, articulando também a defesa civil e a integração social na prevenção da criminalidade e violência urbana. Por meio da Secretaria de Defesa Social, o sistema tem como base quatro eixos de atuação: integração dos órgãos de segurança do Estado, controle e prevenção à criminalidade, administração do sistema penitenciário estadual voltada para a recuperação e reinserção dos autores de infração e atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Na busca de soluções compartilhadas, a secretaria realiza parcerias para execução de programas e projetos com outros órgãos do governo e com instituições da sociedade civil organizada.

A implantação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), em março de 2004 – que tem por objetivo reunir informações relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, e articular essas informações no planejamento operacional das organizações envolvidas –, é outra medida para tentar transpor um dos problemas ligados à prática tradicional das polícias: a divisão da atividade policial em duas corporações – Civil e Militar, como já mencionado. As polícias passam a atuar com um modelo único de registro de ocorrências e têm acesso recíproco ao banco de dados. A medida tenta ampliar a eficácia durante a investigação e permite maior eficiência nas operações de rotina.

Ao Sistema Integrado de Defesa Social do Estado, soma-se também a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), em agosto de 2004. Essas áreas integram geográfica e operacionalmente as unidades das polícias Civil e Militar de Minas, ou seja, sobrepõem o espaço de atuação das duas corporações. Com isso, a área de cobertura de uma delegacia coincide com o espaço de atuação da companhia da PM para otimizar as atividades de investigação e análise criminal. A medida é básica e tenta propiciar maior eficiência ao trabalho de combate à criminalidade e agilizar o atendimento à população.

Ainda que, constitucionalmente, a segurança pública não seja competência legal dos municípios, as administrações locais – alarmadas com a elevação das taxas de criminalidade e pressionadas pela sociedade civil –, também passaram a investir na segurança para impedir a piora contínua da qualidade de vida da população⁹. A implantação de guardas municipais, a administração de assuntos conectados com a segurança pública – como serviços de emergência, administração do trânsito e defesa civil, provimento de parte das despesas de custeio das organizações policiais, tais como combustível para viaturas, pagamento de aluguel

⁹ O livro “Prevenção da Violência – o papel das cidades”, organizado por Trajano Sento-Sé, publicado pela Civilização Brasileira em 2005, reúne pesquisas sobre diferentes iniciativas de segurança pública pautadas pela lógica da prevenção com o apoio do poder municipal em algumas cidades brasileiras.

de imóveis e alimentação – revelam essa preocupação (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2003).

A Prefeitura de Belo Horizonte doou, em 2001, através de convênio com a Polícia Militar, recursos para a compra de viaturas e equipamentos para, conforme Beato (2001), auxiliar a implantação dos conselhos. Encontros regionais de Segurança Pública foram organizados pela prefeitura, através do Conselho de Defesa Social, com o objetivo de discutir nas administrações regionais da cidade (Norte, Nordeste, Noroeste, Pampulha, Oeste, Venda Nova e Barreiro) a proposta de segurança com participação popular e a articulação entre governos municipal e estadual. Nesses encontros, explica Beato, os CONSEPs foram apresentados à comunidade.

Experiências como a da capital mineira, visando a participação popular na gestão da segurança pública, encontram-se, atualmente, em execução ou em fase de implementação em vários Estados brasileiros, dentro da abordagem do policiamento comunitário. Nesse sentido, a participação popular na segurança pública vem se constituindo em uma iniciativa inovadora bastante difundida no país. Por meio dela, tenta-se superar o perverso distanciamento entre as organizações policiais e a comunidade. Mas, no entanto, é preciso superar também, entre inúmeros obstáculos, o fato de a segurança pública ser considerada por grande parte da população como uma atividade centrada apenas na ação policial. Essa forte percepção coletiva, como veremos na próxima seção, foi construída e se consolidou ao longo do percurso histórico das polícias no país.

Participar significa, segundo Angel Flisfich (1982), por um lado, ser admitido na discussão do assunto e, por outro, ter o direito de emitir uma decisão pessoal sobre esse assunto, que deverá ser processada para uma decisão coletiva. Atualmente, observa-se essa tentativa de valorização da participação popular nas questões de segurança em inúmeras iniciativas do policiamento comunitário. Mas, para se efetivar essa participação e obter

sucesso na transição de uma polícia de controle para uma “polícia cidadã”, será preciso transpor também barreiras como o fosso que se estabeleceu entre polícia e comunidade ao longo da história, assunto tratado a seguir, quando serão analisados os caminhos tortuosos que levaram a iniciativas como a de implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs).

Não obstante, é inegável que a participação nas questões de segurança configura-se como um avanço, em contraste à tradicional falta de cultura participativa neste setor. Como afirma Pedro Jacobi (2002), o objetivo principal da participação é facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las.

2.3 – A FALTA DE CULTURA DE PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA E O PERCURSO ATÉ A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA (CONSEP) EM BELO HORIZONTE

Segurança Pública no Brasil foi um assunto tratado, até pouco tempo, quase exclusivamente pelas óticas criminalista e militar. Experiências com a participação comunitária visando o combate à violência são medidas recentes. No país, as primeiras experiências com o policiamento comunitário ocorreram na década de 80 e, em Minas, no início dos anos 90. Até então, as políticas de segurança eram vistas como “assunto de polícia”, bem como o planejamento dessas políticas, sua execução e avaliação. Cabe ressaltar também que a participação popular era restrita à solicitação de serviço policial através das centrais de operação, desencadeando uma ação reativa das corporações.

Nesse tipo de policiamento (reativo), os cidadãos detectam a ocorrência de delitos, identificam o local, as circunstâncias, os suspeitos de terem cometido o crime e somente

comunicam às autoridades. O policial reage, por exemplo, à solicitação do cidadão que fez uma chamada ao telefone 190 informando sobre um crime ocorrido ou em andamento ou à abertura de inquérito policial para a prisão de suspeitos de um delito. Ou seja, o policiamento reativo é o que se denomina como repressão à criminalidade (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2003).

Para compreender melhor o caminho tortuoso da participação popular na segurança, faz-se antes necessária uma breve análise do percurso histórico da polícia no país, principalmente a militar – um dos aparelhos repressivos do Estado tradicionalmente encarregado de controlar a criminalidade, manter a ordem e a convivência pacífica entre os cidadãos. Assim, pode-se perceber também o tipo de relacionamento estabelecido com os cidadãos e a forma como os integrantes da corporação distinguem quem deve ser protegido e quem deve ser vigiado.

A polícia brasileira foi estruturada no período imperial, mas já estava presente no Brasil Colônia (MARIANO, 2004). O órgão foi criado segundo um modelo de sociedade autocrático, autoritário, comandado por uma pequena classe dominante, e desenvolvido para proteger essa pequena classe dominante da grande massa dos excluídos. Sua atuação teria sido mantida nessa perspectiva ao longo da história da corporação no país (BENGOCHEA *et al*, 2004). A Guarda Nacional, principal força policial do Império, era formada por cidadãos que se enquadravam acima da faixa de renda mínima exigida, sendo também os únicos que, pela constituição da época, poderiam ser eleitores. “Os não-eleitores, maioria absoluta da população, não podiam fazer parte da Guarda Nacional. E, evidentemente, era contra esses excluídos sociais que se daria a ação do aparelho repressivo recém-estruturado” (MARIANO, 2004, p. 20).

São características herdadas do sistema de segurança estruturado no Império: a já citada dualidade na atividade policial e a atribuição do policiamento ostensivo à polícia

militar. Quanto à primeira característica, foram institucionalizadas duas “meias” polícias: uma que só investigava e outra responsável pela manutenção da lei e da ordem pública. “Nenhuma das duas ‘meias’ polícias realiza sozinha a investigação e o policiamento ostensivo, que caracteriza o ciclo completo da atividade policial” (MARIANO, 2004, p.21). Quanto ao policiamento ostensivo, no regime imperial a atividade era feita por militares, corporações aquarteladas, com disciplina, estrutura e regras das Forças Armadas. Essas particularidades se mantiveram marcantes na lógica repressiva do policiamento mesmo no período posterior.

Com a abolição da escravatura e a proclamação da República, a polícia passa a se ocupar quase integralmente dos indivíduos sem trabalho ou renda, considerados a principal ameaça à ordem pública (ZALUAR, 1996). As mudanças políticas e sociais trazem à tona novas questões quanto à manutenção da segurança. O rápido crescimento das cidades, a diversificação dos atores sociais com o ingresso de ex-escravos e imigrantes, o surgimento de cortiços devido à insuficiência de moradias e, conseqüentemente, das primeiras favelas são acompanhados de crescentes conflitos. Vadiagem e desordem estão entre as principais contravenções que aparecem no Código Penal republicano de 1890. O papel da polícia centrava-se, assim, na tarefa de reprimir contravenções, ou seja, combater a vagabundagem.

Vadios eram considerados os mendigos, os desocupados, os jogadores, os capoeiras, e todos aqueles que exercessem atividades não reconhecidas oficialmente. Desordeiros eram os que promoviam arruaças, brigavam coletivamente ou se comportavam de modo inadequado em público. Em geral, estes se misturavam aos presos por embriaguez (ZALUAR, 1996, p. 81).

O negro liberto não consegue emprego como “homem livre” e fica à margem da sociedade, passando a ser suspeito em potencial de ser criminoso e sofrendo constante violência do aparato repressivo do Estado (MARIANO, 2004). Outros atores também ficam à margem e passam a integrar os grupos minoritários – prostitutas, estrangeiros, mendigos,

vadios, menores de rua, ampliando o leque de elementos suspeitos, aos olhos da polícia, de serem os causadores da desordem urbana. Além dos definidos pela cor e classe social, a polícia passou a incluir nas categorias que deveriam ser vigiadas os grupos classificados pelo gênero [homens, cuja masculinidade é associada à agressividade], nacionalidade [estrangeiros] e trabalho [vadios, desempregados, moradores de rua] (SOUZA, 1999).

Dos períodos autoritários que se seguiram, da ditadura Vargas ao regime militar (1964-1985), conforme Mariano (2004), herdou-se uma polícia truculenta, repressiva e militarizada. Uma força policial caracterizada pela violência fatal por parte da “meia” polícia encarregada do policiamento ostensivo e pela tortura por parte da “meia” polícia encarregada pela investigação.

(...) Nos períodos de arbítrio na República, adotou-se a prática de prender para investigar, retomando a prática de tortura, abolida na Constituição de 1824. O policiamento ostensivo, em que a força militar esteve quase sempre presente, foi fortalecido pela lógica da repressão. A Doutrina de Segurança Nacional, idealizada no período militar, e a concepção de “inimigo interno” permearam as duas instituições. (MARIANO, 2004, p. 31).

Na ditadura militar, ao leque dos grupos sob suspeição somaram-se os opositores ao governo, classificados como “inimigos internos da nação”. O autoritarismo, a supressão dos direitos constitucionais, a perseguição política, a prisão e a tortura dos opositores ao governo e a imposição da censura prévia aos meios de comunicação foram os principais métodos usados pelas polícias, cujas atividades foram planejadas e orientadas pela lógica da disciplina militar.

Conforme Castanho (2001), um eficiente mecanismo repressivo usado pelo regime militar foi o método que consistia na vigilância e controle cotidiano sobre a sociedade, conhecido como “comunidade de informações”. Essa tática de “repressão preventiva” consistia em acumular inúmeras informações sobre a vida pública e privada dos indivíduos

considerados potencialmente subversivos. Em nome da Segurança Nacional, foi montado um complexo sistema repressivo¹⁰ para conter a subversão e reprimir preventivamente qualquer atividade considerada suspeita e potencialmente perturbadora da ordem (MAGALHÃES, 1997).

Excluindo as elites governantes e os chamados “colaboradores do regime” ou “informantes”, os demais atores sociais eram considerados potenciais inimigos. Soma-se ao grupo sob suspeição preexistente os usuários de entorpecentes, estudantes que participam de passeatas, funcionários de hospitais (que poderiam tratar de subversivos feridos sem comunicar as autoridades), donos de livrarias (que poderiam vender livros subversivos), músicos adeptos do rock and roll (música eletrizante e subversiva), advogados, jornalistas, professores entre outros (MAGALHÃES, 1997). Com o término da ditadura militar no país, ameniza-se a ‘repressão preventiva’, mas mantém-se a estigmatização e suspeição das classes populares na sistemática do trabalho policial.

A experiência e tradição da força policial brasileira em se legitimar a serviço dos grupos dominantes no poder e contra o restante da sociedade ainda hoje demarcam as fronteiras entre policiais e cidadãos (SOUZA, 1999) e definem as formas de interação assimétrica e, conseqüentemente, a distribuição desigual da segurança pública. O fato de a segurança pública ser a única área de atuação do Estado sobre a qual há algum consenso quanto à legitimidade do monopólio, já que é uma atividade voltada para a garantia da ordem (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000), também contribuiu, de certa forma, para a perpetuação desse modelo. Mas é importante ressaltar que as características históricas da polícia, além de terem sido, em alguma medida, mantidas, também foram enrijecidas pelo período de ditadura

¹⁰ Segundo Magalhães (1997), diferentemente dos aparatos repressivos preexistentes, em que as unidades de força militares ou policiais guardavam autonomia de ação entre si, este sistema repressivo pretendeu consolidar uma estrutura única e coesa, como uma rede inextricável, cujas ações eram coordenadas a partir de um núcleo central, o Serviço Nacional de Informações (SNI).

militar. O regime fortaleceu o caráter repressivo do policiamento ostensivo.

A relação assimétrica entre policiais e cidadãos tem sido retomada no debate da segurança pública como um dos entraves nas sociedades democráticas. Estudos recentes mostram que ambos os atores sociais ocupam posições bem demarcadas e distantes. Segundo Souza (1999), queixas e desconfianças com relação à polícia e a resistência dos integrantes da corporação à aproximação com o cidadão comum revelam representações coletivas construídas no século 20. Isso mostra que, com relação às tentativas de mudança inerentes ao processo de consolidação da democracia, pouco se avançou em termos de direito à segurança como bem público.

Embora tenhamos que admitir que a Constituição de 1988 representou uma verdadeira reforma na concepção ideológica e doutrinária da segurança pública – por estabelecer que, além de dever do Estado, como prevê o artigo 144, a segurança passa a ser também responsabilidade de todos –, por outro lado, a nova legislação não trouxe mudanças significativas à estrutura dos órgãos de segurança pública. A Constituição, no seu capítulo III, intitulado “Da Segurança Pública”, art. 144, inciso V, § 6º, manteve a vinculação da Polícia Militar – responsável pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública – ao Exército.

“As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1988). Quanto à Polícia Civil, é mantida – no § 4º – a mesma orientação dos períodos ditatoriais. “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (BRASIL, 1988). Na Constituição, não houve a preocupação de tornar a estrutura policial menos hierarquizada e mais próxima dos cidadãos. O fato de as polícias, diferentemente de outras instituições, não

terem passado por nenhuma revisão ou adequação durante o processo de abertura democrática do país contribuiu para a perpetuação do modelo de dominação conservador e acarretou também a degradação da imagem e da credibilidade das corporações. Conforme ressalta Soares (2003):

Essa omissão condenou a polícia à reprodução inercial de seus hábitos atávicos: a violência arbitrária contra excluídos (particularmente pobres e negros), a tortura, a chantagem, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficiência no combate ao crime, sobretudo se os criminosos pertencem a altos escalões. Claro está que sempre houve milhares de policiais honestos, corretos, dignos, que tratam todos os cidadãos com respeito e apresentam-se como profissionais de grande competência. Mas as instituições policiais, em seu conjunto e com raras exceções regionais, funcionaram e continuam a funcionar como se estivéssemos em uma ditadura ou como se vivéssemos sob um regime de apartheid social. Constrói-se uma espécie de "cinturão sanitário" em torno das áreas pobres das regiões metropolitanas, em benefício da segurança das elites (SOARES, 2003, p. 01).

Desse modo, o Brasil republicano manteve e fortaleceu as características do modelo de polícia criado no período imperial. Após 500 anos de história, possivelmente o setor do Estado que menos sofreu alterações estruturais no país foi o de segurança. Além da dualidade da atividade policial – sistema marcado por duas ‘meias’ polícias – acrescentou-se, na República, a centralização do sistema de segurança pública na federação (MARIANO, 2004).

Ao contrário das políticas públicas para outros setores como saúde, educação, infância e juventude, entre outros, que passaram a ser elaboradas com a participação do cidadão regulamentada constitucionalmente, as políticas para a área de segurança pública permaneceram – até bem pouco tempo – como antes, ou seja, um assunto da polícia.

As idéias para “reinventar” a polícia, aos moldes da “filosofia” do policiamento comunitário, foram introduzidas no Brasil nos anos 80, tendo como precursor, segundo Beato (2001), o coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Carlos Nazareth Cerqueira. Em Belo Horizonte, conforme Souza (1999), a primeira tentativa de aproximar policiais e cidadãos e romper com a tradição do policiamento repressivo foi o policiamento distrital, no início da

década de 90. Essa nova proposta de policiamento se caracterizou pela introdução de um “policia do bairro”, encarregado de atuar mais perto da comunidade e, aos moldes do policiamento das cidades do interior, conhecer as pessoas e se tornar amigo dos moradores daquela área. No entanto, a falta de controle sobre essa iniciativa contribuiu para que ela fracassasse. Apesar do fracasso, a experiência do policiamento distrital reforçou, para os comandantes da corporação mineira, a necessidade da aproximação entre polícia e cidadãos para maior eficiência no controle do crime. A partir daí, desenvolveu-se a idéia do policiamento comunitário.

O programa de policiamento comunitário foi implantado em alguns bairros de Belo Horizonte a partir de 1993. Avaliação da experiência feita por Souza (1999), seis anos depois da implantação, constatou, contudo, que não foram atingidos os objetivos pretendidos de aumentar a confiança e a credibilidade pública na polícia e, muito menos, os de garantir segurança com a prevenção e diminuição de crimes. Entre os fatores que dificultaram a implementação do policiamento comunitário na capital mineira encontram-se, segundo Souza (1999), a ênfase dada na parceria logística como um dos pressupostos para a eficácia do policiamento, que gerou efeitos perversos na mobilização e cooperação da comunidade; resistência dos policiais às inovações introduzidas pelo programa, como o controle externo da polícia; rodízio dos policiais, dificultando o aprofundamento das relações de confiança entre polícia e comunidade; ausência de critérios de avaliação do desempenho dos policiais comunitários; isolamento do programa dentro da organização, restrito a algumas unidades de polícia; resistência da população em participar do programa, em parte por temer represália dos bandidos; dificuldades de mobilização comunitária; e manutenção da crença no modelo reativo de polícia no controle da criminalidade.

O estreitamento das relações entre comunidade e polícia também trouxe a público a falta de recursos e a ineficácia da organização em resolver os problemas. O conceito de

polícia comunitária não foi efetivamente incorporado pelos membros da organização, seja pela cúpula ou, no outro extremo, pelos soldados, como um valor a ser seguido e capaz de transformar o pensamento e a forma de agir do policial, tornando-se, na verdade, um ponto de tensão e resistência entre os policiais (BEATO, 2001).

A relação assimétrica entre a polícia e os cidadãos comuns, construída ao longo da história, revela hoje um de seus efeitos mais perversos: uma desconfiança mútua – alicerçada historicamente – que se reflete em experiências como essa primeira tentativa de implantação do policiamento comunitário em Belo Horizonte. Posta sob suspeição, grande parcela da sociedade foi mantida por longo período sob vigilância enquanto uma pequena classe, privilegiada, era alvo da proteção policial. Agora que a violência está diluída por toda a sociedade, torna-se, a cada dia, mais difícil se valer de categorias antes utilizadas para caracterizar os suspeitos (como raça, classe social, trabalho e outras) na tentativa de separar algozes e vítimas ou definir o suposto “inimigo interno”.

Essa complexidade inerente à criminalidade contemporânea exige da segurança pública ações diferenciadas. Conforme Bengochea *et al* (2004), não é possível manter hoje, frente a conflitos diários e a todo o momento, um procedimento padrão para o trabalho policial. A corporação precisa ter a capacidade de ampliar o espaço de decisão nas escolhas das ações e intervenções para cada fato que enfrenta no cotidiano.

Por isso, a mobilização e participação dos cidadãos na gestão da segurança pública têm sido apresentadas como uma saída, mas, ao mesmo tempo, um dos grandes desafios para os novos modelos de segurança. Como mudar os (pré)conceitos, consolidados ao longo da história, na relação polícia e cidadão? Como convencer aqueles que, até recentemente, estavam sob suspeição a tornarem-se colaboradores voluntariamente? Como estabelecer confiança mútua? Essas são algumas das questões que se impõem.

Por outro lado, é importante ressaltar que a participação é também considerada um bem escasso, “seja porque as oportunidades para participar são limitadas, seja porque a expansão dessas oportunidades implica em custos não só individuais, mas também de natureza coletiva” (FLISFICH, 1982, p. 13).

Conforme Joan Font (2004), pode-se esperar que os cidadãos participem, mas não que vivam para participar. Segundo o cientista político, é possível encontrar desde pessoas que nunca participam até outras que participam sempre. Isso se deve à distribuição radicalmente desigual da capacidade financeira de “comprar tempo livre”, da capacidade de receber e compreender informações políticas, do interesse, do sentimento de que se deve ou se é capaz de participar, do prazer que se obtém participando e de outros sentimentos fundamentais que impulsionam o envolvimento nos assuntos coletivos.

Dessa distribuição desigual, constata Font, derivam os problemas mais freqüentemente citados por teóricos e praticantes da participação: a intensidade da participação será também muito desigual, com grupos muito ativos, frente à absoluta passividade de outros setores, via de regra majoritários.

No caso da segurança pública, além da rígida estrutura das corporações policiais e da falta de tradição participativa nessa esfera, a violência que emana da própria polícia também se torna constrangimento à ação da comunidade. Se, por um lado, a violência serve de estímulo para a busca da mobilização popular, por outro é também um dos fatores que se interpõem para obstacularizá-la. O aumento dos crimes violentos tem definido limites ao ato de participar. O medo de sair às ruas, de ser assaltado, de ser vítima de bala perdida, de desobedecer ao toque de recolher imposto pelo tráfico, de entrar em uma área de vila e favela sem autorização de traficantes locais, entre outros medos de tiranias impostas pelo mundo do crime, desestimulam ou impedem a participação.

O sentimento de insegurança, que se materializa no medo, é biunívoco: o dos cidadãos face ao crime e à incapacidade do Estado para o resolver; o do Estado face aos cidadãos pelo fato de eles porem em causa o seu monopólio da violência legítima, em causa a existência da ordem social que o mesmo representa. Esse medo coletivo, com surtos esporádicos de pavor generalizado, é uma característica-chave da sociedade contemporânea (MIR, 2004, p. 182).

O medo tornou-se a outra face da violência e, segundo Faleiros (1998), envolve a subjetividade, o imaginário, a precaução, o retraimento e a defesa. Além disso, ele faz com que testemunhas e vítimas não denunciem os agressores e se calem sob ameaças ou o temor do uso de mais violência. O medo imposto pelo tráfico de drogas nas favelas brasileiras, por exemplo, conforme análise de José Murilo de Carvalho¹¹, também impediria a politização dos moradores dessas áreas, por afastar outras instituições e organizações, barrando o surgimento de um “MST urbano”, ou seja, de uma ação organizada dessas pessoas num enorme movimento de democracia de base. Esse efeito, segundo o historiador, seria “bom” para o governo porque uma mobilização dessa natureza alcançaria a maioria dos pobres e miseráveis do país, moradores de favelas, e o governo não agüentaria a pressão sem recorrer às “restrições à liberdade” (CARIELLO, 2004).

Além de vencer essas limitações mencionadas – e outras que possam aparecer – para que a participação dos cidadãos consiga se materializar na gestão da segurança pública, é importante, segundo Ribeiro, Cruz e Batitucci (2003), que os indivíduos sejam informados, conheçam previamente o papel das organizações policiais, seus objetivos e prioridades, a situação da criminalidade em um dado município, suas principais causas e quais as medidas que estão sendo adotadas pelo poder público para a prevenção e repressão da escalada de delitos.

¹¹ Declarações feitas durante debate realizado no 28º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em Caxambu, publicadas pela Folha de S. Paulo, no Caderno Brasil, pg. A8, no dia 28 de outubro de 2004.

Caso a população não seja informada, previamente, acerca das variáveis ressaltadas, sua participação pode-se conformar em mera peça de ficção ou desenvolver políticas que ataquem a questão apenas de forma superficial e não em seu cerne, o que, por sua vez, é incapaz de conter a escalada da criminalidade em longo prazo, comprometendo, assim, a materialização do conceito de efetividade (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2003, p. 06).

Os conselhos de segurança, objetos centrais desta dissertação e tema do próximo capítulo, tentam incorporar essa perspectiva trazida pela Constituição de 1988, segundo a qual os problemas de segurança são responsabilidade de todos e não apenas das organizações policiais. Para compreender um pouco mais sobre esses mecanismos de participação popular no debate da segurança pública, passaremos a analisar, a seguir, o processo de introdução dos CONSEPs na arena das políticas públicas, como esses conselhos são definidos e alguns resultados de pesquisas anteriores acerca de sua implantação na capital mineira.

3 – CAPÍTULO 2: A INSERÇÃO DOS CONSELHOS DE SEGURANÇA NA ARENA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA O CRIME

O crescimento da violência, como analisado no capítulo anterior, passou a ganhar mais destaque na agenda pública do país, a partir da década de 80, ao se destacar de um “estado de coisas”¹² e se tornar uma das principais problemáticas nacionais, seja entre as preocupações municipais, estaduais ou do governo federal. A questão da segurança, sendo uma preocupação eminente em todas as classes sociais, impôs-se com mais peso à consideração dos atores políticos (SOARES, 2003).

Com o novo contexto político, consolidado com a promulgação da Constituição democrática de 1988, criaram-se condições para a participação popular e as agendas públicas se mostraram mais sensíveis às demandas da sociedade. Mas, nesse processo de transição democrática, a polícia – instituição chave na questão da segurança pública – não foi alvo de projetos que a adequassem ao novo ambiente democrático estabelecido. Isso contribuiu para que, mais uma vez, fossem perpetuadas as características do tradicional modelo de polícia estabelecido no país desde o Período Imperial.

Talvez por isso e, conseqüentemente, pela manutenção do modelo de dominação social, o problema da violência e da criminalidade somente tenha atraído a atenção do poder público quando ultrapassou os limites entre as classes sociais e estendeu-se às elites, chegando aos bairros “nobres” dos grandes centros urbanos. O alarme foi acionado também pela mídia que, apesar de ser criticada pelas agências de segurança pública e por cientistas sociais por acentuar a sensação de insegurança na população, teve importante papel na

¹² Entende-se por “estado de coisas” algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão (RUA, 1997, p.07).

inclusão definitiva do problema na agenda de demandas públicas, justamente, conforme Rua (1997), por seu poder de influir sobre a opinião e valores das massas.

Por outro lado, torna-se público também o fato de a violência ter ultrapassado inclusive os limites de seu uso legítimo pelo Estado, passando a emanar da própria polícia, órgão responsável pela segurança e pela paz social. O constrangimento físico e moral pelo uso da força ou coação e o abuso de poder dos policiais contra os cidadãos expõem a contradição ao regime político adotado no país, revelando o desrespeito do Estado aos direitos civis e à idéia de cidadania.

Mais que uma crise da corporação policial, a situação reflete uma crise da *polity*, ou seja, da instituição política. Conforme Frey (2000, p.216), a dimensão da *polity* “refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”. Para expor a relação intrínseca entre polícia e política, Costa (2004) ressalta que a palavra “polícia” tem a mesma origem epistemológica da palavra “política”: ambas derivam do termo grego *polis*, que denomina a constituição e organização da autoridade coletiva. Segundo Costa (2004, p. 68), “a atividade de polícia é por princípio política, pois diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce o poder”.

Frente às crescentes demandas (*inputs*) de segurança comunicadas do meio ambiente pelos vários atores, e outras geradas no interior do próprio sistema político (*winthinputs*) – a necessidade de transformações organizacionais, políticas e culturais nas corporações policiais –, torna-se mais forte o apelo por políticas públicas (*outputs*) geradas com o suporte e participação da comunidade. O crime, ressalta Beato (1999, p. 18), “é coisa muito séria para ser deixada apenas nas mãos de policiais, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade”.

Para tanto, estabeleceram-se novas arenas políticas no país, onde o problema da segurança deixou de ser visto apenas pela ótica da polícia. Entre as arenas constituídas para que os atores – polícia e comunidade – façam suas alianças ou entrem em disputas para definir uma melhor solução para o problema social da violência e criminalidade, encontra-se, dentro da proposta de policiamento comunitário, a experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Tais conselhos são criados para incentivar a participação popular no debate das políticas públicas contra a violência e a criminalidade.

No Brasil, São Paulo foi um dos Estados pioneiros na implementação dos conselhos como meio de viabilizar o trabalho preventivo da polícia. Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) paulistanos foram criados pelo Decreto Estadual nº 23.455 e regulamentados pela Resolução SSP-37, ambos datados no dia 10 de maio de 1985. Por outro lado, o Estado do Paraná reivindica para si o título de “precursor” quanto ao surgimento dos conselhos no país, cujas primeiras experiências teriam sido registradas nas cidades de Londrina, em abril de 1982, e em Maringá, em junho de 1983. Essas informações estão disponíveis no site oficial dos CONSEGs de ambos os Estados¹³.

Em linhas gerais, os conselhos comunitários de segurança são definidos – tanto em São Paulo como no Paraná – como um grupo de pessoas do mesmo bairro ou município que se reúnem para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução de problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Os conselhos são caracterizados como entidades de apoio à Polícia Estadual nas relações comunitárias e se vinculam, por adesão, às diretrizes definidas pela Secretaria de Segurança Pública.

Com nomenclaturas às vezes diferentes, estatutos adaptados às realidades regionais,

¹³ Fontes: www.conseg.sp.gov.br/conseg/default.aspx (acesso em 16 de outubro de 2005) e www.pr.gov.br/consegs_pr.shtml (acesso em 11 de dezembro de 2005)

diretrizes e normas subordinadas às leis que regem as polícias nas várias unidades da

federação, experiências diferenciadas com os conselhos comunitários de segurança foram se disseminando pelo país e, em 1995, tais órgãos estavam implantados também no Rio de Janeiro. Atualmente, conselhos dessa natureza estão presentes em Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Sul, Amazonas, Mato Grosso, Distrito Federal entre outros Estados¹⁴.

Em Minas Gerais, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública – denominados CONSEPs – começaram a ser implantados no ano de 2000, inicialmente em Belo Horizonte. Levantamento feito pela Polícia Militar de Minas Gerais, em 2003, contabilizava 349 conselhos espalhados pelo Estado. Na capital mineira, a criação e regulamentação dos CONSEPs são posteriores ao “fracasso”, conforme análise de Souza (1999), da primeira iniciativa de implantação do programa de policiamento comunitário, caso discutido no capítulo anterior.

Embora tenhamos buscado na literatura estudos sobre a atuação dos conselhos comunitários de segurança em outras capitais do país, não foi localizada nenhuma análise que permitisse avaliar os resultados dessas experiências, apesar de alguns conselhos terem sido criados há mais de duas décadas. A escassez de estudos específicos sobre o desempenho desses mecanismos de participação popular talvez se deva ao fato de os mesmos estarem inseridos em propostas mais amplas de políticas públicas de segurança, baseadas na nova teoria do policiamento comunitário, e, portanto, avaliados em seu bojo. Por outro lado, o caráter predominantemente consultivo desses conselhos pode ter reduzido o interesse de grande parte dos pesquisadores que, após a Constituição de 1988, voltou sua atenção para os conselhos gestores – criados com competências definidas por lei, com caráter deliberativo e com função de controle das políticas públicas, como veremos mais adiante.

¹⁴ Notícias ou informes institucionais sobre os conselhos de segurança nestas localidades citadas podem ser acessados por meio de ferramentas de busca via Internet.

A abertura para sugestões, críticas e opinião da sociedade nos assuntos da segurança pública no país foi inspirada na experiência de cidades européias e norte-americanas. O sistema de segurança adotado em algumas localidades fora do Brasil – baseado na participação da comunidade no auxílio à segurança pública, através de conselhos, comitês consultivos entre outros formatos – foi considerado eficiente e inovador por especialistas de todo o mundo. Para Bayley e Skolnick (2002), por exemplo, a participação é um dos elementos definidos como pré-requisito para a nova ‘filosofia’ de polícia comunitária. Com ela, objetiva-se reduzir o distanciamento entre a corporação e o público e aumentar a responsabilização da polícia.

Nas experiências internacionais de policiamento comunitário, a polícia busca cooperar e ter o apoio de grupos e instituições que têm interesse no combate ao crime e na manutenção da ordem. Comandantes da polícia na Grã-Bretanha, Suécia, Japão e Cingapura, exemplificam Bayley e Skolnick, reúnem-se regularmente com organizações comunitárias que buscam a prevenção ao crime. Esse procedimento é também comum às forças policiais de Houston, Santa Ana e Detroit.

(...) os policiais estão criando novas comunidades formais e conselhos de assessoramento para necessidades e operações de segurança. Esses comitês consultivos existem em toda a Grã-Bretanha e Escandinávia. Eles tomam formas variadas, mas, em geral, são constituídos por uma mistura de policiais eleitos e representantes da comunidade (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 31).

Resultados de pesquisas feitas por Bayley e Skolnick (2001 e 2002) nos EUA, Inglaterra, Noruega, Suécia, Dinamarca, Austrália, Cingapura e Japão apontaram benefícios substantivos obtidos com o policiamento comunitário, apesar de terem sido registradas também inúmeras dificuldades e resistências ao longo do processo de implantação do programa. De modo geral, a população se beneficia com mais prevenção efetiva ao crime,

redução do medo, bem como maior responsabilização da polícia. Para a corporação, entre os resultados positivos estão: o apoio da comunidade e o aumento da motivação policial no combate à criminalidade.

Em Belo Horizonte, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs) foram arranjos concebidos dentro de um programa mais amplo da corporação militar, deslançado em 1999, denominado “Polícia de Resultados”. Esse programa passou a nortear as ações da corporação no planejamento do combate à criminalidade, no mapeamento da violência e na proposição de atendimento descentralizado às demandas das comunidades. A criação dos conselhos e a utilização de um sistema de geoprocessamento de dados tornaram-se os pilares da nova política de segurança pública adotada no Estado (BEATO, 2001).

A implantação do programa foi precedida de um curso direcionado aos membros dos CONSEPs, policiais comandantes, oficiais e praças, entre outros. O curso, realizado em julho de 2000 em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), teve como objetivo capacitar policiais e lideranças comunitárias na nova teoria da polícia comunitária. Entre outros assuntos discutidos, destacaram-se o policiamento orientado para a solução de problemas, a parceria comunitária com a polícia, conceitos, função e campo de atuação dos conselhos. No final do encontro, que durou cinco dias, totalizando 40 horas, os conselhos e companhias de polícia elaboraram um planejamento estratégico de ações que seria executado no próximo ano, em suas respectivas áreas de atuação. Um ano após a implantação dos CONSEPs, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP) realizou a primeira avaliação desses conselhos, cujos resultados serão apresentados e discutidos ainda neste capítulo.

Após sua instituição, as primeiras ações adotadas pelos CONSEPs foram a elaboração de campanhas educativas para esclarecer à população qual é a função e como atua a Polícia Militar, tentativas de mobilizar a população através de reuniões com associações de bairro, apresentações durante cultos religiosos, divulgação de notícias e convocações dos moradores por meio dos jornais de bairro; e estabelecimento de convênios com universidades e escolas para a realização de cursos sobre segurança para a população (BEATO, 2001).

As instruções básicas para o planejamento, coordenação, execução, controle das atividades relacionadas à estruturação e funcionamento dos CONSEPs foram fixadas e regulamentadas pela Diretriz nº 05/2002 do Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais. O documento trata também da definição formal dos conselhos, tema abordado na próxima seção, bem como de suas finalidades e competências. Além disso, sugere um modelo de estatuto interno para os conselhos e um modelo de requerimento para o registro público da entidade.

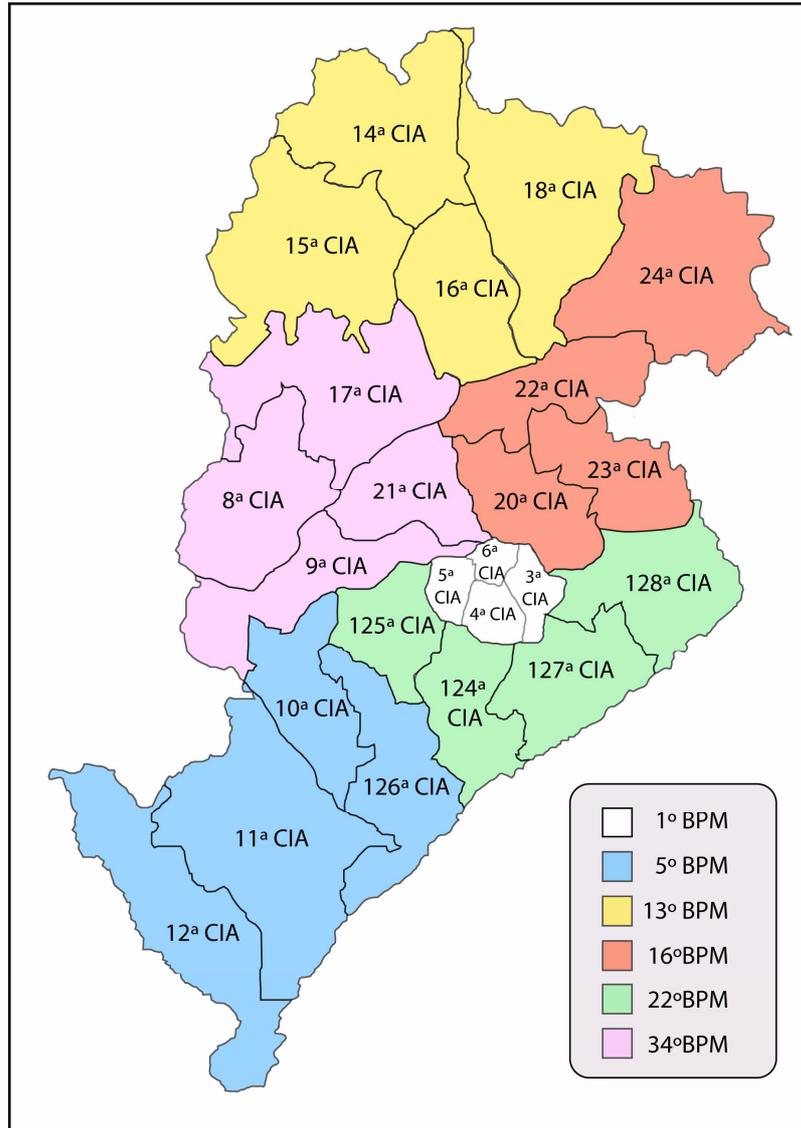
3.1 – DEFININDO OS PAPÉIS: O QUE SÃO E O QUE FAZEM OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA (CONSEPs)

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs) de Minas Gerais são definidos como entidades de direito privado, com vida própria e independente em relação à PM ou a qualquer outro órgão público. Configuram-se como modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art. 5º, XVII, da Constituição de 1988. Têm por objetivos mobilizar forças da comunidade para a discussão de problemas locais da segurança pública, de acordo

com a Diretriz nº 05/2002, do Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, que regulamenta sua estruturação e seu funcionamento.

São finalidades dos CONSEPs, segundo sua definição formal: congregar as lideranças comunitárias, as autoridades policiais e representantes de outros órgãos públicos direta ou indiretamente ligados à segurança pública, para a discussão e adoção de medidas práticas que resultem na melhoria da qualidade de vida das comunidades, principalmente as mais expostas a fatores de risco; e democratizar o planejamento das atividades do policiamento ostensivo para a redefinição de prioridades de segurança no espaço de abrangência da cada CONSEP.

Os conselhos comunitários, criados inicialmente em um total de 25 na capital mineira, têm área de abrangência coincidente com as áreas de patrulhamento da polícia (**Mapa 1**). Essa estratégia adotada pela PM, responsável por apoiar a mobilização comunitária contra o avanço da criminalidade, visa – entre outras medidas – descentralizar as demandas por segurança, atendendo às especificidades de cada região, sob responsabilidade territorial de uma companhia a ele vinculada. Cada conselho é responsável por diagnosticar problemas na comunidade e planejar – em conjunto com a respectiva companhia de polícia – as estratégias de policiamento e os programas de prevenção adequados às necessidades da população de sua área.



MAPA 1: Distribuição dos CONSEPs em Belo Horizonte por companhias e batalhões.

Fonte: Acessória de Estatística e Geo Processamento EMPM, 2004.

O CONSEP está organizado, conforme as diretrizes definidas pela PM, para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução dos problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças. São, assim, metas específicas dos CONSEPs, conforme artigo 2º do modelo

de estatuto¹⁵ básico sugerido pela Polícia Militar para formação e registro do órgão no Estado:

- I** - Constituir-se em canal privilegiado, pelo qual as autoridades policiais e de órgãos do sistema de defesa social locais auscultarão a comunidade, contribuindo para que as instituições estaduais operem em função dos cidadãos e da comunidade;
- II** - Congregar as lideranças comunitárias da área, conjuntamente com as autoridades policiais e de órgãos do sistema de defesa social, no sentido de planejar ações integradas de segurança, que resultem na melhoria da qualidade de vida da comunidade;
- III** - Propor aos órgãos de segurança em sua área de atuação a definição de prioridades de segurança pública, na área de circunscrição do CONSEP;
- IV** - Articular a comunidade visando a solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais;
- V** - Desenvolver o espírito cívico e comunitário na área de circunscrição do CONSEP;
- VI** - Promover palestras, conferências, fóruns de debates e implantar programas de instrução e divulgação de ações e autodefesa às comunidades, inclusive estabelecendo parcerias, visando projetos e campanhas educativas de interesse da segurança pública;
- VII** - Colaborar com as iniciativas de outros órgãos que visem o bem-estar da comunidade, desde que não colidam com o disposto no presente estatuto;
- VIII** - Desenvolver e implementar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações dos serviços prestados pelas agências policiais, bem como reclamações e sugestões do público;
- IX** - Levar ao conhecimento das agências policiais locais as reivindicações/anseios e queixas da comunidade;
- X** - Propor às autoridades competentes a adoção de medidas que tragam melhores condições de trabalho aos Policiais Militares e integrantes dos demais órgãos que prestam serviços à causa da segurança pública;
- XI** - Estimular programas de intercâmbio, treinamento e capacitação profissional destinados aos policiais que prestam serviço à comunidade na circunscrição de competência do CONSEP;
- XII** - Coordenar, fiscalizar e colaborar supletivamente com as associações, comissões, entidades religiosas, educacionais e o poder público na construção, manutenção e melhoria das instalações, equipamentos, armamentos e viaturas policiais;
- XIII** - Planejar e executar programas, visando maior produtividade dos policiais, reforçando-lhes a auto-estima e contribuindo para diminuir os índices de criminalidade da região;
- XIV** - Levantar, eventualmente, por iniciativa própria e sob a responsabilidade dos integrantes dos CONSEP, recursos para as despesas operacionais do CONSEP e para a aquisição de materiais, equipamentos, construções e melhoramentos das frações policiais locais;
- XV** - Auxiliar as instituições do Sistema de Defesa Social na adoção de medidas práticas e sociais, visando o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como adoção de medidas com vistas a apoiar as atividades relacionadas à proteção do meio ambiente e as ações que visem a implantação de atividades relacionadas com a Polícia Comunitária. (ESTATUTO DO CONSEP, ANEXO À DIRETRIZ Nº 05/2002).

¹⁵ A proposta de estatuto tem como principal fonte a legislação sobre o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG) do Estado de São Paulo, conforme consta no próprio documento anexo à Diretriz nº 05/2002.

O policiamento comunitário é inserido na corporação mineira, conforme Beato (2001), como a base de sustentação de uma perspectiva mais ampla de redefinição dos serviços policiais. Para tanto, segundo a Diretriz nº 04/2002, que define a Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais, os CONSEPs têm seu papel definido como importantes células para o desenvolvimento da polícia comunitária, no âmbito da comunidade, visando apoiar o desenvolvimento e a sedimentação da chamada “nova filosofia de policiamento”.

Sendo assim, conforme a Diretriz nº 04/2002, caberia ainda ao CONSEP estimular a propagação da filosofia de polícia comunitária aos diversos órgãos do Sistema de Defesa Social; desenvolver atividades de integração dos órgãos públicos com as diversas representações locais, com o objetivo coletivo de implementar a filosofia de polícia comunitária; desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendidos pelos organismos policiais, bem como suas reclamações e sugestões, priorizando as pesquisas pós-atendimento, enquetes via Internet e o “Disque - denúncia” (0800 300 190); e promover as avaliações interna e externa da polícia comunitária, através das comissões comunitárias de avaliação.

Observa-se ao analisar as diretrizes descritivas, normativas e proposta de estatuto para os CONSEPS em Minas que há, no nível discursivo, uma expectativa superestimada da atuação dos CONSEPs. Espera-se, entre inúmeras atribuições, que tais conselhos – mesmo sem recursos, tradição de participação popular nas políticas públicas de segurança, capacitação ou atribuições definidas por lei – diagnostiquem os problemas da comunidade, planejem estratégias de policiamento e programas de prevenção, e promovam avaliações interna e externa da polícia comunitária, por exemplo. Tais atribuições formais são, sem dúvida, tarefas demasiadamente complexas e que exigiriam um nível de especialização

técnica e investimento financeiro que, na atualidade, parecem sobrepujar até mesmo a capacidade do Estado.

Outro aspecto central na definição dos CONSEPs é a sua conformação. Os conselhos têm a diretoria (órgão executivo) composta pelo presidente, vice-presidente, diretor administrativo (secretário) e diretor financeiro (tesoureiro). Os membros da diretoria devem ser escolhidos através de eleição. O mandato da diretoria é de dois anos, permitida a recondução por mais um mandato. Pode concorrer, formando uma chapa, qualquer cidadão que esteja em dia com a Justiça Eleitoral e que se habilite. Podem votar todos os moradores residentes na área de abrangência do CONSEP que se cadastrarem no período eleitoral.

Os diretores do conselho devem se reunir ordinariamente, segundo propõe o modelo de estatuto, no mínimo, uma vez por mês, e extraordinariamente nos casos de relevância, por convocação do presidente do CONSEP. É facultativa a participação popular durante as reuniões, podendo cada pessoa presente se manifestar por escrito ou verbalmente sobre assunto de interesse do CONSEP. Podem ocorrer reuniões somente do colegiado (integrantes da diretoria). Dos encontros abertos à comunidade participam, basicamente, comandantes das companhias de Polícia Militar, representantes de associações de moradores, ambos considerados membros natos, e integrantes de outras entidades comunitárias. Mas qualquer morador da área de atuação do conselho – pessoa física ou jurídica que estiver quite com a Justiça Eleitoral e que não possua antecedentes criminais – pode participar.

No contexto da atuação dos CONSEPs, conforme Diretriz nº 05/2002, à Polícia Militar cabe desenvolver atividades de apoio à criação do órgão, à sua estruturação e ao seu funcionamento. Esse incentivo deverá se processar por meio de reuniões, participação nas discussões comunitárias e incentivo à integração dos vários agentes reais e potenciais envolvidos na busca de soluções para os problemas de segurança. A instalação dos conselhos, segundo a Diretriz nº 05/2002, não inviabiliza ou substitui a existência e funcionamento de associações de bairros e outros conselhos que possuam regimento interno ou estatuto definido.

É proibido o envolvimento do CONSEP e de seus membros, conforme estatuto, em assuntos de natureza religiosa ou político-partidária. O órgão adota os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. O estatuto especifica também que o conselho deverá atuar sempre como entidade de apoio, sendo-lhe proibido interferir, a qualquer título, na administração da Polícia Militar. Por outro lado, o mesmo pode solicitar ou sugerir providências administrativas e até judiciais junto ao Ministério Público, ao juiz da comarca, entre outras autoridades, para tentar solucionar os problemas e/ou melhorar a prestação de serviço da instituição apoiada.

Embora muitos conselhos funcionem nas instalações da PM, o texto da Diretriz nº 05/2002 reforça que “os CONSEPs têm com a Polícia Militar apenas o vínculo de criação conjunta de caminhos para agir sobre os problemas verificados no campo da prevenção e do combate ao crime”. A Diretriz ressalta ainda que, por meio do conselho, o cidadão exerce seu poder de interferir no processo de planejamento da prestação de serviço pelo Estado, no que diz respeito à prevenção e ao combate ao crime, e se informa sobre os modos de contribuir para a redução das taxas de criminalidade, mediante políticas públicas e atitudes que evitem ou diminuam a possibilidade do delito. Mas o caráter do CONSEP é, antes de tudo, consultivo. Como mencionado no parágrafo anterior, cabe ressaltar que ele é definido – no modelo de estatuto sugerido – como entidade de apoio.

Afinado ao discurso utilizado nas políticas da democracia participativa, a Diretriz nº 05/2002 aponta o CONSEP como um inovador ambiente de exercício da cidadania, em que os moradores residentes no espaço por ele abrangido se interam do trabalho da PM e dos órgãos de Defesa Social e podem tomar consciência da complexidade do fenômeno da criminalidade e se mobilizar para, se necessário, acionar outros setores do Estado.

No documento elaborado pela corporação, o CONSEP é descrito ainda como um órgão que, por sua natureza, permite coordenar pessoas e grupos organizados da sociedade civil para atuar nas raízes de problemas considerados crônicos que favorecem os crimes, como o ingresso de adolescentes e jovens no tráfico e consumo de drogas, o desemprego e a exclusão social.

É idealizado também como local de debate e promoção da solidariedade entre vizinhos, condôminos, classes profissionais ou segmentos comunitários que, de algum modo, estejam mais expostos à ameaça da criminalidade. Nesta categoria estão os taxistas, motoristas e auxiliares de coletivos, proprietários de estabelecimentos comerciais, comunidade escolar e outros.

O CONSEP é finalmente apontado como um meio para se criar redes de proteção, onde os indivíduos podem se reunir, discutir alternativas e adotar atitudes e cuidados objetivos no dia-a-dia para reduzir as possibilidades de os infratores da lei atingirem seus objetivos criminosos, dificultando o surgimento de oportunidades para a prática de infrações.

Apesar de os conselhos de segurança terem sido idealizados como espaço de participação popular no debate acerca da produção de políticas de segurança pública, é importante ressaltar que, ao contrário dos conselhos gestores institucionalizados pela Constituição de 1988, que surgiram por pressão da sociedade e se articularam ao longo do processo de transição do regime político, os conselhos comunitários de segurança – objetos desta análise – foram criados pelas próprias corporações policiais e constituídos com caráter mais orientativo e consultivo. Isso, de certa forma, expõe tendências contraditórias.

Enquanto os conselhos gestores são definidos como órgãos criados para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, com competências conferidas por lei, com caráter deliberativo, porém não executivo, e com função de controle (TATAGIBA, 2002); os conselhos comunitários de segurança têm a função de discutir e contribuir para as políticas públicas, mas não de determinar os rumos da ação estatal porque não possuem competência legal para fazê-lo. Com isso, os CONSEPs correm o risco de se tornar mecanismos utilizados apenas para respaldar as ações do Estado, uma vez que os mesmos são destituídos de poder para modificar as decisões tomadas pela corporação policial.

No contexto dos demais conselhos atualmente em funcionamento no país, que podem ser classificados em três tipos principais¹⁶ (Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos), o formato dos CONSEPs se aproxima mais das características dos Conselhos Temáticos, por não estarem vinculados diretamente a nenhum sistema ou legislação nacional e existirem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Os CONSEPs estão envolvidos não apenas com políticas públicas, mas com um tema considerado transversal que permeia os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade: a violência e a criminalidade.

Já os Conselhos de Programas são vinculados a ações governamentais concretas e associados a programas emergenciais bem definidos quanto ao seu escopo e clientela. Geralmente articulam ou acumulam funções executivas dentro do programa. Como exemplo, Tatagiba (2002) cita os Conselhos Municipais de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos, entre outros. Os Conselhos de Políticas, por sua vez, estão ligados às políticas públicas estruturadas em nível nacional. São, na maioria das vezes, previstos em legislação nacional, com caráter obrigatório ou não. Neste grupo estão os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação e de Direitos da Criança.

Observa-se ainda que, no processo de criação dos CONSEPs, os mesmos são concebidos como um dos pilares para apoiar e desenvolver a “nova filosofia de policiamento”. Assim, a implantação desses conselhos no Estado seria, antes de tudo, uma exigência formal da nova proposta (o policiamento comunitário) para a reformulação da polícia: um mecanismo de apoio para garantir o sucesso das mudanças introduzidas pela “nova filosofia”.

¹⁶ Tatagiba (2002) utiliza em sua análise a distinção proposta na pesquisa/estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, e Comunidade Solidária, 1997).

Se, por um lado, é importante considerar que a criação dos CONSEPs representa um avanço em direção à abertura e à reforma de uma esfera de atuação do Estado até então considerada monolítica, por outro lado é bom atentar para os constrangimentos que podem advir do fato de essa criação, estruturação e funcionamento estarem diretamente condicionados ao apoio da polícia. O patrocínio da corporação, ao mesmo tempo em que põe em cena os oficiais do alto escalão, que têm poder de decisão quanto ao policiamento, contribui, em alguma medida, para a manutenção da estrutura vertical da polícia. A presença de oficiais do comando no CONSEP inibe, de certa forma, o surgimento de modelos mais descentralizados e autônomos no programa de policiamento comunitário (BEATO, 2001). A articulação formal dos conselhos à corporação policial pode condicionar a busca por soluções dos problemas aos padrões estabelecidos pelo tradicional modelo de policiamento, além de contribuir para a manutenção da tradicional subordinação hierárquica dos civis à polícia.

Esse modelo de conselho não é novo e nem mesmo é uma reinvenção, neste caso, das polícias. Os conselhos comunitários, criados pelo próprio poder público para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares, foram redescobertos pela política brasileira ainda em meados da década de 1970 (GOHN, 1990). Como já mencionado no capítulo anterior, as mudanças políticas nos anos 80, com a volta da democracia representativa, foram fundamentais para as propostas de criação de conselhos de cidadãos na gestão da coisa pública. Conforme Gohn (1990), diferenciam-se basicamente dois tipos de conselhos no cenário brasileiro na década de 1980: os conselhos comunitários (criados pelo poder público para intermediar a relação com os movimentos populares) e os conselhos populares (construídos pelos próprios movimentos populares em suas relações de negociação com o poder público).

Gohn registra como exemplos de conselhos comunitários algumas iniciativas adotadas pela Prefeitura de São Paulo. Segundo a autora, em 1979, no governo Reynaldo Barros, foram

criados os conselhos comunitários para atender aos anseios de participação popular naquele momento político. Posteriormente, em 1984, nova tentativa de participação via conselhos foi feita no governo Mário Covas. Foram criados então os conselhos da Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES). Em ambos os casos, houve uma facilitação no acesso da população às questões da administração pública, mas não houve a incorporação efetiva dessa participação. No caso dos conselhos comunitários, a prefeitura catalogou os pedidos predominantes de atendimento às carências, de forma burocrática, e continuou a administrar segundo as prioridades definidas nos gabinetes. Já aos conselhos da FABES foram atribuídos deveres e responsabilidades, consultivas e opinativas, mas nada foi delegado no campo deliberativo.

Diferentemente de outros conselhos, que tiveram suas origens em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, os CONSEPs surgiram como demandas de um programa da polícia num momento de crise social e institucional, e não foram objetos, antes de sua implantação, de ampla mobilização popular ou mesmo de discussão com a sociedade civil. Nesse sentido, a falta de informação prévia sobre os conselhos torna-se mais um obstáculo à mobilização e ao apoio da sociedade civil e, conseqüentemente, à legitimação dos conselhos e à sua atuação efetiva. Mas a iniciativa, conforme Beato (2001), obteve grande destaque da imprensa local e recebeu elogios de vários setores da opinião pública no seu lançamento. Após a criação dos CONSEPs, houve uma ação para tentar divulgá-los junto à comunidade e informar seus propósitos. Em avaliação do processo de implantação dos CONSEPs, feita pelo CRISP/UFGM de agosto de 2000 a agosto de 2001, que será melhor detalhada na próxima seção, foram identificados vários problemas quanto ao funcionamento dos conselhos, sua representatividade, fiscalização, participação, entre outras dimensões avaliadas.

3.2 – PRIMEIRAS ANÁLISES FEITAS SOBRE A NOVA EXPERIÊNCIA

Avaliação feita após a implantação dos conselhos, pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP), verificou “pontos de estrangulamento” no decorrer do processo de implementação dos mesmos. Os resultados foram organizados em 12 “dimensões”: funcionamento, representatividade, fiscalização, participação nas reuniões, autonomia do conselho, planejamento estratégico, preparação dos líderes, preparação dos policiais, rotatividade de policiais de comando, apoio dos superiores, conhecimento do programa pelos policiais e conhecimento do programa pelos oficiais.

Nessa pesquisa, realizada de agosto de 2000 a agosto de 2001, foram feitas entrevistas com policiais e lideranças envolvidos no processo, observação das reuniões dos conselhos, foram analisadas avaliações realizadas pela polícia dos problemas enfrentados, dados secundários, fontes secundárias e análises de estatísticas criminais. Ao final das observações e entrevistas, os pesquisadores responderam um questionário de avaliação sobre o funcionamento dos 20 CONSEPs implantados, composto pelos 12 itens acima mencionados. Os resultados foram expressos através de escala com quatro categorias (inexistente, baixo, médio e alto), que foram preenchidas pelos pesquisadores que estavam acompanhando cada um dos CONSEPs e que entrevistaram os responsáveis pelos conselhos (**Tabela 1**). Cabe ressaltar que os critérios utilizados para a classificação e definição das categorias utilizadas não foram explicitados na apresentação dos resultados da avaliação.

TABELA 1
Resultados da avaliação dos CONSEPs

Dimensões	Número de conselhos por categoria			
	<i>Inexistente</i>	<i>Baixo</i>	<i>Médio</i>	<i>Alto</i>
1 - Funcionamento	-	3	13	4
2 - Representatividade	1	8	8	3
3 - Fiscalização	4	11	1	4
4 - Participação nas reuniões	-	10	6	4
5 - Autonomia do conselho	4	7	8	1
6 - Planejamento estratégico	4	9	5	2
7 - Preparação dos líderes	2	9	4	5
8 - Preparação dos policiais	1	6	11	2
9 - Rotatividade de policiais de comando	-	-	7	13
10 - Apoio dos superiores	1	3	2	14
11 - Conhecimento do programa pelos policiais	6	9	3	2
12 - Conhecimento do programa pelos oficiais	-	1	14	5

Fonte: Beato (2001)/CRISP e FGV

Quanto ao funcionamento, a análise indicou que, na época, todos os 20 conselhos implantados estavam funcionando. A maioria foi considerada com funcionamento médio (13 CONSEPs), sendo uma minoria com baixo funcionamento (três CONSEPs) e alguns poucos com alto funcionamento (quatro CONSEPs). No que diz respeito à representatividade, oito conselhos foram classificados pelos pesquisadores na escala de baixa representatividade e oito na média. Isso pareceu ser indicativo, conforme Beato (2001), de deficiências na capacidade de mobilização e atração de outros grupos (lideranças comunitárias, associações de bairros, escolas etc.) à participação, já que uma das atribuições dos conselhos é a mobilização da comunidade.

Quanto à fiscalização das atividades dos policiais, apenas quatro conselhos foram considerados com alta capacidade, à época, de controlar as decisões dos policiais. O resultado positivo foi atribuído ao fato de nesses CONSEPs haver grande participação de comerciantes que trabalhavam de forma integrada com a polícia. A maioria dos conselhos (11) foi

classificada com baixa capacidade de fiscalização e, em quatro CONSEPs, a fiscalização foi considerada inexistente.

A participação foi avaliada pelos pesquisadores como na sua maioria baixa (10 CONSEPs) e média (seis CONSEPs). Em quatro conselhos, a participação foi tida como alta no período analisado. Apesar de os critérios para a classificação dos conselhos não terem sido especificados, sabe-se que, à época, geralmente, participavam entre 10 e 30 pessoas das reuniões. Os encontros tinham a presença de integrantes de escolas, postos de saúde, igrejas, associações e comerciantes da região, além de policiais militares e, em alguns casos, civis. Motivos variados foram atribuídos ao baixo nível de participação, dentre eles os próprios custos da participação: o fato de as pessoas trabalharem, os horários inadequados e, sobretudo, porque os mecanismos de adesão e mobilização ainda não estavam estruturados (Beato, 2001).

A autonomia frente aos comandos foi, em 11 casos, considerada como baixa ou inexistente. Apenas um conselho foi avaliado como tendo alta autonomia e, em oito CONSEPs, essa dimensão foi classificada como mediana. O resultado revela, segundo os pesquisadores, que os CONSEPs dependiam muito do apoio e impulso dos policiais para se manterem funcionando. Já o planejamento estratégico em 13 conselhos foi considerado inexistente ou pouco utilizado. Cinco obtiveram conceitos médios e apenas dois CONSEPs registraram, segundo os pesquisadores, alta utilização do planejamento nas soluções dos problemas da região.

A preparação dos líderes para conduzir as reuniões ou as atividades do conselho foi na sua maioria considerada baixa (em nove conselhos) e média (em cinco conselhos), sendo que em quatro conselhos foi tida como inexistente e, em apenas dois, foi avaliada como alta. Os resultados refletiram, em muitos casos, segundo Beato (2001), a situação de desigualdade socioeconômica das regiões em que estão inseridos os conselhos comunitários. Evidencia-se assim, uma vez mais, o fato de o processo de desigualdade tornar-se cumulativo, fazendo com que a exclusão econômica esteja, na maioria das vezes, associada a outras formas de exclusão social.

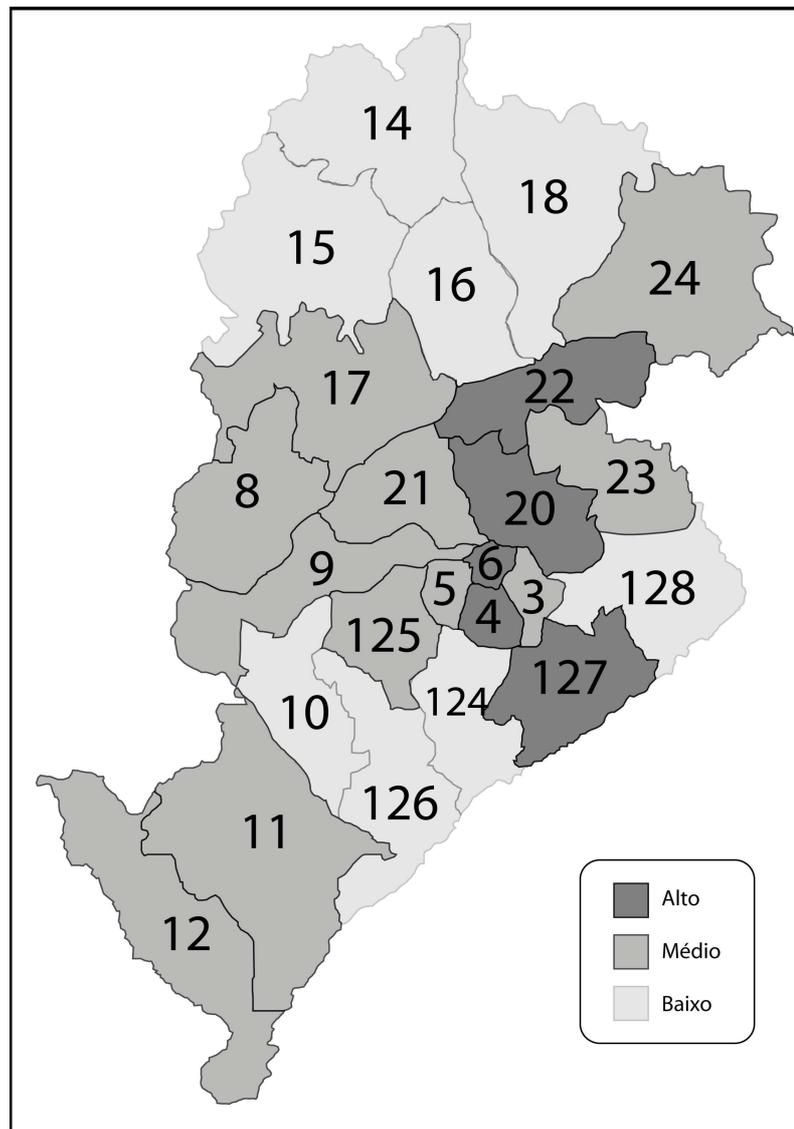
Quanto ao preparo dos policiais para interagir com a comunidade, bem como liderar processos e tomar decisões junto à comunidade, na maioria dos casos o desempenho foi considerado médio (11 CONSEPs) e baixo (seis CONSEPs). Em um conselho foi avaliado como inexistente e, em apenas dois, o conceito foi tido como alto. O resultado negativo foi atribuído, em muitos casos, à percepção ortodoxa e autoritária dos integrantes da corporação sobre a função policial, bem como a mecanismos de natureza organizacional. O modelo de polícia e de controle social ainda estaria associado ao militarismo e ao autoritarismo. Parece prevalecer a idéia de que, para o policial ser eficiente na sua missão de controlar a população e combater os supostos “inimigos da sociedade e do Estado”, é preciso manter a suspeição e o distanciamento dos civis, impor a sua autoridade e fazer o uso da força ilegítima na repressão.

A rotatividade dos policiais em posições de comando foi, segundo a pesquisa, um dos grandes problemas enfrentados pelos conselhos. Treze tiveram um alto rodízio, e os sete restantes tiveram nível médio. O problema parece atrelado à estrutura de carreira da organização, que exige uma alta rotatividade de comandantes e contraria a filosofia do programa de policiamento comunitário, que necessita de uma maior fixação dos policiais, para que conheçam os problemas da região. Dessa forma, em muitos casos, quando a comunidade conseguia desenvolver um maior entrosamento com o oficial que estava no comando da Cia. e familiarizado com os problemas de determinada região, o mesmo era remanejado para outro destacamento da PM. Todos os processos de aproximação, confiança e cooperação desenvolvidos mutuamente, até então, eram assim interrompidos, tendo que ser reiniciados e reconquistados após a designação de um outro comandante.

A dimensão que mede o apoio dos policiais em cargos superiores teve, de uma forma geral, um resultado bastante elevado. Em 14 conselhos o índice foi considerado alto e, em seis, médio. Esses dados foram avaliados à época pelo CRISP como um grande avanço em relação às experiências anteriores de policiamento comunitário e um fator considerado crucial para o desenvolvimento do programa. Há de se considerar, porém, que, com a nova diretriz

para o policiamento definida pela corporação, o apoio seja uma determinação acatada hierarquicamente pelos policiais em cargos superiores e posta em prática.

As duas últimas dimensões refletem, ainda segundo a avaliação, grandes problemas enfrentados na implementação do programa. Quanto ao conhecimento do programa pelos policiais, na maioria dos conselhos o resultado foi baixo (nove CONSEPs) e inexistente (seis CONSEPs). Em três o índice foi médio e, em dois, alto. Já o conhecimento do programa pelos oficiais foi considerado mediano em 14 CONSEPs. No mapa, a seguir, são apresentadas a distribuição geográfica e os índices de funcionamento dos conselhos de acordo com o resultado da pesquisa feita pelo CRISP (**Mapa 2**).



Mapa 2: Índice de funcionamento dos CONSEPs em Belo Horizonte
Fonte: Beato (2001) /CRISP/FJP

Beato (2001) concluiu que importantes mudanças foram feitas em relação às experiências anteriores de policiamento comunitário. Entre elas se destaca o abandono das “parcerias logísticas”, em que a comunidade auxiliava no financiamento de equipamentos de uso da corporação policial. O apoio dos agentes policiais de níveis superiores é outro dado positivo para o desenvolvimento do programa. Por outro lado, pontos como o desconhecimento do programa e a dificuldade de participação dos policiais – devido, em parte, à percepção ortodoxa e autoritária dos integrantes da corporação sobre a função policial, foram extremamente negativos. Neste caso, o problema seria suprido, em médio e longo prazos, através de cursos de formação e de uma reorientação dos currículos de formação policial. “É um equívoco acreditar que se pode implementar policiamento comunitário mantendo intactas antigas estruturas administrativas, ou de relacionamento com o público, ou até mesmo com as outras organizações do sistema de justiça” (BEATO, 2001, p.46).

Contudo, outras questões também apontadas necessitariam de soluções alternativas para não se tornarem empecilhos ao funcionamento futuro dos conselhos. Uma delas seria a baixa capacidade de atrair outros grupos, associações ou bairros para participar. Parte da dificuldade, segundo o estudo, deve-se à heterogeneidade das populações no espaço urbano, bem como às dificuldades decorrentes dos problemas da violência existente em algumas das regiões. E a outra, não menos importante, diz respeito à pouca confiança recíproca entre polícia e integrantes da sociedade civil. Os policiais parecem manter, por um lado, a tradicional suspeição em relação ao cidadão comum, como revelam, muitas vezes, através da “máxima” freqüentemente utilizada por eles: “bandido não tem estrela na testa”. Por outro lado, a população mantém as queixas de arrogância, abuso de autoridade e grosseria dos policiais no tratamento aos cidadãos.

A partir das conclusões da análise do primeiro ano de funcionamento do programa em Belo Horizonte constata-se, conforme ressalta Jacobi (2002) para outro contexto, que a participação tem limites e não é a panacéia para todos os problemas. Mas esse tipo de procedimento na segurança pública é interessante por criar um espaço até então inexistente para o cidadão no debate da segurança e porque, aos poucos, pode ajudar a ampliar a dimensão do controle social sobre as organizações públicas.

Um dos principais benefícios da participação das comunidades locais no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais é a possibilidade de modificar gradualmente as estruturas de poder local através daquilo que Navarro (1999) denomina controle social do espaço público (JACOBI, 2002, p. 34).

A submissão das polícias aos princípios do Estado de Direito é também requisito fundamental para a consolidação da democracia no país. Para isso, faz-se fundamental a observância do princípio de *accountability*, que traz em seu conceito as noções de responsabilidade, controle e transparência. Isso quer dizer responsabilização jurídica, política e administrativa; fiscalização por parte da sociedade civil e outras agências; e adoção de procedimentos transparentes (COSTA, 2004). Neste caso, o termo *accountability* refere-se também à adequação entre o comportamento da polícia e os objetivos da comunidade.

Dois anos depois desta avaliação da implantação dos CONSEPs, sinteticamente apresentada acima, outra pesquisa feita pelo CRISP/UFMG buscou descobrir as características mais gerais dos conselhos, como o perfil dos conselheiros, seu envolvimento com a polícia, temas abordados, relação com a polícia, entre outros. Para a análise, foram realizadas entrevistas com 249 membros de 21 conselhos na capital mineira durante o ano de 2003. Destacam-se, a seguir, os principais apontamentos desta segunda investigação.

Quanto à caracterização dos participantes dos CONSEPs, o relatório de pesquisa apontou que os membros dos conselhos comunitários de segurança, no período abordado,

eram 77% do sexo masculino (**Tabela 2**), 69,5% tinham mais de 40 anos de idade (**Tabela 3**) e 62,4% possuíam escolaridade igual ou superior ao segundo grau completo (**Tabela 4**).

Tabela 2

Distinção dos respondentes por sexo

Sexo	%
Masculino	77%
Feminino	23%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tabela 3

Faixa etária dos respondentes

Idade	%
Menos de 20 anos	10,4%
De 20 a 29 anos	5,2%
De 30 a 39 anos	14,9%
Mais de 40 anos	69,5%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tabela 4

Escolaridade dos respondentes

Faixa de Escolaridade	%
Até o 2º grau incompleto	37,6%
2º grau completo ou mais	62,4%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Apesar de os resultados do Survey de Vitimização em Belo Horizonte, realizado pelo CRISP/UFMG em 2002, revelarem que a maioria das vítimas de crimes na capital é do sexo feminino (53,2%, cerca de 229.697 pessoas) e tem até 30 anos de idade (45,6%, cerca de 197.009 pessoas), o maior envolvimento nos CONSEPs à época da pesquisa foi de homens acima dos 40 anos de idade, com segundo grau completo (CRISP/UFMG, 2000).

Quanto ao sexo, a justificativa pode estar no fato de os homens, ainda majoritariamente, estarem à frente tanto nas atividades profissionais quanto comunitárias. A faixa etária, acima dos 40, sugere que a maior preocupação com a segurança recai sobre aqueles já estabilizados financeira e profissionalmente, pais de famílias, donos de empreendimentos, aposentados entre outros.

O nível de participação da mulher na atividade relacionada à segurança pública ainda é relativamente baixo e pode estar condicionado à visão machista que ainda predomina quanto às atividades de policiamento e segurança, ao medo de represálias dos bandidos, ao receio da mulher em ser vítima de humilhação social ou policial, às desigualdades de gênero (as mulheres ainda são discriminadas em casa e no trabalho), e até mesmo devido à sobrecarga no espaço doméstico, tendo em vista que as tarefas usualmente não são divididas com os homens. Mas para um diagnóstico mais preciso das motivações da baixa participação das mulheres nos CONSEPs, faz-se necessário um estudo específico sobre o tema.

Quanto ao tempo de frequência no CONSEP, 46,2% informaram que comparecem aos encontros há mais de dois anos (**Tabela 5**). A maioria dos integrantes (57,9%) declarou também participar de outras associações, contra 42,1% que não tinham envolvimento com outros grupos organizados da sociedade (**Tabela 6**). No que diz respeito à frequência assídua às reuniões, 58% afirmaram comparecer em todos os encontros, 35,5% disseram ter frequência esporádica e 6,5%, que raramente compareciam (**Tabela 7**). O principal motivo apontado para o não comparecimento às reuniões foi a falta de recursos como tempo e

condições para locomoção (32,6%). Por outro lado, 7,8% dos entrevistados atribuíram o não-comparecimento à insatisfação com os resultados obtidos nas reuniões (**Tabela 8**).

Tabela 5

**Tempo em que já frequenta
o conselho**

Até um ano	30,9%
De um a dois anos	22,9%
Dois anos ou mais	46,2%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tabela 6

**Participação em outros
Conselhos ou Associações**

Sim	57,9%
Não	42,1%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tabela 7

**Assiduidade dos respondentes
às reuniões do CONSEP**

Assiduidade	%
Comparece em todas	58%
Comparece apenas em algumas	35,5%
Raramente comparece	6,5%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tabela 8

**Principal motivo para o não
comparecimento às reuniões**

Motivo	%
1-Falta de recursos (tempo, condições para locomoção, etc.)	32,6%
2-Falta de interesse	2,1%
3-Insatisfação com o processo de tomada de decisões	1,4%
4-Insatisfação com os resultados obtidos	7,8%
5-Outro motivo	56%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFGM, 2003

O maior tempo de frequência e a maior participação de integrantes com experiência e envolvimento com outros grupos organizados da sociedade são dados positivos porque podem trazer mais conscientização e envolvimento comunitário no conselho. Entre as motivações para o não-comparecimento às reuniões, embora representem a opinião da minoria, a insatisfação com os resultados obtidos nos encontros e a insatisfação com o processo de tomada de decisões merecem atenção porque tendem a acarretar sérios prejuízos à idéia de participação, por desacreditá-la na prática. Nesse sentido, tal situação requer que a polícia assuma o compromisso concreto de buscar solução ao problema após efetuar a consulta à população.

A preocupação com a segurança (82,9%) se destacou como a principal motivadora à participação cidadã nos CONSEPs (**Tabela 9**), assim como os crimes e a violência em geral (32,9%) foram apontados como as principais preocupações levadas pelos participantes às reuniões (**Tabela 10**).

Tabela 9**A Segurança como motivadora para participação no conselho**

Sim	82,9%
Não	17,1%
Total	100,0%

Fonte: CRISP/UFMG,2003

Tabela 10**Principais preocupações levantadas pelos participantes às reuniões**

Crimes/ violência em geral	32,9%
Crimes contra o patrimônio	25,7%
Crimes contra a pessoa	0,4%
Desordem física e/ ou social	0,4%
Insuficiência de patrulhamento	2,0%
Crimes/ tráfico de drogas	8,0%
Crimes de desordem física e/ou social	1,6%
Não respondeu	28,9%
Total	100,0%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tais resultados parecem refletir a crescente sensação de insegurança e medo provocada pelo aumento dos crimes e da violência, e também se colocam como uma resposta à insuficiência da capacidade do Estado, que não consegue controlar e resolver – pela via institucional – os principais conflitos produzidos no interior da sociedade civil. Ambas as questões estão problematizadas no primeiro capítulo desta dissertação.

Quanto ao local das reuniões, a maior parte dos encontros ocorreu dentro da própria companhia de polícia (**Tabela 11**), segundo 73,5% dos entrevistados, e teve convocação feita pelos presidentes dos CONSEPs (**Tabela 12**), conforme afirmaram 70,9%. Os representantes da Polícia Militar estiveram presentes na maioria dos encontros, de acordo com 73,5% das respostas (**Tabela 13**).

Tabela 11**Local onde as reuniões ocorrem**

Na companhia	73,5%
São itinerantes nos bairros	25,0%
Nas igrejas	6,4%
Nas escolas	12,3%
Outros locais	19,1%
Total	136,3%

Fonte: CRISP/UFGM, 2003

Tabela 12**Quem convoca as reuniões**

O comandante da companhia	32,4%
O presidente do CONSEP	70,9%
Outros	12,0%
Total	115,3%

Fonte: CRISP/UFGM, 2003

Tabela 13**Reuniões sem a participação da PM**

Sim	26,5%
Não	73,5%
Total	100,0%

Fonte: CRISP/UFGM, 2003

Como mencionado anteriormente, a articulação formal dos conselhos à Polícia Militar e, de certa forma, a dependência dos mesmos aos incentivos e estímulos dos integrantes da corporação podem inibir a busca por autonomia em relação à PM, além de dificultar iniciativas e propostas mais descentralizadas, que fujam aos padrões tradicionais de policiamento.

Questionados se confiavam na Polícia Militar após a implantação dos CONSEPs, 96,3% dos entrevistados responderam que sim. Apenas 3,7% disseram não confiar (**Tabela 14**). O mesmo ocorreu com a crença na eficiência do trabalho da PM. Afirmaram acreditar nessa eficiência 96,3%, e 3,7% disseram não acreditar (**Tabela 15**).

Tabela 14

**Confiança na PM após a
implantação do CONSEP**

Sim	96,3%
Não	3,7%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tabela 15

**Acredita na eficiência da PM
após CONSEP**

Sim	96,8%
Não	3,8%
Total	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Mas esses dados não refletem, necessariamente, uma melhora na relação entre policiais e cidadãos, posto ser possível imaginar que os participantes da pesquisa já tendiam antes a um tal posicionamento. Mesmo porque a sensação de insegurança, provocada pelo aumento da criminalidade, ainda se mostra crescente entre a população, bem como parece ser inegável a constatação de que os mais pobres e marginalizados ainda são os principais suspeitos e os integrantes de grupos considerados vulneráveis (negros, mulheres, índios e crianças) são as vítimas preferenciais da criminalidade comum e da violência policial.

Tais resultados positivos parecem estar muito mais ligados ao que Da Mata (1891) define como característica da sociedade brasileira: ser avessa ao conflito. Ao afirmar

confiança e eficiência da polícia, muitos participantes dos CONSEPs podem estar, na realidade, tentando evitar o conflito, já que a proposta de policiamento comunitário, em que estão inseridos os conselhos, busca justamente o consenso, ou seja, a incorporação das demandas e a cooperação popular.

Para 88,5% dos participantes da pesquisa, a influência que as reuniões dos CONSEPs exercem no planejamento das ações da Polícia Militar é elevada (**Tabela 16**). Quanto ao comportamento dos policiais militares, essa influência também seria grande na opinião de 72,2%. Somente 25,9% dos participantes vêem pouca influência e 1,9% afirma não ter nenhuma influência.

Tabela 16

Influência dos conselhos sobre a corporação

	Muita	Pouca	Nenhuma	Total
No planejamento das ações da PM	88,5%	9,8%	1,7%	100%
No comportamento dos policiais	72,2%	25,9%	1,9%	100%

Fonte: CRISP/UFMG

A crença em uma elevada influência das reuniões do CONSEP no planejamento das ações da polícia pode estar relacionada à assídua participação de comandantes da polícia nesses encontros, o que poderia facilitar o redirecionamento ou a alteração das estratégias adotadas para o policiamento comunitário. Quanto ao comportamento dos policiais militares, apesar da opinião da maioria, essa influência não se daria de maneira direta. Isto porque os policiais que executam o policiamento comunitário não participam obrigatoriamente das reuniões, recebendo as orientações de seus comandantes. Cabe ressaltar ainda que, em pesquisa realizada pelo CRISP/UFMG, um ano antes, a maioria dos conselhos foi classificada com baixa capacidade de fiscalização das atividades dos policiais militares e,

conseqüentemente, de seu comportamento. Outro ponto negativo na avaliação da implantação dos conselhos foi a constatação do baixo conhecimento do programa pelos policiais.

Na segunda pesquisa, também se destaca o fato de a maioria dos entrevistados acreditar que, com a implantação dos CONSEPs, houve uma melhora em relação à segurança da região (87,1%), quanto à atuação da polícia (86,3%) e quanto ao relacionamento da comunidade com a PM (91,8%) (**Tabela 17**). O aumento da sensação de segurança e a crença na melhor atuação da polícia seriam respostas aos objetivos mais imediatos dessa nova experiência de policiamento comunitário. Mas cabe destacar que uma coisa é a visão dos conselheiros e outra a do restante da população.

Tabela 17

Mudanças ocorridas após a implantação dos conselhos

	Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total
A segurança na região	87,1%	2,2%	10,7%	100%
A atuação da polícia	86,3%	1,9%	11,9%	100%
Relacionamento da comunidade com a PM	91,8%	1,2%	7,1%	100%

Fonte: CRISP/UFMG, 2003

Tais resultados também não têm uma correlação direta com a redução do número de crimes. Mesmo porque, conforme Beato (2001), a redução dos índices de criminalidade apenas com a atuação do policial constitui-se num “mandato impossível” porque outros fatores são, em muitos casos, mais importantes na determinação do número de crimes. “O programa de policiamento comunitário é muito incipiente para que se façam sentir resultados em termos de uma avaliação mais segura na redução da criminalidade” (Beato, p.12).

Por meio dos resultados dessas primeiras análises, elaboradas pelo CRISP, torna-se

possível conhecer algumas das principais dificuldades, interesses e modos de funcionamento dos CONSEPs em Belo Horizonte. A participação popular na formulação de políticas públicas contra a violência, embora seja premissa dos programas de policiamento comunitário, revelou-se, na realidade, como um ponto problemático.

Enquetes realizadas pelo site do CONSEP, via Internet, também buscam captar a opinião da comunidade sobre os conselhos e sobre o interesse do cidadão em participar das ações relacionadas à segurança pública. As questões foram colocadas na Internet há mais de um ano e ferramentas eletrônicas limitam a votação de cada internauta que acessa espontaneamente o site. O participante só pode opinar uma única vez do mesmo computador¹⁷. Para a enquete pública “Você acha que a comunidade pode ajudar a resolver os problemas de segurança pública?”, a maioria dos 182.158 votos de internautas (69,02%) foi para a alternativa “sim, sem o apoio da comunidade nenhum problema social vai ser resolvido”. O resultado dessa questão revela uma contradição porque, na prática, ainda há pouca participação da comunidade no debate da segurança e na elaboração das políticas públicas. A segunda resposta mais votada, entre as cinco opções oferecidas para esta pergunta (**Tabela 18**), foi “sim, desde que a comunidade também tivesse parte ativa nas decisões”, com 22,28% dos votos. A escolha por essa alternativa pode estar ligada à falta de poderes normativos e de decisão da comunidade nesse processo. Mantém-se, de certa forma, com os CONSEPs, uma cultura de adesão e não de deliberação. Apenas 2,17% disseram não acreditar que a comunidade possa ajudar a resolver os problemas de segurança pública. Os números são de um balanço parcial gerado pelo *webmaster* do site do CONSEP, a pedido do pesquisador, no dia 17/10/2005.

¹⁷ Se o internauta tentar votar mais de uma vez do mesmo terminal, uma mensagem na tela do computador irá informá-lo que “seu voto já foi computado”.

Tabela 18**Enquete pública realizada no site do CONSEP na Internet**

Você acha que a comunidade pode ajudar a resolver os problemas de segurança pública?	
1-Não acredito.	2,17%
2-Não, mas poderia vir a ajudar.	1,63%
3-Sim, desde que houvesse uma maior divulgação.	4,9%
4-Sim, desde que a comunidade também tivesse parte ativa nas decisões.	22,28%
5-Sim, sem o apoio da comunidade nenhum problema social vai ser resolvido.	69,02%

Fonte: Site do CONSEP – Dados capturados em 17/10/2005

Os resultados de outra enquete, também exposta à opinião pública no site do CONSEP, indicam a desinformação dos votantes sobre os conselhos. À indagação “Você conhece ou participa do seu CONSEP?”, apenas 25% dos 71.423 votos contabilizados até a data deste balanço foram para a alternativa “conheço, sei como funciona, já participei de reuniões dele” (**Tabela 19**). A maioria dos votantes, 75%, apesar de estar consultando a página do CONSEP na Internet, informaram não saber o que é o órgão e escolheram as seguintes alternativas propostas: “não sei o que é, acho que falta maior divulgação sobre isto” (35%); “gostaria de saber o que é, talvez até participar dele” (17,5%); “não conheço, não sei o que é, nem nunca ouvi falar de sua existência” (12,5%); e, finalmente, “já ouvi falar, mas não sei o que é nem o que faz ou pode fazer” (10%).

Tabela 19**Enquete pública realizada no site do CONSEP na Internet**

Você conhece ou participa do seu CONSEP?	
1. Conheço, sei como funciona, já participei de reuniões dele	25%
2. Já ouvi falar, mas não sei o que é nem o que faz ou pode fazer	10%
3. Não conheço, não sei o que é, nemnunca ouvi falar de sua existência	12,5%
4. Gostaria de saber o que é, talvez até participar dele.	17,5%
5. Não sei o que é, acho que falta maior divulgação sobre isto.	35%

Fonte: Site do CONSEP – Dados capturados em 17/10/2005

Os resultados dessa segunda enquete indicam, de certo modo, a falta de divulgação à comunidade de informações claras sobre os conselhos, seus objetivos e prioridades. Isso pode se tornar um empecilho a mais para que as pessoas se disponham a participar e descubram sua forma de contribuir. Nesse sentido, tais resultados expõem uma certa fragilidade dos conselhos quanto à sua estruturação e, conseqüentemente, sinalizam problemas em sua representatividade.

Quase cinco anos após a implementação dos CONSEPs em Belo Horizonte, os mesmos parecem ainda enfrentar o difícil processo de consolidação e ampliação da experiência de participação popular na esfera da segurança pública. Alguns conselhos ficaram no meio do caminho, foram desativados e, agora, estão sendo reestruturados. Levantamento feito no primeiro semestre de 2005 pelo autor desta dissertação, por meio de consulta telefônica, revelou que a maioria dos 25 conselhos (72%) está funcionando, mas de formas distintas (**Quadro 01**). Esta verificação teve suas limitações principalmente porque, em alguns casos, não foi possível localizar o presidente dos CONSEPs e, então, optou-se por

ouvir os comandantes da Companhia de Polícia Militar da região de atuação dos conselhos.

Reúnem-se uma vez por mês ou mais	18 conselhos
Não se reúnem com a comunidade	05 conselhos
Encontra-se desativado	01 conselho
Não foi possível contatar	01 conselho
Total	25 conselhos

Quadro 01: Freqüência das reuniões do CONSEP

Fontes: Pesquisa própria

Neste levantamento feito pelo pesquisador, exclusivamente para checar se os conselhos estavam se reunindo regularmente, os representantes do CONSEP e da polícia responderam à questão: Quantas reuniões o conselho realiza por mês? Dezoito deles informaram manter pelo menos um encontro mensal. Entre estes, havia um CONSEP que, segundo seu representante, realizava duas reuniões ao mês: uma com o colegiado e outra com a comunidade; e outro conselho que, em determinados meses do ano, informou realizar encontros com coordenadores de área uma vez por semana, totalizando quatro reuniões ao mês. Também integravam esse mesmo grupo um conselho que foi reativado no início de 2005, após eleger nova diretoria, outro que mantinha reuniões regulares basicamente com a presença dos diretores, porque – segundo integrante da polícia – seria rara a participação de representantes da comunidade; e ainda outro que foi desmembrado e, na época do levantamento, dois CONSEPs dividiam a atuação em área subordinada a uma mesma companhia de polícia. A regra seguida por grande parte desses conselhos era realizar um encontro mensal agendado e, havendo a necessidade, eram convocadas reuniões extraordinárias.

Por outro lado, cinco conselhos não estavam realizando reuniões mensais com a comunidade. Deste grupo, um presidente de CONSEP informou que deixou de convocar as reuniões após discordância de opinião com os representantes da polícia na sua área de

atuação; e outro disse que deixou de fazer as reuniões, no ano de 2005, por falta de recursos e suporte da Secretaria de Defesa Social e da Polícia Militar.

Havia ainda um CONSEP sendo reestruturado desde o início do ano de 2005 e que, por isso, não estava se reunindo com a comunidade, mas mantinha reuniões com a diretoria; e também um conselho que, segundo seu presidente, descentralizou as reuniões e delegou sua realização às associações de bairro, que repassam posteriormente as demandas da comunidade à diretoria do conselho. Em apenas um CONSEP, integrantes da diretoria e/ou representantes da polícia não foram localizados para informar sobre o seu funcionamento atual. Somente um dos conselhos consultados se encontrava totalmente desativado.

Os CONSEPs surgem na realidade belo-horizontina como proposta de um espaço de participação e articulação popular na esfera da segurança pública, mas sua consolidação enfrenta diversas limitações e desafios, conforme indicam os resultados das pesquisas apresentadas neste capítulo. Passados os primeiros anos da implantação dos CONSEPs, e num contexto de criminalidade ainda em altos patamares, torna-se relevante verificar qual o real papel que tais conselhos desempenham no debate das políticas públicas de segurança. Qual a capacidade de influência, e se ela realmente existe, dos cidadãos ditos participantes sobre o Estado, representado neste caso pela polícia, ou seja, até que ponto as demandas são transformadas em ações concretas para a segurança? Tais questões passarão a ser discutidas no próximo capítulo, à luz de uma nova pesquisa realizada pelo autor desta dissertação, sem, no entanto, desconsiderar os dados reveladores trazidos pelas investigações já feitas e apresentadas nesta seção.

4 – CAPÍTULO 3: OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO INDUZIDA: A EXPERIÊNCIA DE QUATRO CONSEPS DE BELO HORIZONTE

A criação e implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs) em Belo Horizonte tiveram como ator principal a própria Polícia Militar de Minas Gerais, como já explicitado no capítulo anterior. Com a abertura democrática, a corporação saiu em busca de uma nova imagem, agora de organização estatal prestadora de serviços. Para isso, tenta superar um modelo, remanescente do Brasil Império, que se tornou sua marca registrada: o modelo repressivo (do poder armado do Estado), hierárquico na tomada de decisões e unilateral na definição de suas ações.

Com os CONSEPs, a Polícia Militar assumiu o papel de produtora da mobilização social, ou seja, de precursora de um movimento que reflete a preocupação e desejo de mudança, também compartilhados pelo cidadão comum. Sabe-se, porém, que o processo de indução da participação serve tanto para oxigenar os canais decisórios e fomentar novos processos sociais quanto para legitimar decisões ou instituições.

Sendo assim, ao analisar práticas ditas inovadoras como os CONSEPs, um dos pilares na estratégia de policiamento comunitário na capital mineira, torna-se relevante para esta dissertação verificar se, na elaboração das políticas públicas adotadas para a segurança, as decisões são tomadas coletivamente, têm a cooperação entre agentes estatais e representantes da sociedade civil e são negociadas fora de uma escala hierárquica; qual o real papel dos conselhos e, até que ponto, suas demandas se convertem em ações concretas para a segurança.

Para tanto, o autor desta dissertação acompanhou reuniões de quatro conselhos por seis meses (entre julho e dezembro de 2005), entrevistou integrantes de suas diretorias, aplicou e distribuiu questionários aos participantes dos encontros, entrevistou comandantes das respectivas companhias da Polícia Militar, além de ter pesquisado documentos do

processo de criação e estudos feitos sobre a implantação dos CONSEPs. A próxima seção passará a detalhar as estratégias metodológicas utilizadas e, em seguida, serão apresentados os critérios adotados para a seleção dos quatro conselhos que foram acompanhados pelo pesquisador. Nas últimas seções deste capítulo, apresentar-se-ão os resultados da pesquisa e a análise dos processos e opiniões acerca da atuação dos CONSEPs e da participação popular na segurança pública da capital mineira.

4.1 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa de campo foi realizada durante o ano de 2005 e foram utilizadas como métodos de coleta de dados a observação nas reuniões dos conselhos, aplicação e distribuição de questionários, entrevistas semi-estruturadas com comandantes da Polícia Militar nos quatro conselhos selecionados e pesquisa e análise documental.

Os questionários (Anexo B) foram aplicados pelo autor desta dissertação a um total de oito conselheiros integrantes das diretorias executivas de quatro Conselhos Comunitário de Segurança Pública de Belo Horizonte (CONSEPs). A diretoria (órgão executivo) de cada conselho é composta por quatro membros: presidente, vice-presidente, diretor administrativo (secretário) e diretor financeiro (tesoureiro). A proposta inicial era contemplar os quatro integrantes da diretoria executiva de cada um dos quatro conselhos selecionados, mas, durante o percurso da investigação, constatou-se que nem todos os integrantes das atuais diretorias se mantiveram participantes dos conselhos. Na maioria dos CONSEPs selecionados (veja critério para a escolha na próxima seção), continuam em atividade permanente apenas o presidente e um segundo membro, que nem sempre é o vice-presidente. Durante os encontros em que os questionários foram respondidos pelos integrantes das diretorias, nas suas residências ou

locais de trabalho, os respondentes foram incentivados a comentar suas escolhas e também foram feitas perguntas complementares de esclarecimento. Os encontros para aplicação dos questionários e entrevistas duraram em média 2 horas e a maior parte do diálogo foi gravada.

Na transcrição dos principais pontos das entrevistas, para preservar as identidades dos respondentes, por se tratar de um assunto que poderia expô-los a possíveis represálias de criminosos, o autor desta dissertação optou apenas por distinguir os envolvidos – policiais, representantes da comunidade e conselheiros com cargos nas diretorias – e divulgar suas respectivas idades. O mesmo procedimento foi adotado para as declarações e comentários registrados em notas de campo durante os encontros da comunidade, em entrevistas não gravadas e respostas a questões abertas no questionário.

Também foram distribuídos questionários durante reuniões em três conselhos (CONSEPs 6, 10 e 20¹⁸), no segundo semestre de 2005, na tentativa de se captar a opinião de outros integrantes da comunidade¹⁹. Em um conselho (CONSEP 14), que figura entre os que não estavam realizando encontros regulares com a comunidade, os questionários foram entregues posteriormente a alguns participantes da última reunião aberta à comunidade, que foram contatados por telefone (os seus números telefônicos constavam da lista de presença daquele encontro). Ao questionário distribuído a este grupo, acrescentou-se uma questão para tentar verificar os motivos que teriam levado à suspensão das reuniões, apesar de o conselho não ter sido formalmente desativado. Ao todo, foram distribuídos 52 questionários, a maioria entregue aos presentes no final das reuniões, em envelopes com a postagem paga para retorno ao pesquisador por intermédio dos Correios, sem custos financeiros aos respondentes. No

¹⁸ A numeração que diferencia os conselhos se refere à identificação das respectivas companhias de Polícia Militar responsáveis pela área de atuação dos mesmos. Assim, o CONSEP 6, por exemplo, atua na região comandada pela 6ª CIA. da PM.

¹⁹ Nos conselhos acompanhados, não há distinção entre participantes e conselheiros e, muito menos, no tratamento dado às pessoas presentes às reuniões. Todos os integrantes da assembleia, tirando o presidente do CONSEP, que geralmente coordena as reuniões, podem se manifestar após se inscrever para o debate.

total, considerando os questionários aplicados aos membros da diretoria, foram encaminhados pelo pesquisador 60 questionários.

Até o final de dezembro de 2005, foram devolvidos 22 envelopes pelos Correios, o que representa 42% dos 52 questionários distribuídos nas reuniões. Somados aos oito questionários aplicados pelo pesquisador aos integrantes das diretorias, totalizaram-se 30 questionários. A análise apresentada neste capítulo se baseia, em parte, neste material que apresenta a opinião desses respondentes (incluindo os diretores) dos quatro conselhos. É importante ressaltar que, em todos os conselhos, os integrantes das diretorias que participaram da pesquisa estiveram ou ainda estão diretamente envolvidos no processo desde a implantação dos conselhos e, por isso, tem conhecimento direto dos sucessos e fracassos, possibilidades e limites desta iniciativa.

Também se constituíram como instrumentos deste estudo entrevistas a três comandantes das companhias da Polícia Militar e, em um caso, a um tenente e um cabo designados para substituir seu comandante no encontro agendado com o pesquisador. A opinião desses oficiais sobre os CONSEPs é relevante porque, além de terem sob seu comando as unidades operacionais da PM, são também responsáveis pela promoção e incentivo à mobilização da comunidade. As entrevistas tiveram como base um roteiro (Anexo C) com uma série de perguntas que foram realizadas verbalmente, seguindo uma ordem prevista, mas permitindo que fossem acrescentadas questões de esclarecimentos. Se, por um lado, as respostas podem ter sido filtradas pelo entrevistado e ter sofrido influências do ambiente em que as entrevistas foram realizadas (as companhias de polícia), por outro, permitiram o aprofundamento de assuntos e de pontos de vista. Com isso, buscou-se dar voz a vários atores envolvidos nessa nova proposta de Segurança Pública – os CONSEPs –, que pretendem funcionar enquanto um canal de comunicação entre a polícia e a comunidade.

Nesta pesquisa, o recurso à observação fez-se também fundamental dentro de uma perspectiva de análise do processo de funcionamento do CONSEP, de descrição dos seus componentes e das relações produzidas, percebidas e interpretadas pelo grupo, do ponto de vista do observador. O sucesso da observação, por não supor nenhum instrumento específico para direcioná-la, tal como um questionário ou um roteiro de entrevista, pesa quase que inteiramente sobre os ombros do observador (HAGUETE, 1992). Nas 15 reuniões comunitárias observadas, o pesquisador procurou se portar como um membro da comunidade, mas, devido ao reduzido número de participantes nos encontros dos conselhos e por ser hábito cada pessoa presente se apresentar no início das reuniões, em todos os CONSEPs selecionados o autor desta dissertação foi convidado a se identificar e a explicar os motivos de sua participação. Em que pesem possíveis inibições provocadas pela presença de um estranho ao meio nas primeiras reuniões, buscou-se manter a neutralidade e o distanciamento necessários.

Em três conselhos pesquisados, o autor desta dissertação esteve presente em 11 reuniões abertas à participação da comunidade, de julho a dezembro de 2005, sendo que sete encontros foram realizados nas dependências das companhias de polícia e quatro em outros locais como escolas, hotel e associação comercial. Em um conselho, após o início da observação do pesquisador, as reuniões com a comunidade, que já estavam ocorrendo trimestralmente, foram temporariamente suspensas. Neste caso, o conselho foi mantido como objeto desta pesquisa para se tentar levantar os motivos que teriam conduzido à suspensão temporária das reuniões. Embora tenham sido selecionados quatro conselhos para esta pesquisa, houve participação do autor desta dissertação em três reuniões de outros CONSEPs de Belo Horizonte.

Além das entrevistas, dos questionários e da observação participante, recorreu-se também à pesquisa em fontes documentais para a contextualização histórica e entendimento

da estrutura e formas de atuação dos CONSEPs. O departamento da Polícia Militar de Minas Gerais encarregado pela Assessoria de Polícia Comunitária denominada PM3, auxiliou no levantamento de informações fornecendo estatutos, leis e diretrizes sobre os CONSEPs. A análise documental contou ainda com material público como jornais e Internet. Levantamentos estatísticos da criminalidade, que ajudaram na identificação dos principais aspectos da violência nas diferentes regiões da capital mineira, e o Mapa da Exclusão Social de BH foram utilizados para auxiliar na seleção dos quatro conselhos analisados. Na próxima seção, serão expostos os critérios utilizados para a escolha desses quatro conselhos, entre os 25 CONSEPs que respondem pela área de Belo Horizonte.

4.2 - CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS CONSEPS PESQUISADOS

A escolha dos quatro conselhos objetos deste estudo levou em conta os seguintes critérios: delimitação das áreas mais violentas e menos violentas em Belo Horizonte, considerando o registro de crimes violentos – contra o patrimônio e contra a pessoa –, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – que expressa os níveis de inclusão/exclusão social–, e a participação popular nas reuniões dos CONSEPs. A escolha desses indicadores remete, num primeiro momento, a temas mais amplos presentes no cenário da criação dos CONSEPs em Belo Horizonte: o aumento da criminalidade, o resgate dos direitos de cidadania e o apelo à participação popular, assuntos debatidos no primeiro capítulo desta dissertação.

A partir desses indicadores, que serão detalhados abaixo, os conselhos foram separados inicialmente em três áreas de atuação: de maior risco, de médio risco e de menor risco. Neste estudo, o pesquisador optou por descartar o grupo intermediário e privilegiar aqueles que apresentaram os resultados considerados mais altos e baixos em cada critério

adotado para, a partir daí, escolher os conselhos. Com isso, buscou-se verificar a atuação dos CONSEPs em espaços urbanos com características distintas e a possível influência dessas condições nas dinâmicas adotadas para a prevenção e combate à criminalidade e também na incidência da participação.

A utilização dos registros de crimes violentos como um dos critérios de seleção dos conselhos se justifica pelo fato de os mesmos serem as principais referências, inclusive para a polícia, para o tratamento da criminalidade e da violência. Neste contexto, esta dissertação parte da hipótese de que o aumento da criminalidade pode influenciar, de certa forma, a mobilização da população nas diferentes regiões de Belo Horizonte. Supõe-se, inicialmente, que quanto mais violenta a região, mais mobilizados serão os moradores para buscar meios de prevenir e combater a criminalidade.

Sendo assim, optou-se por utilizar como base de dados as estatísticas de ocorrências de crimes violentos registrados em Belo Horizonte pela Polícia Militar de Minas Gerais de 1998 a 2003, variação temporal que contempla o período anterior e posterior à implantação dos CONSEPs. São considerados crimes violentos: homicídio, tentativa de homicídio, estupro, roubo e roubo à mão armada. Essas ocorrências estão divididas em dois subgrupos: crimes contra a pessoa e contra o patrimônio (roubo e furto a residências, a veículos, a transeuntes, a estabelecimentos comerciais, entre outros).

Neste caso, a divisão dos CONSEPs em áreas de maior risco e menor risco foi obtida com a soma do total anual dos crimes contra a pessoa, por um lado, e dos crimes contra o patrimônio, por outro, no período acima mencionado, registrados pelas companhias de polícia correspondentes à área de atuação dos conselhos. Os oito CONSEPs situados em regiões com o maior registro de crimes ficaram no grupo que atua em áreas aqui consideradas de maior risco e os oito CONSEPs com o registro do menor número de ocorrências, no grupo que atua em áreas de menor risco (**Tabela 20**).

Tabela 20

Regiões com maior ou menor registro de incidência de crimes

Áreas de maior risco - Locais com mais ocorrências de crimes violentos			
Contra o patrimônio		Contra a pessoa	
Cia. PM/CONSEP	Total de crimes 1998/2003	Cia. PM/CONSEP	Total de crimes 1998/2003
6	15.676	128	1.417
9	8.874	10	1.302
8	8.205	14	1.141
14	7.368	12	979
10	7.209	24	976
11	6.960	11	901
12	6.322	124	858
16	6.185	125	828
Áreas de menor risco - Locais com menos ocorrências de crimes violentos			
Contra o patrimônio		Contra a pessoa	
Cia. PM/CONSEP	Total de crimes 1998/2003	Cia. PM/CONSEP	Total de crimes 1998/2003
126	3.154	4	103
5	3.645	5	144
127	3.780	3	218
23	4.086	20	321
3	4.163	17	353
17	4.845	23	388
24	4.921	6	474
4	4.951	9	560

Fonte: Levantamento do CRISP realizado junto à Polícia Militar e fornecido ao pesquisador em 2005.

Já o IVS foi escolhido como um dos indicadores porque permite identificar, na capital mineira, as áreas que estão mais ou menos vulneráveis ao processo de exclusão social – entendido como negação ou desrespeito aos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida. Assim, conforme Nahas (2000), a noção de exclusão considera não apenas a falta de acesso a bens e serviços que signifiquem a satisfação das necessidades básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, à justiça, à cidadania e também à representação política.

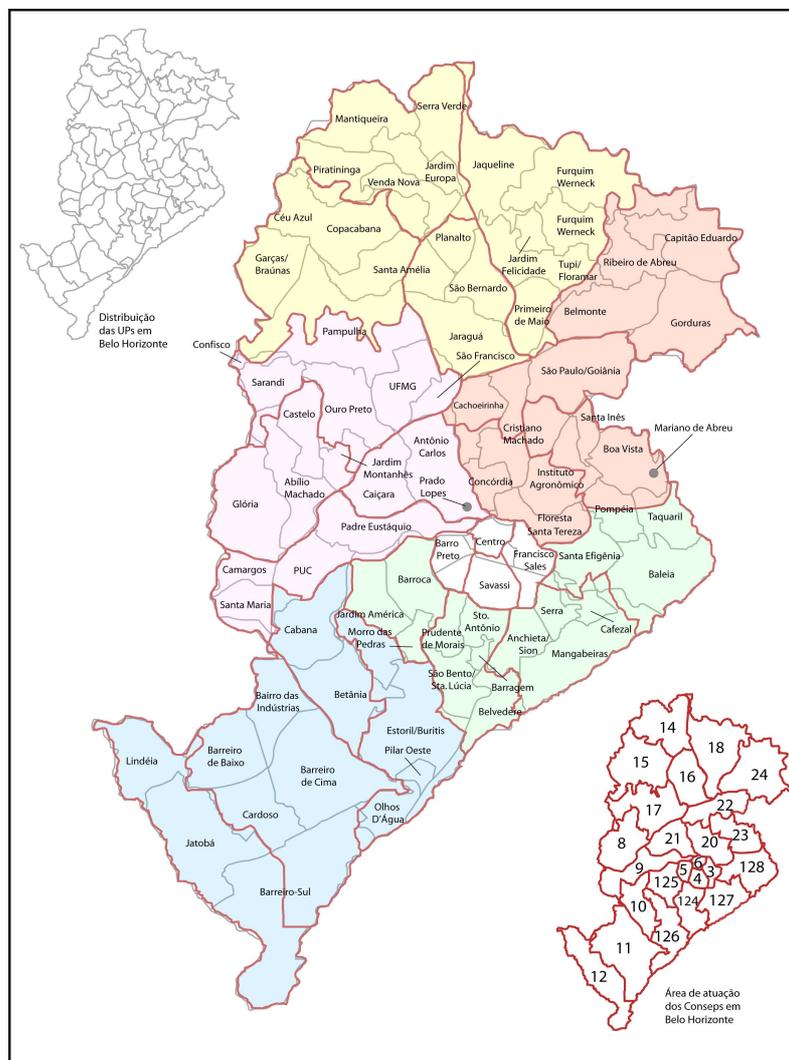
O índice foi elaborado para a confecção do “Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte”, trabalho desenvolvido em parceria pela PUC Minas e Prefeitura Municipal de

Belo Horizonte, utilizando informações georreferenciadas em 81 Unidades Planejamento (UPs-Anexo A), relativas, principalmente, ao ano de 1996. O IVS permite análises e diagnósticos sociais dos diferentes espaços da cidade. Sendo assim, o índice aponta para alguns problemas sociais que precisam ser enfrentados para a redução da situação de risco social de determinada parcela da população mais ou menos exposta à violência. O IVS busca situar o acesso da população a cinco dimensões essenciais para se alcançar a cidadania:

- 1** – Dimensão Ambiental: acesso a uma moradia com qualidade, do ponto de vista da densidade do domicílio, da qualidade da edificação e da infra-estrutura urbana disponível;
- 2** – Dimensão Cultural: acesso à educação formal que permita inserção em processos políticos, sociais e econômicos de caráter mais global;
- 3** - Dimensão Econômica: acesso à ocupação, preferencialmente formal, e a um nível de renda;
- 4** – Dimensão Jurídica: acesso à assistência jurídica de qualidade, aqui considerada como sendo a assistência privada;
- 5** – Dimensão Segurança de Sobrevivência: acesso a serviços de saúde, garantia de segurança alimentar e acesso ao benefício da previdência.

No Mapa da Exclusão Social, as 81 UPs foram ordenadas em cinco classes, de acordo com o valor obtido para o IVS. Para esta pesquisa, as cinco classes foram readequadas à classificação adotada (índices altos, médios e baixos). Por expressar um atributo negativo (ou seja, a vulnerabilidade social de uma população), quanto maior o valor do IVS, pior a situação da população naquela UP, ou seja, mais vulnerável à exclusão social. Considerando que os valores do IVS variam entre 0,12 (o menor) a 0,79 (o maior), as UPs que atingiram até 0,34 ficaram no grupo de baixa vulnerabilidade e as UPs que atingiram índices de 0,57 a 0,79, no grupo de alta vulnerabilidade. Em seguida, as UPs e seus respectivos IVSs foram situados nas

áreas de atuação dos CONSEPs (**Mapa 3**). De acordo com os índices foram definidos os locais mais vulneráveis e os menos vulneráveis (**Tabela 21**).



Mapa 3: Distribuição da UPs nas áreas de funcionamento dos CONSEPs
Fonte: Beato (2001)/ CRISP/FJP;

Obs.: Mapa da Exclusão Social de BH, disponível no site da PBH no endereço http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT_VisualizaConteudo.html?query=pp_conteudo.id=9334

Tabela 21

Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) de Belo Horizonte

Locais mais vulneráveis (com índices mais altos) (0,57 a 0,79)		
NOME DA UP	IVS	ÁREA DO CONSEP
Barragem	0,79	124
Jardim Felicidade	0,78	18
Taquaril	0,77	128
Mariano de Abreu	0,77	23
Capitão Eduardo	0,76	24
Cafezal	0,76	127
Baleia	0,75	128
Olhos D'água	0,72	126
Confisco	0,71	17
Ribeiro de Abreu	0,70	24
Gorduras	0,70	24
Mantiqueira/Sesc	0,67	14
Prado Lopes	0,67	21
Jardim Montanhês	0,67	8
Morro das Pedras	0,65	125
Jatobá	0,64	12
Jaqueline	0,64	18
Belmonte	0,62	24
Barreiro de Cima	0,60	11
Primeiro de Maio	0,60	18
Garças/Braúnas	0,60	15
Isidoro Norte	0,59	18
São Bernardo	0,59	16
Céu Azul	0,59	15
Tupi/Floramar	0,59	18
Jardim Europa	0,57	14
Copacabana	0,57	15
São Paulo/Goiânia	0,57	22
Lindéia	0,57	12
Piratininga	0,56	14
Cabana	0,56	10
Locais menos vulneráveis (com índices mais baixos) (0,12 a 0,34)		
NOME DA UP	IVS	ÁREA DO CONSEP
Cristiano Machado	0,35	20/23
Padre Eustáquio	0,34	9
Caiçara	0,34	21
Pampulha	0,30	17
Floresta/Sta. Tereza	0,29	20
Barroca	0,21	125
Santo Antônio	0,20	124
São Bento/Santa Lúcia	0,20	124
Belvedere	0,19	124

Magabeiras	0,18	127
Barro Preto	0,18	5
Centro	0,18	6
Serra	0,17	127
Francisco Sales	0,16	3
Prudente de Moraes	0,16	124
Anchieta/Sion	0,14	127
Savassi	0,12	4

Fontes: Mapa da Exclusão Social de BH – 1996 e Mapa da Distribuição dos CONSEPs de Belo Horizonte por Companhias

Quanto à frequência das reuniões dos CONSEPs e à participação popular, foram consideradas as opiniões de conselheiros em entrevistas prévias, conversas com estudiosos do assunto, notícias sobre os conselhos na imprensa local, o mapa elaborado por Beato (2001) – que apresenta a distribuição geográfica dos índices de funcionamento dos CONSEPs, obtida por meio da análise da implantação dos conselhos, apresentada no segundo capítulo desta dissertação –, e levantamento feito pelo próprio pesquisador, em 2005, para verificar se os mesmos estavam se reunindo regularmente, cujos resultados também foram previamente apresentados no segundo capítulo (**Tabela 22**). É importante ressaltar que estes critérios são menos precisos ou objetivos que os anteriores, mas, no decorrer do processo de seleção, mostraram-se fundamentais e, algumas vezes, determinantes para a definição final do conselho que seria analisado, conforme poderá ser observado mais à frente nesta seção.

Tabela 22**Atividade dos CONSEPs de BH**

<i>Mais atuantes</i>	<i>Menos atuantes</i>
22	4
20	14
6	15
127	16
	18
	10
	124
	126

Fonte: Pesquisa própria/Beato (2004)

Os conselhos escolhidos, a partir dos critérios adotados, foram aqueles que estiveram presentes mais vezes entre os diferentes indicadores de maior e menor risco, vulnerabilidade e atuação dos CONSEPs. Inicialmente, dois conselhos (o CONSEP 10 e o CONSEP 14) foram selecionados no grupo com maiores indicadores, de acordo com os três critérios adotados, e outros dois (o CONSEP 4 e o CONSEP 23) no grupo com os menores indicadores. Após os primeiros contatos com os presidentes desses CONSEPs, no caso dos menos vulneráveis, ambos tiveram que ser substituídos. Um deles porque o presidente da diretoria recém-empossada informou que ainda não dispunha de informações sobre o funcionamento do conselho e o outro porque o presidente informou que estava se desligando do CONSEP, que não estava se reunindo mais. A seguir, apresentar-se-ão a síntese da escolha dos conselhos (**Tabela 23**), suas principais características e, no caso dos que foram substituídos, quais os CONSEPs que ocuparam os seus lugares.

Tabela 23

Escolhas dos CONSEPs a serem investigados

Áreas	Crimes violentos		IVS	Atividade dos CONSEPs	Resultado final
	Contra o patrimônio	Contra a pessoa			
<i>Com maior risco</i>			Mais Vulnerável	<i>Mais atuantes</i>	
			124		
			18		
			128		
			23		
			24		
	6	128	127		
	9	10	126		10 *
	8	14	17		11
	14	12	14	22	12
	10	24	21	20	14 *
	11	11	8	6	
	12	11	125	127	
		124	12		
			18		
			11		
		15			
		16			
		22			
		10			
<i>Com menor risco</i>			Menos Vulnerável	<i>Menos atuantes</i>	
	126	4	4		4 **
	5	5	3		5
	127	3	6	4	3
	23	20	5	14	6 ***
	3	17	127	15	23 **
	17	23	124	16	20 ***
	24	6	125	18	9
	4	9	20	10	
			23	124	
			17	126	
			21		
		9			

Fontes: Polícia Militar, Mapa da Exclusão Social de BH/1996, Beato (2004) e pesquisa própria

* Inicialmente selecionados

** Excluídos da amostra inicial pelos motivos apresentados a seguir

*** Selecionados como substitutos

Entre os escolhidos, o CONSEP 10 atua na área da 10ª Cia da PM, 5º BPM. Seus principais bairros de abrangência são Betânia, Salgado Filho, Marajó, Gameleira, Nova Cintra, Vista Alegre, Camargos, Madre Gertrudes, Santa Maria; e os aglomerados urbanos Cabana Pai Tomás, São José II, Nova Gameleira I e II. A região está em 5º lugar no registro de mais crimes contra o patrimônio, em 2º no registro de mais crimes contra a pessoa, e possui UPs com altos Índices de Vulnerabilidade Social. Curiosamente, este conselho não figura entre os “mais atuantes”, apesar de estar no grupo dos mais vulneráveis, segundo os critérios estabelecidos nesta pesquisa.

O CONSEP 14 atua na área da 14ª Cia. da PM, 13ª BPM. Os principais bairros são Venda Nova, São Paulo, Rio Branco, São João Batista, Lagoinha (Venda Nova), Letícia, Serra Verde, Minas Caixa, Maria Helena, e os aglomerados urbanos Europa, Nova América, Leblon, Mantiqueira I. A região está em 4º lugar no registro de mais crimes contra o patrimônio, em 3º lugar no maior registro de crimes contra a pessoa, tem UPs com alto IVS e, também, não aparece entre os conselhos “mais atuantes”. Cabe ressaltar aqui que nenhum dos CONSEPs pré-selecionados no grupo de maior risco aparece entre aqueles tidos como “mais atuantes”, ou seja, que mantêm reuniões freqüentes e conseguem atrair a comunidade para participar. Essa constatação parece contradizer a hipótese inicial do pesquisador de que a violência levaria à ampla mobilização popular. As motivações e implicações disso irão permear a apresentação e análise desta pesquisa.

Já o CONSEP 4 foi selecionado na área com menores índices. É a 8ª região com o menor registro de crimes contra o patrimônio e a 1ª região com o menor registro de crimes contra a pessoa. Atua na área sob a vigilância da 4ª Cia, 1º BPM, e abrange principalmente os bairros de Lourdes, Savassi e Funcionários. Está situado em área de UPS com baixo IVS e, quanto à atuação do conselho, à época da seleção, este não estava realizando reuniões com a comunidade e tentava se reestruturar com uma nova diretoria.

Sendo assim, este conselho, que trocou seu diretores no final de 2004 e não estava realizando reuniões com a comunidade, precisou, por esses motivos, ser substituído como objeto desta dissertação. Após os primeiros contatos com a nova diretoria, o presidente recém-empossado informou que, embora houvesse “boa vontade em participar da pesquisa”, a nova diretoria não dispunha de informações sobre o funcionamento do CONSEP, que estava sendo reestruturado e ganharia um novo plano de atuação.

Para a substituição deste conselho, buscou-se um CONSEP com características semelhantes, mas que tivesse uma diretoria com mais tempo de atuação e que mantivesse reuniões regulares com a comunidade. O CONSEP 4 foi então substituído pelo CONSEP 6 que, embora não se encaixe em todos os critérios determinados, na ocasião da escolha se reunia freqüentemente com a comunidade – chegando a fazer encontros mais de uma vez por mês –, alguns integrantes da sua diretoria estavam no cargo desde a criação do CONSEP, e seu presidente se mostrou receptivo e interessado pela pesquisa.

Apesar de na “linha de sucessão” estarem em melhores posições os CONSEPs 3 e 5, como pode ser observado na síntese proposta pelo **Tabela 23**, foram feitas várias tentativas de aproximação com esses conselhos, que também atuam na área sob a responsabilidade da 4ª Cia, mas sem sucesso. Procurados pelo pesquisador por meio de ligações telefônicas, algumas vezes os representantes não puderam ser localizados e, em outras, havia indisponibilidade de tempo dos mesmos para que fosse possível agendar encontros, entrevistas e participações nas reuniões com a comunidade.

O CONSEP 6, por um lado, não se encaixa em um dos critérios utilizados para o grupo de menor risco, qual seja, não apresenta baixo índice de crimes contra o patrimônio. Isso poderá implicar uma maior preocupação dos integrantes desse conselho com essa modalidade de infração. Mas, por outro, registra baixos índices de crimes contra a vida, baixo IVS e, na

ocasião da escolha, reunia-se freqüentemente com a comunidade. Sua região de abrangência é parte da área central de Belo Horizonte, conhecida como hipercentro.

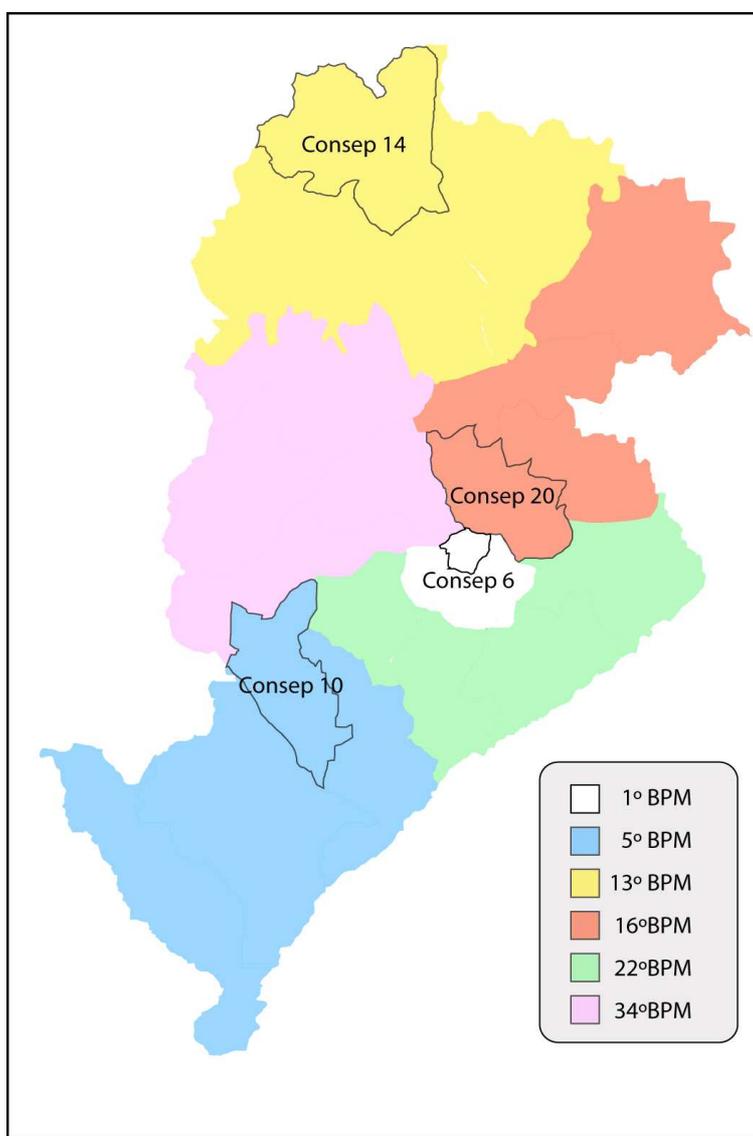
O CONSEP 23 também foi inicialmente selecionado. Sob a responsabilidade do 16º BPM, é a 4ª região com menor número de crimes contra o patrimônio, a 6ª com menor número de crimes contra a vida e possui UPs com baixo IVS. À época da escolha dos CONSEPs, seu presidente, último remanescente daquela diretoria, informou que o grupo já não estava mais se reunindo e que ele havia comunicado seu desligamento do conselho à Polícia Militar e que, por isso, não poderia participar da pesquisa. O presidente informou ainda que estava se desligando do conselho por motivos pessoais e profissionais.

O CONSEP 23 foi então substituído pelo CONSEP 20, também sob a responsabilidade do 16º BPM. O conselho substituto se destaca como a 4ª região com menor índice de crime contra a vida e possui UPs com baixo IVS. Assim como na substituição anterior, o CONSEP 20 não se encaixa no critério de baixo índice de crimes contra o patrimônio. Isso, de certa forma, expõe uma fragilidade e, possivelmente, uma das principais preocupações com a segurança nessa região. Em contrapartida, seu presidente informou manter reuniões regulares com a comunidade e aceitou participar da pesquisa. Os principais bairros na sua área de abrangência são Horto, Santa Teresa, Floresta, Cidade Nova, Concórdia, Sagrada Família, Renascença e os aglomerados urbanos Tiradentes, Concórdia e Buraco Quente II.

Além dos critérios acima mencionados para a escolha dos CONSEPs, levou-se em conta também o fato de os mesmos estarem em áreas pertencentes a Batalhões da Polícia Militar diferentes, o que possibilitaria a análise dos conselhos no enfrentamento de diferentes situações de criminalidade e risco social, bem como a possível diversificação de soluções e procedimentos adotados pelos comandos dos batalhões em suas distintas áreas de atuação, incluindo o relacionamento com a sociedade e com o conselho. Os quatro selecionados ficam

em quatro batalhões da Polícia Militar distintos, de um total de seis batalhões que cuidam da segurança de toda a Belo Horizonte (**Mapa 4**).

A partir da próxima seção, apresentar-se-ão os resultados da pesquisa e a análise dos processos e das opiniões emitidas acerca das ações que envolvem os conselhos comunitários de segurança da capital mineira.



MAPA 4: CONSEPs selecionados como objetos da pesquisa.

Fonte: Pesquisa própria/Assessoria de Estatística e Geoprocessamento EMPM, 2004.

4.3 – DILEMAS ENTRE O QUE SE EXPRESSA E O QUE SE OBSERVA NA DINÂMICA DOS CONSEPS

Uma das primeiras impressões ao iniciar o trabalho de campo desta pesquisa foi de que, apesar de a violência ter crescido nos últimos cinco anos, o cenário de funcionamento dos conselhos em Belo Horizonte apresentava pouca ou nenhuma alteração. Reuniões com baixa participação popular e CONSEPs ainda se reunindo, na maioria das vezes, nas Companhias da Polícia Militar. Tais situações expõem, de certa forma, a falta de investimento para atrair a participação popular e a dependência dos conselhos aos incentivos da polícia para continuarem se reunindo, por um lado, e uma certa inércia da sociedade, habituada com a tutela do Estado na segurança e com as decisões verticais.

A primeira dificuldade encontrada pelo pesquisador foi estabelecer um contato direto com o presidente ou com algum outro integrante da diretoria dos CONSEPs escolhidos. Nas companhias, os policiais não estavam autorizados a fornecer os telefones dos integrantes do CONSEP, “por medida de segurança”, e só poderiam informar a data da próxima reunião. Em conversa telefônica com um funcionário da corporação, o mesmo disse que: “se o assunto fosse urgente poderia ser comunicado diretamente à polícia”.

Tal situação expôs, de imediato, problemas de comunicação e organização interna dos conselhos. Não é possível estabelecer um primeiro contato direto com os integrantes do CONSEP sem passar antes pela polícia ou, então, aguardar a reunião mensal (o telefone de contato com o CONSEP é o telefone da Cia. de Polícia Militar). Se por algum motivo um integrante da comunidade não quiser ou não puder comunicar o seu problema diretamente à polícia, terá que aguardar a próxima reunião do conselho.

Por outro lado, trouxe à tona também uma outra questão: se CONSEP e PM estavam sendo tratados como sinônimos. Parece haver ainda muita confusão quanto ao papel do

conselho. Segundo um presidente de CONSEP, a comunidade tem pouco conhecimento desse mecanismo, não participa e, por isso, ele é pouco representativo.

Há muita confusão. Muitas pessoas acham que o CONSEP pertence à polícia. Às vezes, a própria polícia age como se os CONSEPs fossem dela. Não por maldade, mas porque a parceria é tão forte que gera essa confusão. Mas a polícia é, na verdade, o principal parceiro do CONSEP. (Informação verbal)²⁰

Após participar das primeiras reuniões nos CONSEPs selecionados para esta pesquisa, além de ter participado de encontros de outros conselhos que atuam na capital mineira, as impressões iniciais foram se confirmando. As reuniões mantinham a média de participação entre dez e 30 pessoas (incluindo os representantes do CONSEP e da polícia), a mesma detectada na primeira avaliação do CRISP em 2001, um ano após a implantação dos conselhos em Belo Horizonte. Nem todos os componentes da diretoria executiva dos conselhos participam com regularidade das reuniões; alguns, inclusive, como já mencionado, desligaram-se formalmente dos conselhos. As principais justificativas atribuídas à saída desses conselheiros estão ligadas ao desgaste nas relações com o grupo ou com a polícia e a motivos pessoais. Cabe ressaltar aqui que, em todos os conselhos selecionados, os integrantes da diretoria participam há mais de um mandato, ou seja, há mais de dois anos. Alguns estão no cargo desde a implantação dos conselhos.

Quanto à dinâmica das reuniões nos CONSEPs que mantiveram os encontros ordinários mensais, em dois conselhos elas aconteceram sempre à noite, com início entre 19h e 19h30. No período analisado, um conselho realizou as reuniões sempre à tarde, com início entre 16h e 16h30. Neste caso, embora os encontros contassem com a presença de representantes de escolas, do comércio e dos chamados líderes de quarteirão pelo presidente

²⁰ Declaração de um presidente de CONSEP, de 62 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 22 de junho de 2005.

deste conselho, o horário das reuniões, durante o expediente de trabalho, acaba se tornando um empecilho a mais para a participação da comunidade. Geralmente, os encontros dos conselhos acompanhados duraram, em média, uma hora e meia.

Um dos CONSEPs em análise realizou seus encontros mensais com formato diferenciado. As reuniões eram divididas em duas partes. No primeiro bloco, os participantes da área de atuação do conselho assistiam à apresentação, feita pelo comandante da Cia., de dados estatísticos da evolução criminal na região, das atividades de segurança desenvolvidas pela polícia, demarcação de pontos críticos, entre outras informações ditas “estratégicas”. Na segunda parte, o público se dividia em cinco grupos de bairros. Cada sub-região tinha a coordenação de um tenente, responsável por ouvir as queixas e problemas apresentados pelos representantes da comunidade. Se, por um lado, observou-se uma certa preocupação da polícia em repassar informações à comunidade, bem como em aproximar os cidadãos dos coordenadores das ações de segurança nos seus respectivos bairros, por outro, evidenciou-se uma centralização na coordenação das reuniões.

Ao término de um dos encontros, o presidente do CONSEP em questão queixou-se ao pesquisador da forma como a PM estava conduzindo as atividades do conselho. Segundo ele, os convites para a reunião estavam sendo feitos, enviados e assinados pela polícia; a pauta da reunião estava sendo definida pela polícia, bem como o andamento da reunião e a definição do tempo de exposição verbal dos convidados. “Já conversei sobre isso com o major. Se isso persistir, representará um retrocesso no processo de emancipação do conselho”, afirmou o presidente do conselho ao pesquisador.

Outro CONSEP realizou, durante um mês, as reuniões por sub-regiões em dias diferentes. Além de um encontro mensal com representantes de toda a área de atuação do conselho, no decorrer do mês foram organizadas reuniões extraordinárias com os líderes de setores para tratar especificamente dos problemas daquelas áreas ou quarteirões. Com essa

estratégia, segundo o presidente desse conselho, pretendia-se compartilhar as experiências bem sucedidas com os integrantes de toda a área e, ao mesmo tempo, cuidar dos problemas específicos de cada setor. Mas, nas reuniões por sub-regiões, o número de participantes ficou ainda menor.

Houve ainda um CONSEP que, além de realizar reuniões trimestrais, interrompeu os encontros com a comunidade ainda durante a realização desta pesquisa, mas seus integrantes permaneceram nos cargos e teriam apresentado demandas e sugestões colhidas junto à comunidade diretamente à polícia.

Apresentar-se-ão a seguir outras constatações e análises quanto ao funcionamento e organização dos conselhos, bem como problemas enfrentados pelos conselheiros, levantados durante observação nas reuniões, contatos estabelecidos com os integrantes desses CONSEPs, entrevistas e através dos questionários.

A caracterização dos membros dos CONSEPs, como se verá, mantém o mesmo perfil apontado por pesquisa feita pelo CRISP em 2003. Nos quatro conselhos analisados, considerando ser este um recorte do universo dos 25 CONSEPs em Belo Horizonte, 80% dos 30 respondentes são do sexo masculino (**Tabela 24**), 66,7% têm mais de 40 anos (**Tabela 25**) e 73,3% possuem escolaridade igual ou superior ao segundo grau completo (**Tabela 26**, conforme respostas dadas aos questionários²¹). Relacionando esses dados com o item profissão, torna-se mais clara a compreensão do perfil. Do total de respondentes, 30% são aposentados, 40% têm profissões ligadas ao comércio, 13,3% são funcionários públicos, 10% de profissionais liberais, e o restante (6,7%) é composto por um estudante e uma dona-de-casa (**Tabela 27**).

²¹ Do total de questionários distribuídos (60), estão em análise 50%, ou seja, 30 questionários, a maior parte devolvida pelos Correios e alguns aplicados pelo próprio pesquisador, conforme metodologia já apresentada na seção anterior.

Tabela 24**Distinção dos respondentes por sexo**

Sexo	Nº	%
Masculino	24	80%
Feminino	06	20%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Tabela 25**Faixa etária dos respondentes**

Faixa de Idade	Nº	%
De 20 a 29 anos	04	13,3%
De 30 a 39 anos	04	13,3%
Mais de 40 anos	20	66,7%
Não informaram	02	6,7%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Tabela 26**Escolaridade dos respondentes**

Faixa de Escolaridade	Nº	%
1º grau completo/ incompleto	06	20%
2º grau completo ou mais	22	73,3%
Não informaram	02	6,7%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Tabela 27**Profissões dos respondentes**

Ocupações	Nº	%
Aposentados	09	30%
Profissões ligadas ao comércio	12	40%
Funcionários públicos	04	13,3%
Profissionais liberais	03	10%
Outros	02	6,7%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Tais resultados parecem indicar que se dispõem mais a integrar os conselhos os aposentados, por ter mais tempo disponível para a prática da participação, e os comerciantes, que demonstram ter maior interesse em se mobilizar contra a violência e criminalidade e fazem uso deste espaço de participação para reivindicar ações do Estado para defender seus bens e propriedades.

A maioria dos participantes se apresenta nas reuniões como representante de algum grupo organizado, instituição ou como integrante de algum setor (lojistas, comerciários, escolas, associações, prefeitura, polícias Militar e Civil entre outros). Entre os cidadãos comuns, ou seja, aqueles que residem na região e não se enquadram em nenhuma das categorias acima citadas, os aposentados seriam os mais freqüentes. Para se ter uma idéia, dos 30 questionários respondidos, nove expressaram as opiniões de aposentados e apenas dois foram preenchidos por uma dona-de-casa e por um estudante.

Do total de 30 respondentes da pesquisa, 60% informaram estar no CONSEP há mais de dois anos, 13,3% de um a dois anos e 26,7% há menos de um ano (**Tabela 28**). Se, por um lado, é positiva a maior permanência da maioria dos participantes, por agregar experiência ao processo, por outro, o pequeno número de novos participantes pode ser pensado como reforçando a baixa capacidade de os CONSEPs atraírem outros integrantes para ampliar e renovar esse espaço de participação no debate da segurança pública, problema também verificado em pesquisas anteriores e que acompanha os conselhos desde sua implantação na capital mineira.

Tabela 28

Tempo de participação dos respondentes nos CONSEPs

Tempo	Nº	%
Há menos de um ano	08	26,7%
De um a dois anos	04	13,3%
Há dois anos ou mais	18	60%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Nos questionários, a maioria também respondeu que participa de outros conselhos ou associações, 66,7% (**Tabela 29**), e que comparece a todas as reuniões do CONSEP, 63,3% (**Tabela 30**). Com isso, é possível supor que a questão da participação para essa parcela de respondentes seja um valor anterior ao processo desencadeado pelos CONSEPs. Além disso, pode-se conjecturar ainda que esse grupo pertença a uma pequena parcela da população, conforme Dias (2002), que possui uma predisposição à participação.

Tabela 29

Participação dos respondentes em outros Conselhos ou Associações

Participação	Nº	%
Sim	20	66,7%
Não	09	30%
Não responderam	01	3,3%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Tabela 30

Assiduidade dos respondentes às reuniões

Assiduidade	Nº	%
Comparece em todas	19	63,3%
Não comparece em todas	11	36,7%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Dos 36,7% que disseram não participar regularmente dos encontros, os principais motivos alegados foram: falhas na agenda do CONSEP, expediente de trabalho incompatível ao horário das reuniões, falta de convocação, indisponibilidade de tempo, e outros compromissos. Contudo destacam-se, entre os já tradicionais impedimentos à participação, os argumentos que apontam falhas na agenda do CONSEP e falta de convite.

Ambos os empecilhos destacados acima estão ligados à organização interna dos conselhos: na definição e divulgação de uma data para os encontros e na forma de atrair o cidadão à participação. A falta de convocação ao mesmo tempo em que poderia ser vista como falta de comunicação interna (com o grupo) e externa (com a comunidade), também poderia indicar, além de problemas de infra-estrutura, falta de compromisso e empenho dos diretores com uma das principais funções do próprio CONSEP, que é atrair a participação popular.

As reuniões, como já apontado pelas pesquisas apresentadas no capítulo anterior, continuam acontecendo, segundo 56,7% dos participantes desta pesquisa, nas Companhias da Polícia Militar (**Tabela 31**), convocadas pelo presidente dos CONSEPs, 80% (**Tabela 32**)²², e com a participação dos policiais militares, 53,3% (**Tabela 33**). Os encontros ocorrem, eventualmente, também nos bairros, em locais indicados por associações de moradores ou outros grupos (como escolas, comerciantes e síndicos) que convidam o CONSEP para debater os problemas de segurança.

Tabela 31

Local onde as reuniões ocorrem

Local	Nº	%
Na Companhia da PM	17	56,7%
São itinerantes nos bairros	07	23,3%
Nas escolas	02	6,7%
Outros locais	03	10%
Não responderam	01	3,3%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

²² Nos quadros em que a soma dos respondentes exceder a 30 e, conseqüentemente, os percentuais excederem a 100% é porque as pessoas escolheram mais de uma opção e não indicaram a prioridade de suas escolhas.

Tabela 32**Quem convoca as reuniões**

	Nº	%
O comandante da Cia	08	26,6%
O presidente do CONSEP	24	80,0%
Outros	03	10%
Não responderam	01	3,3%
Total	36	119,9%

Fonte: Pesquisa própria

Tabela 33**Reuniões sem a participação da PM**

Ocorrência	Nº	%
Sim	11	36,7%
Não	16	53,3%
Não responderam	03	10%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Em um dos CONSEPs analisados, apesar dele abranger mais de 20 bairros, as reuniões ocorreram quase sempre na Companhia de Polícia, no mesmo bairro, privilegiando e facilitando a presença dos moradores locais ou das proximidades. Nos outros conselhos cujas reuniões foram acompanhadas pelo pesquisador, os encontros ocorrem de forma intercalada na Cia. e nos bairros (itinerantes ou setORIZADAS).

A falta de um local próprio, uma sede independente para o CONSEP, é um dos problemas apontados inclusive por alguns presidentes dos conselhos. Os encontros mensais nas dependências da Cia. da PM podem ter efeito negativo e inibir a participação, conforme depoimentos dos conselheiros:

Acho que o CONSEP tem que ter uma sede própria. O conselho representa a comunidade, mas não existe um local onde o comunitário procure o CONSEP. Este

é o grande problema. Nós não temos um telefone e não temos um endereço onde o comunitário possa procurar o conselho. Por enquanto, o CONSEP é virtual. Por isso, acho importante ter um espaço próprio. Quando tivermos uma sede, vamos contratar um funcionário no horário de expediente normal e ter um telefone. As pessoas poderão manter contato em qualquer horário. (Informação verbal)²³

As reuniões dentro da companhia atrapalham um pouco. Tem algumas pessoas que se identificam muito como a PM, gostam de ficar ali paparicando. Tem outras pessoas que não gostam. Isso tem feito muitos se afastarem. Por isso, tiramos as reuniões de lá. Passamos também a fazer na regional para ser um local neutro, onde todo mundo pode ir. (Informação verbal)²⁴

Não estamos no nível que gostaríamos de estar. Não temos uma sede, não temos auditório, não temos dinheiro para manter uma secretária e recursos para montar um site. Isso requer um dinheiro mínimo. (Informação verbal)²⁵

Quanto à motivação para a participação nas reuniões mensais do CONSEP, a maioria (73,3%) respondeu, como primeira opção, a “preocupação com a violência” (**Tabela 34**). Dos 40% (12 pessoas) que escolheram uma segunda opção, 33,3% apontaram o medo de ser vítima da violência. As respostas trazem à tona a insegurança e o medo como as principais preocupações desses atores sociais, impulsionando-os, em certa medida, à busca de soluções alternativas, já que a proteção do Estado tem se revelado insuficiente com a crescente violência urbana. Esses importantes temas foram contemplados no primeiro capítulo desta dissertação.

Tabela 34

Motivação para participação dos cidadãos no Conselho

Motivação	1º opção		2º opção	
	Nº	%	Nº	%
Foi vítima da violência	03	10%	02	16,7%
Preocupa-se com a segurança	22	73,3%	03	25%
O medo de ser vítima da violência	-	-	04	33,3%
Outros motivos	05	16,6%	03	25%
Total	30	100%	12	100%

Fonte: Pesquisa própria

²³ Declaração de um presidente de CONSEP, de 62 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 22 de junho de 2005.

²⁴ Declaração feita por um presidente de CONSEP, de 37 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 30 de junho de 2005.

²⁵ Declaração de um presidente de CONSEP, 36 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 27 de setembro de 2005.

As pautas das reuniões seriam definidas, segundo 80% dos respondentes (**Tabela 35**), pelos CONSEPs. À polícia caberia, segundo as próprias diretrizes para a criação dos conselhos, captar as demandas dos cidadãos. Mas, durante a observação dos encontros com a comunidade, o autor desta dissertação percebeu que há casos em que a polícia influencia diretamente a definição e a condução dos assuntos debatidos.

Tabela 35

Quem define as pautas

	Nº	%
O CONSEP	24	80%
A polícia	09	30%
A comunidade	05	16,7%
Outros	01	3,3
Não respondeu	01	3,3
Total	40	133,3%

Fonte: Pesquisa própria

Em três conselhos acompanhados, as reuniões são presididas e coordenadas pelos presidentes do CONSEP e/ou seus representantes em casos de ausência. Nesses CONSEPs, a mobilização dos participantes bem como a definição dos assuntos da pauta também são atribuições dos conselheiros. Em um conselho, os encontros são presididos e coordenados pelo representante da Polícia Militar. A convocação das reuniões e a pauta são definidas também pela polícia, como afirma o próprio comandante do batalhão: “Toda reunião do CONSEP é movimentada, gerada e administrada basicamente pela Polícia Militar.” Neste caso, parece haver uma descaracterização do conselho enquanto mecanismo da comunidade no debate da segurança pública. Ele estaria sendo controlado quase exclusivamente pela polícia. A hierarquia é também estabelecida na relação com a comunidade e o cidadão corre o risco de se tornar um mero informante. Tal situação poderia levar ainda ao esvaziamento do conselho e ao descrédito quanto às possibilidades da participação cidadã.

Os principais assuntos discutidos nos encontros seriam, conforme os questionários, as estratégias de policiamento, escolha de 70% dos respondentes, avaliação do trabalho da polícia nos bairros, apontada por 66,7%, seguidas pelas ocorrências de crimes e problemas na comunidade que podem levar a delitos, ambos com 63,3% dos votos (**Tabela 36**).

Tabela 36

Quais os principais assuntos discutidos nas reuniões

Assuntos	Nº	%
Ocorrências de crimes	19	63,3%
Estratégias de policiamento	21	70%
Problemas na comunidade que podem levar a delitos	19	63,3%
Avaliação do trabalho da polícia	20	66,7%
Outros	07	23,3%
Total	86	286,6%

Fonte: Pesquisa própria

Apesar de as estratégias de policiamento terem sido apontadas como os principais assuntos discutidos nas reuniões, na prática, conforme observação nos encontros dos conselhos com a comunidade, os assuntos predominantes foram os problemas com a criminalidade em cada área ou bairro, discutidos por meio de relatos de ocorrências criminais feitos pelos participantes. Tais constatações reforçam as opções feitas em questão anterior, que apontaram a preocupação com a segurança e o medo de ser vítima da violência como os principais motivadores da participação dos cidadãos nos conselhos.

As respostas aos questionários também apontaram a “violência em geral”, escolha de 76,6% dos respondentes, como a principal preocupação levada pela comunidade às reuniões

do CONSEP, seguida pelo “policimento insuficiente”, 63,3% (**Tabela 37**). Percebe-se que as reuniões, muitas vezes, caracterizam-se mais como locais onde a comunidade vai buscar ajuda para um problema imediato do que um espaço para planejar a segurança. Nos encontros dos CONSEPs presenciados pelo autor desta dissertação, pouco se discutiu sobre sugestões ou adoção de medidas preventivas diferentes das ações já adotadas pelo policiamento tradicional. Na maioria das vezes, as pessoas comparecem aos encontros para expor seus problemas e cobrar soluções para os mesmos. As principais reivindicações são o aumento de policiamento por meio de rondas em viaturas policiais e a presença permanente de policiais nos bairros. Tal postura parece sinalizar uma possível prevalência da busca de interesses particulares no âmbito dos conselhos, bem como uma ênfase em soluções imediatas aos problemas que atingem os cidadãos mais diretamente.

Tabela 37

**Principais preocupações levadas
pela comunidade às reuniões**

Preocupação	Nº	%
Violência em geral	23	76,6%
Crimes contra o patrimônio	12	40%
Crimes contra a pessoa	14	46,6%
Desentendimentos pessoais e ou familiares	02	6,6%
Policimento insuficiente	19	63,3%
Tráfico de drogas	15	50%
Outros	05	16,6%
Não respondeu	01	3,3%
Total	91	303%

Fonte: Pesquisa própria

Em um dos conselhos analisados, as pautas das reuniões incluíram apresentação dos dados estatísticos da criminalidade violenta nos bairros da sua área de abrangência e das

principais ações implementadas no policiamento. Isso possibilita o acompanhamento mensal dos crimes registrados e a avaliação da eficácia das ações implementadas pela polícia para reduzir a criminalidade. Este talvez seja um modelo mais adequado para a descentralização das informações e para o acompanhamento pela comunidade do trabalho policial, podendo também gerar discussões mais substantivas acerca de possíveis alternativas.

A questão da participação, embora seja uma das premissas do programa de policiamento comunitário mineiro, parece, na realidade, não ser o principal foco das ações e estratégias dos conselhos. Na questão “como a comunidade é convocada a participar das discussões?”, 56,7% dos respondentes escolheram duas opções: “boca a boca” e “outros”. Para 13,3%, a convocação se daria por meio de cartazes e panfletos e, para 6,7%, não há convocação da comunidade (**Tabela 38**). Entre as outras formas de convocação apontadas pelos respondentes, apareceram “associações de moradores, igrejas, escolas, polícia comunitária, pessoalmente, por circulares, fax, e-mail, telefone, reuniões com datas fixas, mensageiros, convites impressos e ofícios”.

Tabela 38

Como é feita a convocação para participar das reuniões

Meio utilizado	Nº	%
Cartazes e panfletos	04	13,3%
Boca a boca	17	56,7%
Mídia (rádios, TV, jornais impressos)	01	3,3%
Não é convocada	02	6,7%
Outros	17	56,7%
<i>Total</i>	<i>41*</i>	<i>136,7%</i>

Fonte: Pesquisa própria

Levando-se em conta que a maioria dos integrantes das diretorias dos conselhos são profissionais em atividade e não se dedicam em tempo integral ao conselho, a estratégia do

convite boca a boca é rudimentar e parece ser ineficiente porque não há um controle sobre a informação transmitida e nem mesmo uma garantia da sua difusão. Quanto aos mecanismos como circulares, fax, e-mail, telefone, reuniões com datas fixas, mensageiros, convites impressos e ofícios, todos pressupõem um cadastro com informações (no mínimo, um telefone) das pessoas com interesse em participar ou, então, que o cidadão já tenha participado de alguma reunião para ter se cadastrado e saber qual é o dia do mês em que a reunião acontece. E mesmo que informações como endereço e telefone estivessem à disposição dos integrantes dos CONSEPs, tal medida exigiria ainda recursos materiais e pessoais (material de divulgação e funcionários para fazer o trabalho). Como a participação no conselho é voluntária e não remunerada, e os CONSEPs não dispõem de recursos próprios, tais mecanismos, quando utilizados, atingem uma reduzida parcela da comunidade, não têm garantia de eficácia na atração de novos participantes e nem de que as ações terão ampla divulgação.

As outras estratégias apontadas, como convites por intermédio de associações, igrejas, escolas, polícia comunitária, dependem diretamente do grau de envolvimento de tais instituições ou lideranças com o debate acerca da violência em suas comunidades para tornarem-se efetivas. Como todas as pesquisas já realizadas apontaram a baixa capacidade dos conselhos em mobilizar a sociedade, supõe-se que tais mecanismos não são utilizados devidamente ou que a forma como são usados necessite de aperfeiçoamento.

Como já mencionado no início desta seção, não há dificuldades somente para os conselhos atraírem os cidadãos. Obstáculos no caminho contrário, ou seja, para um contato direto com os conselheiros, também existem. Para a questão “como um integrante da comunidade, que não é conselheiro, pode entrar em contato com os integrantes do

CONSEP?”, 23,3% informaram que seria possível por meio de telefone, cujo número é divulgado ao público, 30% responderam que somente nas reuniões periódicas e 36,7% de outras formas (**Tabela 39**).

Tabela 39

Como um cidadão, que não é conselheiro, pode entrar em contato com o CONSEP

Meio para contato	Nº	%
Somente nas reuniões Periódicas	09	30%
Por meio de telefone, cujo número é divulgado ao público	08	23,3%
Somente na Cia. da PM, por intermédio de um policial	07	6,7%
Outros	11	36,7%
Total	35	123,4%

Fonte: Pesquisa própria

Entre essas outras formas, foram citados além de telefone, e-mail e contato direto com qualquer membro da diretoria do CONSEP. Mas o funcionamento desses mecanismos pressupõe a existência de informações públicas como o número do telefone do conselheiro (que não é fornecido pela polícia), o endereço eletrônico, e até saber quem são os diretores ou membros do conselho na região. Apesar de 23,3% dos respondentes afirmarem que o número de telefone dos conselhos é divulgado publicamente, o pesquisador não presenciou, durante as reuniões acompanhadas entre junho e dezembro de 2005 a ocorrência de tal divulgação. Apenas 6,7% dos respondentes disseram que o contato ocorre somente na Cia. da PM, por intermédio de um policial, embora este pareça ser o procedimento mais comum devido ao fato

de os conselhos estarem ainda sob a tutela da polícia e dependerem, em muitos casos, inclusive de espaço nas companhias para se reunir.

Em outra questão que buscou identificar os principais meios de comunicação entre CONSEP e comunidade (**Tabela 40**), as reuniões foram a opção de 70% das pessoas que responderam aos questionários, reforçando a constatação acerca da falta de outros mecanismos – que não os encontros mensais – para um contato direto com a comunidade.

Tabela 40

**Quais os principais meios de comunicação entre
CONSEP e comunidade**

Meio de comunicação	Nº	%
As reuniões	21	70%
A Cia. de Polícia	05	16,7%
Outros	04	13,3%
Não responderam	04	13,3%
Total	34	113,3%

Fonte: Pesquisa própria

Se a participação direta dos cidadãos e de grupos organizados da sociedade ainda pode ser considerada baixa, uma outra questão que se torna pertinente é “como as demandas da comunidade por segurança chegam, então, ao CONSEP”? Para este questionamento, 60% responderam, como primeira opção, que as demandas chegam por meio dos integrantes do CONSEP. De 17 pessoas que escolheram uma segunda opção, 58,8% responderam que elas chegam por participação direta dos cidadãos (**Tabela 41**).

Tabela 41**Como as demandas chegam ao CONSEP**

Condutores das demandas	1º opção		2º opção	
	Nº	%	Nº	%
Integrantes do conselho	18	60%	02	11,8%
A polícia	01	3,3%	04	23,5%
Representantes e lideranças da comunidade	04	13,3%	10	58,8
Os cidadãos por participação direta	05	16,7%	01	5,9%
Não responderam	02	6,7%	-	-
Total	30	100%	17	100%

Fonte: Pesquisa própria

Se, como já foi analisado anteriormente, integrar os CONSEPs não é a principal ocupação dos conselheiros e nem a atividade à qual os mesmos dedicam a maior parte de seu tempo, colher as demandas e os anseios da comunidade na sua área de atuação (alguns casos com até 40 bairros) não é uma tarefa que se possa cumprir sem um mínimo de tempo dedicado e sem que se faça um amplo trabalho no corpo a corpo. No caso da segunda opção escolhida, de que as demandas chegassem aos conselhos por participação direta dos cidadãos, esse mecanismo acaba ficando restrito a um mesmo grupo, devido aos obstáculos que se impõem à atração de novos participantes. Dessa forma, pode ficar comprometida até mesmo a representatividade desses conselhos nas suas áreas de atuação.

À indagação se o conselho formula ele mesmo demandas de algum tipo, 63,3% afirmaram que sim (**Tabela 42**). Desses, 52,6% especificaram quais seriam essas demandas. Entre as principais reivindicações informadas estão: a solicitação de operações policiais com fins específicos como, por exemplo, operação natalina e ocupação de praças; aumento do efetivo e policiamento preventivo em determinados locais e datas.

Tabela 42**O CONSEP formula demandas**

	Nº	%
Sim	19	63,3%
Não	09	30%
Não responderam	02	6,7%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Percebe-se que, na maioria das vezes, as demandas recaem sobre a estrutura ou atividade da polícia, em forma de reivindicações de aumento do policiamento ou outro tipo de operação policial. Poucas vezes, como já mencionado anteriormente, discutiu-se – nas reuniões acompanhadas pelo pesquisador – formas alternativas de a comunidade lidar com os problemas e de se prevenir os crimes.

Outro agravante observado é que as ações deflagradas pela polícia por meio de demandas da comunidade não são frequentemente acompanhadas ou avaliadas pelos conselheiros nas reuniões posteriores à apresentação dessas demandas. Quando a polícia apresenta alguma avaliação nas reuniões, o que não ocorreu com frequência em todos os CONSEPs acompanhados, são priorizadas as estatísticas oficiais, que são os principais indicadores da criminalidade utilizados pela corporação. Os problemas apresentados pela comunidade na reunião anterior ou a solução dos mesmos não voltaram à pauta de discussão desses conselhos.

A maior divulgação das atividades dos CONSEPs poderia, de certa forma, estimular a participação de outros integrantes da comunidade. Mas, questionados se a comunidade é informada das decisões tomadas nas reuniões, 46,7% disseram que não, 40% disseram que sim e 13,3% não responderam à questão (**Tabela 43**).

Tabela 43**A comunidade é informada das decisões do CONSEP**

	Nº	%
Sim	12	40%
Não	14	46,7%
Não responderam	04	13,3%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Para os que afirmaram não haver divulgação, as principais justificativas foram porque os CONSEPs não dispõem de meios e aparelhamento necessários para uma maior aproximação com a comunidade, porque algumas decisões seriam estratégicas e não poderiam ser divulgadas e porque não existe um canal apropriado para tal divulgação.

Já para os que afirmaram haver divulgação, as principais formas citadas foram: boca a boca, na própria reunião, por relato do presidente e de outros conselheiros, por circulares, e-mails e por intermédio de associações de moradores. Neste caso, parece não haver uma preocupação sistematizada em buscar mecanismos para tornar públicas as ações e decisões dos conselhos para a comunidade, para que os cidadãos possam formar suas próprias opiniões, dispor-se a agir e até mesmo participar mais ativamente dos CONSEPs. Já a limitação de recursos pode ser percebida como um fator inibidor intimamente ligado ao funcionamento interno dos conselhos. Muitas vezes ela é também relacionada ao medo de se expor e sofrer represálias dos criminosos, conforme depoimentos recorrentes, exemplificados nas afirmações de um integrante do conselho.

Não temos condições financeiras de estar bancando um trabalho de divulgação. O mínimo que acontece é o boca a boca mesmo. A gente sai falando. Mas tem um detalhe. Há

uma dificuldade muito grande. Você sabe que bandido não gosta de ninguém do bem. Se a pessoa fica se expondo em excesso, quando assusta, é perigoso levar um tiro. Temos de saber trabalhar no CONSEP, mas sem se expor ao perigo. Trabalhamos dentro de um limite. Não temos colete à prova de balas, não temos nada para nos proteger. Só Deus mesmo. (Informação verbal)²⁶

As associações de moradores são, segundo os integrantes dos CONSEPs que responderam ao questionário, as principais entidades procuradas para apoiar as ações de combate à violência. Dos 80% dos respondentes que afirmaram que os conselhos buscam apoio de outras lideranças comunitárias, as associações de moradores foram escolhidas por 87,5%, seguidas das entidades educacionais, 66,7% (**Tabela 44**).

Tabela 44

O CONSEP busca apoio de lideranças comunitárias

	Nº	%
Sim	24	80%
Não	03	10%
Não responderam	03	10%
Total	30	100%
Se a resposta for sim, De quais lideranças?		
	Nº	%
Associações de moradores	21	87,5%
Entidades religiosas	12	50%
Entidades educacionais	16	66,7%
Outras	06	25%
Total	55	229,2%

Fonte: Pesquisa própria

²⁶ Declaração de um integrante de CONSEP e líder comunitário, de 53 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário em 02 de agosto de 2005.

Tanto nos resultados dos questionários quanto na observação das reuniões, evidenciou-se que os CONSEPs apostam no apoio das associações de moradores inclusive para a mobilização da comunidade, como já apontado em análise de questão apresentada anteriormente. Espera-se que a mobilização de mais participantes seja feita através de líderes comunitários – como presidentes de associações, líderes religiosos, diretores de escolas, representantes de projetos sociais, entre outros –, que seriam diretamente acionados pelo CONSEP. No período em que as reuniões foram acompanhadas pelo pesquisador, não se verificaram divulgações amplas dos próprios CONSEPs para tornar público o seu trabalho ou para atrair mais participação dos cidadãos.

A aposta dos conselhos nas lideranças para atrair outros participantes ou para discutir os problemas de segurança na comunidade muitas vezes acaba surtindo efeito contrário. Seja porque o líder comunitário escolhido não mantém diálogo com a base e, portanto, não divulga as datas e locais das reuniões e seus resultados – conforme reclamações feitas por participantes em alguns encontros –, seja porque, muitas vezes, ele teme divulgar sua participação e se tornar alvo de represália dos criminosos.

Em pesquisa realizada paralelamente a esta, desenvolvida por Naiane Loureiro dos Santos²⁷, sobre o comportamento das associações de moradores de Belo Horizonte no enfrentamento da criminalidade urbana, também se verificou que a criminalidade inibe a participação social nessas organizações e, de certa forma, nos CONSEPs. Durante aquela

²⁷ Agradeço a Naiane Loureiro dos Santos pela generosidade em compartilhar os dados de sua pesquisa “As Associações de Moradores de Belo Horizonte no enfrentamento da criminalidade urbana do município”, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, com o apoio do Observatório das Metrópoles/Núcleo Minas Gerais – PUC Minas/PROEX.

investigação, foram ouvidas 56 associações da capital mineira, de junho a outubro de 2005, por meio de questionário aplicado por telefone.

Segundo a pesquisa de Naiane dos Santos, 84% das associações afirmaram enfrentar problemas com a criminalidade urbana, 16% disseram não enfrentar ou não quiseram responder à questão (**Tabela 45**). Conforme a mestrandia, houve casos de entrevistados que desligaram o telefone quando as perguntas passaram a se referir à violência. Os principais problemas enfrentados, segundo os representantes das associações, são os assaltos e o tráfico de drogas. Duas associações já teriam sido roubadas e uma terceira já teria funcionado como ponto de tráfico no bairro.

Tabela 45

As associações enfrentam o problema da criminalidade

	Nº	%
Enfrentam	47	84%
Não enfrentam ou não responderam	09	16%
Total	56	100%

Fonte: Questionário *Associações de Moradores do Município de Belo Horizonte*. Dados cedidos pela mestrandia Naiane Loureiro dos Santos.

Os resultados daquela pesquisa revelam ainda que 78,6% dos representantes das associações disseram discutir o problema da criminalidade, 10,7% informaram não discutir e 10,7% não quiseram responder (**Tabela 46**). Nos depoimentos colhidos durante as entrevistas por telefone, entre as justificativas dadas para se evitar o assunto ou discuti-lo de forma superficial encontram-se: o temor aos traficantes, a existência de traficantes filiados à associação, o perigo de se discutir essa questão, por se tratar de um tema que não pode ser tratado em público, por ser um assunto velado. Quando a questão é discutida, na maioria das vezes, isso ocorre na própria associação, com a polícia comunitária ou com os CONSEPs.

Tabela 46**As associações discutem o problema da criminalidade?**

	Nº	%
Discutem	44	78,6%
Não discutem	06	10,7%
Não responderam	06	10,7%
Total	56	100%

Fonte: Questionário *Associações de Moradores do Município de Belo Horizonte*. Dados cedidos pela mestranda Naiane Loureiro dos Santos.

Ainda conforme Naiane dos Santos, quanto à participação efetiva de algum membro das associações entrevistadas nos CONSEPs, 57,2% responderam que sim, 33,8% disseram que não e 9% não responderam (**Tabela 47**). Pouco mais da metade das associações entrevistadas informaram participar dos CONSEPs, embora as mesmas sejam consideradas integrantes natas e principais apoio aos conselhos na mobilização social.

Tabela 47**Algum membro da associação participa do CONSEP?**

	Nº	%
Participam	32	57,2%
Não participam	19	33,8%
Não responderam	05	9%
Total	56	100%

Fonte: Questionário *Associações de Moradores do Município de Belo Horizonte*. Dados cedidos pela mestranda Naiane Loureiro dos Santos.

A não-participação declarada ou abstenção de resposta de 24 associações (42,8% do total) pode ser um indicativo de não reconhecimento dos conselhos enquanto mecanismo para o debate da segurança pública ou, até mesmo, resistência das associações em dividir o espaço de atuação junto à comunidade, conforme depoimentos de dois presidentes de CONSEPs abaixo:

Tenho literalmente brigado com alguns presidentes de associações de bairros que têm me visto como inimigo, como pessoa incômoda, por acharem que estou invadindo a seara deles. O CONSEP quer ser parceiro das associações. Queremos que as associações nos dêem subsídios, nos aporte com as demandas, critiquem, ajude-nos a fazer segurança. Se existe associação é porque ela é legítima, o bairro a quer. (Informação verbal)²⁸

Tenho sentido alguns presidentes de associações, principalmente daquelas que já são mais atuantes, pensando que nós estamos tomando o espaço deles. Tem havido resistência sim. Eles estão confundindo os papéis. (Informação verbal)²⁹

Ao se observar os dados obtidos na pesquisa de Santos, percebe-se que, apesar de 84% das associações afirmarem enfrentar o problema da criminalidade, o envolvimento com o tema parece diminuir à medida que as questões tentam verificar se há uma atitude mais efetiva dos integrantes das associações no debate de soluções e iniciativas para o combate à violência urbana do município. A discussão do tema nas associações é feita em 78,6% dos casos e a participação desses representantes comunitários nos CONSEPs, órgãos em que as associações são consideradas membros efetivos, registra adesão de 57,2% dos grupos entrevistados.

Além do não-reconhecimento dos conselhos como mecanismos de debate da segurança pública, da resistência em dividir o espaço de atuação, esse distanciamento entre a percepção do problema e o enfrentamento do mesmo poderia estar ligado a outro forte inibidor: o medo. É importante ressaltar que o medo de tornar pública a vinculação com o CONSEP, explicitado por várias lideranças comunitárias durante as reuniões dos conselhos e manifestadas também por integrantes dos CONSEPs durante as entrevistas, torna-se, em certos casos, um entrave às ações de mobilização da comunidade, conforme revelam os depoimentos abaixo:

²⁸ Declarações de um presidente de CONSEP, de 36 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 27 de setembro de 2005.

²⁹ Declarações de um presidente de CONSEP, de 37 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 30 de junho de 2005

Em vilas e favelas, os presidentes de associações não podem falar que participam do CONSEP porque são impedidos de entrar novamente no aglomerado. Vários líderes comunitários já foram assassinados em Belo Horizonte. Os criminosos não aceitam esse contato com a polícia. Eles acham que todo mundo é X-9 [gíria utilizada para designar pessoas que são informantes ou espões da polícia]. (Informação verbal)³⁰

Não posso sair falando que participo do CONSEP porque, senão, me exponho ao crime. Fico sabendo dos problemas da comunidade por meio de outros participantes e dos moradores e vizinhos que relatam sobre as ocorrências no bairro. (Informação verbal)³¹

Tem um presidente de associação de moradores na nossa região, uma pessoa super influente, que disse: “eu não posso nem sonhar em participar”. Ele mora na região onde a violência está presente. Se a polícia prender um bandido de lá pode caracterizar que foi ele quem denunciou. Por isso, não quer envolvimento de modo algum. Eu mesmo, como presidente do CONSEP, moro em um bairro que é violento e, portanto, conheço as pessoas metidas em confusão, mas nunca denunciei. Não denuncio porque não é nosso papel. Nosso papel é trabalhar as causas. (Informação verbal)³²

É arriscado. Hoje está muito perigoso. O camarada vê você e acha que é dedo duro. Tem de saber trabalhar no CONSEP. As pessoas que não tiveram essa habilidade se deram mal. A maioria dos membros do conselho não tem uma participação melhor por medo de bandido. Isso faz com que o CONSEP não tenha, não vou dizer em todos os lugares, a força que deveria ter. (Informação verbal)³³

Eu já fui ameaçado. Estava fazendo um abaixo-assinado para melhorias no posto de saúde do bairro e integrantes de um grupo, que sempre usa drogas na esquina, ficaram desconfiados e me cercaram e perguntaram se era para a segurança. Eles tentam intimidar a gente porque somos da associação de moradores e do CONSEP. (Informação verbal)³⁴

Como se observa nos depoimentos, o medo se transmuta em insegurança. O assassinato do presidente da Associação Comunitária do Bairro Havaí, região Oeste de Belo Horizonte, na área de atuação do CONSEP 126, região vizinha ao CONSEP 10 – um dos objetos desta pesquisa –, durante a realização deste trabalho de campo, contribuiu para reforçar esse temor e a insegurança dos representantes da população. Wiler Jabur de Alvarenga, 65, foi encontrado morto com nove facadas, dentro de sua casa, no dia 8 de

³⁰ Declarações de integrante da diretoria de CONSEP, de 51 anos, sexo feminino, durante aplicação de questionário no dia 31 de julho de 2005.

³¹ Declarações de líder comunitária e integrante do CONSEP, de 50 anos, durante aplicação de questionário no dia 30 de julho de 2005.

³² Declarações de um presidente de CONSEP, de 37 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 30 de junho de 2005.

³³ Declarações de um integrante da diretoria do CONSEP, de 53 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 2 de agosto de 2005.

³⁴ Declarações de integrante da diretoria do CONSEP e de associação comunitária, de 65 anos, sexo masculino, durante a aplicação de questionário no dia 4 de agosto de 2005.

setembro de 2005. Entre as linhas de investigação adotadas pela polícia está uma possível retaliação de criminosos ao trabalho do líder comunitário para a melhoria da segurança e qualidade de vida dos moradores no bairro (notícia veiculada no jornal *O Tempo*, em 9 de setembro de 2005, Caderno de Cidades, página B9). Tais crimes repercutem negativamente nos conselhos e dificultam, também segundo depoimento de um policial envolvido no processo, a mobilização:

Já trabalhei em regiões onde, para a viatura policial dar uma carona ao presidente do CONSEP ou entregar uma correspondência, tinha que mandar o policial descaracterizado porque ele tinha medo de ser interpretado como X9, como cagüete de bandido e vir a sofrer retaliação dos grupos marginais residentes no local. No ano passado (2004), tivemos a perda de dois, três representantes de CONSEP por homicídio, até por fatos nada a ver com o CONSEP, mais isso acabou repercutindo negativamente. (Informação verbal)³⁵

Com as dificuldades para mobilizar a comunidade, surge outro problema evidenciado durante observação nas reuniões: a representatividade dos conselhos. As cobranças explícitas são feitas durante os encontros, em alguns casos, por participantes da comunidade que, até então, desconheciam a existência e a função dos CONSEPs e questionam inclusive a forma como foram eleitos os membros da sua diretoria. Segundo um presidente de CONSEP, há problemas para se eleger novos diretores e, no seu caso, foi eleito “de surpresa”, conforme seu próprio depoimento:

Sou síndico do meu prédio e fui convidado para a reunião, mas não sabia nem o que era o CONSEP. A reunião foi no quartel da PM. Eu achava que era uma reunião para tratar de segurança e isso interessa aos síndicos dos prédios. Cheguei lá e ouvi falar pela primeira vez o que era o CONSEP. A reunião era para eleger a nova diretoria. Naquele momento, o antigo presidente pediu que as pessoas presentes se identificassem. Levantei-me e falei o que já fiz. Um integrante do CONSEP à época me indicou a candidato e fui eleito presidente. Assim, cheguei lá sem saber do que se tratava e saí presidente do CONSEP. (Informação verbal)³⁶

³⁵ Declarações de um comandante da PM, de 42 anos, sexo masculino, durante entrevista realizada no dia 30 de novembro de 2005.

³⁶ Declarações de um presidente de CONSEP, de 62 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 22 de junho de 2005.

Há cobranças também da própria polícia que, em alguns casos, critica a falta de representatividade dos CONSEPs, conforme depoimento de um comandante da PM, durante reunião do CONSEP em sua região: “O CONSEP precisa se expandir. É muito pouco representativo na nossa região. Isto porque não tem lideranças de todos os bairros participando das discussões”. A crítica, apesar de ter indignado o representante do CONSEP que presidia a reunião e ter causado um certo mal-estar, tocou em um dos pontos de estrangulamento dos conselhos.

Quanto às principais queixas da comunidade com relação ao trabalho dos policiais, 70% dos respondentes escolheram como primeira opção “demora em atender as ocorrências criminais” (**Tabela 48**). Entre as 13 pessoas que escolheram um segundo motivo, as opções mais votadas foram o abuso de autoridade e discriminação, ambas com 30,8%.

Tabela 48

Queixas da comunidade ao trabalho policial

Reclamações	1º opção		2º opção	
	Nº	%	Nº	%
Abuso de autoridade	02	6,6%	04	30,8%
Truculência na abordagem	01	3,3%	03	23%
Demora em atender as ocorrências criminais	21	70%	02	15,4%
Discriminação (racial, socioeconômica etc)	-	-	04	30,8%
Outras	02	6,6%	-	-
Não responderam	04	13,3%	-	-
Total	30	100%	13	100%

Fonte: Pesquisa própria

A demora no atendimento das ocorrências foi, sem dúvida, tema de debate em vários encontros. Muitos participantes se queixaram do sistema de recepção das denúncias e pedidos de socorro da polícia, feitos através do número de telefone 190, tanto pela demora quanto pela

indiscrição, posto que muitos foram procurados e identificados pela polícia como autores do chamado. Mas também ocorreram com certa frequência as denúncias de maus-tratos dos policiais durante as operações preventivas e no atendimento às ocorrências. Participantes das reuniões dos conselhos observados relataram ao comandante da companhia situações em que o cidadão comum teria sido agredido ou desrespeitado por policiais. Tal situação parece revelar que, na outra ponta da instituição, entre os policiais que estão atuando contra a criminalidade nas ruas, a nova doutrina parece não ter sido ainda bem incorporada.

Por outro lado, para a questão sobre as principais queixas da polícia quanto à recepção da comunidade, como primeira opção, 36,7% dos respondentes apontaram a “falta de cooperação no fornecimento de informações” e 23,3%, o desconhecimento do trabalho policial. Para as 19 pessoas que escolheram uma segunda opção, a “falta de cooperação no fornecimento de informações” continuou a mais votada, com 36,8% da preferência (**Tabela 49**).

Tabela 49

Queixas dos policiais quanto à comunidade

Reclamações	1º opção		2º opção	
	Nº	%	Nº	%
Desacato à autoridade	03	10%	-	-
Falta de cooperação no fornecimento de informações	11	36,7%	07	36,8%
Descrédito no trabalho preventivo	01	3,3%	05	26,3%
Falta de confiança no policial	03	10%	02	10,6%
Desconhecimento do trabalho policial	07	23,3%	05	26,3%
Não responderam	04	13,3%	-	-
Outras	01	3,3%	-	-
Total	30	100%	19	100%

Fonte: Pesquisa própria

Se por um lado a “nova filosofia de policiamento comunitário” parece não ter sido incorporada totalmente pelos policiais da base, ou seja, pelos militares responsáveis pelo patrulhamento, a comunidade, por sua vez, também não teria desenvolvido laços de confiança a ponto de sempre auxiliar e fornecer informações aos policiais. Isso pode indicar, de certa forma, a permanência da falta de confiança e de envolvimento dos cidadãos, como aponta um capitão da Polícia Militar, que coordena um dos CONSEPs de Belo Horizonte:

Ninguém quer se envolver. A questão da segurança pública é coletiva. É um problema de todos nós. As pessoas querem que a polícia adivinhe o que tem que ser feito. Ele (o cidadão) não quer pegar o telefone e ligar. Ele não quer se envolver. O problema não é dele, mas ele quer que a polícia faça alguma coisa. Mas a polícia não sabe o que está acontecendo. (Informação verbal)³⁷

Questionados se o CONSEP incentiva o bom relacionamento da comunidade com a polícia, a resposta foi afirmativa para 100% dos respondentes (**Tabela 50**).

Tabela 50

O CONSEP incentiva o bom relacionamento da comunidade com a polícia?

	Nº	%
Sim	30	100%
Não	-	-
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Mas à questão aberta complementar sobre a maneira como se dá esse incentivo, apenas oito pessoas (26,6%) responderam no espaço reservado no questionário, informando que o mesmo ocorreria:

- explicando à comunidade como a PM atua;

³⁷ Declarações de um capitão da Polícia Militar, de 35 anos, sexo masculino, durante entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2005.

- por meio de palestras sobre policiamento comunitário;
- mostrando à comunidade que o policial militar está mais acessível e disposto ao diálogo com as pessoas;
- no boca a boca;
- divulgando os trabalhos desenvolvidos pela polícia para manter a segurança;
- incentivando a aproximação e diálogo dos cidadãos com os policiais;
- realizando reuniões com os policiais que atuam nas ruas da região,
- mantendo a participação da polícia nas reuniões.

Curiosamente, apesar da afirmativa unânime dos respondentes de que há o incentivo ao bom relacionamento da comunidade com a polícia, a grande maioria não respondeu à questão aberta complementar. Isso pode ser o indicativo de que há, de certa forma, mais uma crença no incentivo ao bom relacionamento do que uma prática recorrente por parte dos conselhos. Mesmo porque a maioria das formas de incentivo explicitadas pelos oito respondentes exigiria, de certa forma, um contato mais estreito com a comunidade fora das reuniões do CONSEP, demandaria disponibilidade de tempo e de outras estratégias e recursos que, como já mencionamos, ainda são obstáculos à mobilização social.

Embora as principais queixas da comunidade em relação à polícia ainda estejam ligadas à prestação do serviço de segurança (demora no atendimento) e à abordagem dos policiais ao cidadão (abuso de autoridade e discriminação), 73% das pessoas que responderam ao questionário afirmaram confiar muito na polícia e 23,3% informaram confiar pouco (Tabela 51).

Tabela 51

Você confia na Polícia Militar?

	Nº	%
Muito	22	73,4%
Pouco	07	23,3%
Não responderam	01	3,3%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

O alto índice de confiança parece refletir os efeitos da proximidade propiciada pelo convívio e atuação dos conselheiros e de alguns participantes junto à polícia e o maior conhecimento adquirido do trabalho, estrutura e mecanismos utilizados pelos policiais. Esse efeito é positivo e, de certa forma, já era esperado pela corporação com a introdução da nova “filosofia” de policiamento comunitário.

Também é alta a crença de que melhorou o relacionamento da comunidade com a PM após a criação dos CONSEPs – 70% acreditam que melhorou e 23,3% acham que não registrou mudança (**Tabela 52**).

Tabela 52
Com os CONSEPs, a relação dos cidadãos com a PM:

	Nº	%
Melhorou	21	70%
Não registrou mudança	07	23,3%
Não responderam	02	6,7
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

A crença de que melhorou a relação entre polícia e comunidade parece ser uma realidade apenas para os participantes dos CONSEPs e, não, para a coletividade. Isto porque, ao se observar as opiniões dos próprios respondentes sobre as queixas dos cidadãos quanto ao trabalho policial, pode-se verificar que, além da demora no atendimento, há também reclamações de abuso de autoridade e discriminação. Por outro lado, os policiais se queixam da falta de cooperação da comunidade no fornecimento de informações e desconhecimento do trabalho desenvolvido. Tais posturas parecem indicar, ao contrário de uma aproximação, a permanência da desconfiança e descrença entre os atores.

Até pouco tempo, a polícia militar era considerada o inimigo número um do cidadão. O policial chegava, batia, punha na parede e tal. Foi uma polícia que serviu à Ditadura Militar, portanto, tem a filosofia do militarismo arraigada. Isso atrapalha muito a aproximação com o cidadão. Agora, a polícia está tentando mudar essa imagem. (Informação verbal)³⁸

O deslocamento de policiais para as áreas consideradas mais perigosas pela comunidade foi a principal ação de segurança implementada com a ajuda do CONSEP, segundo 73% dos questionários respondidos (**Tabela 53**). A iniciativa apontada pela maioria pode, por um lado, ser considerada uma mudança no planejamento do policiamento ostensivo adotado pela corporação, que até então se pautava somente pelos dados estatísticos da criminalidade para definir as suas áreas de atuação. Mas, por outro lado, é uma estratégia ainda baseada no velho modelo de policiamento: o reativo, ou seja, uma resposta para problemas detectados pela comunidade, na maioria das vezes, após sua ocorrência. Ações comunitárias pró-ativas ou preventivas não tiveram destaque nos debates dos conselhos no período em que houve acompanhamento do autor desta dissertação.

Tabela 53
Principais ações realizadas com a ajuda dos CONSEPs

	Nº	%
Deslocamento de policiais para áreas mais perigosas	22	73,3%
Aumento de efetivo	12	40%
Solução para problemas estruturais (falta de luz etc.)	08	26,6%
Outros	03	10%
Não responderam	04	13,3%
Total	49	162,2%

Fonte: Pesquisa própria

³⁸ Declaração de um presidente de CONSEP, de 37 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 30 de junho de 2005.

Mas nem sempre os pedidos feitos através do CONSEP se convertem em deslocamento de policiais para as áreas consideradas mais perigosas. Em um dos conselhos observados, o homicídio de uma universitária em local que já havia sido alvo de vários alertas pela comunidade chocou os conselheiros. O corpo de uma estudante foi encontrado dois dias após o seu desaparecimento, conforme notícia veiculada à época:

A polícia encontrou hoje (23/11/2005) o corpo de uma universitária de Belo Horizonte, que estava desaparecida desde o início da semana. K., 26, foi assassinada em um barracão, que fica na mesma rua onde ela morava [...] ³⁹. Ela foi vista pela última vez na segunda-feira (21/11/2005), saindo da faculdade à noite. Segundo a polícia, a estudante morreu por asfixia e hemorragia, depois de ter sofrido abuso sexual. Um suspeito foi preso no local. Segundo a polícia, a hipótese mais provável é que a universitária tenha sido assassinada por mais de uma pessoa. (Informação verbal) ⁴⁰

Um dos integrantes da diretoria deste CONSEP, através de conversa telefônica com o pesquisador no dia 24/11/2005, disse ter ficado triste com a morte da estudante e com a forma violenta como foi praticado o crime, e reforçou que o problema da violência e do tráfico de drogas no local do crime estava sendo alvo de alerta à polícia em quase todas as reuniões do CONSEP anteriores ao assassinato, fato presenciado pelo autor desta dissertação durante observação nas reuniões. O episódio ilustra, de certa forma, como as informações podem ser processadas ou não pela polícia e se transformarem ou não em ações. Neste caso específico, o alerta não resultou em ação reativa contra a violência e o tráfico de drogas e nem preventiva para evitar o homicídio.

As estatísticas de ocorrências criminais, conforme observado nas reuniões abertas à comunidade e também nas entrevistas com os comandantes da PM, ainda são as principais

³⁹ O autor desta dissertação ocultou os nomes da vítima, do bairro e da região de Belo Horizonte onde ocorreu este crime para não identificar os integrantes do CONSEP que atuam nesta área.

⁴⁰ Notícia veiculada pelo telejornal *MGTV 2ª Edição*, da Rede Globo Minas, no dia 23 de novembro de 2005

norteadoras das ações de policiamento. Segundo declaração de um comandante da PM durante uma das reuniões do CONSEP, “o policiamento ainda é mais direcionado para apagar incêndio. Temos de socorrer os locais com mais ocorrências criminais”.

Questões ligadas à qualidade de vida do belo-horizontino ou à falta dela, que poderiam influenciar o debate sobre a segurança pública, raramente são assuntos que entram na pauta das discussões dos CONSEP analisados. Conforme Beato e Peixoto (2005), programas ligados à educação e a cultura⁴¹ teriam impacto na redução dos crimes violentos na capital. Estudos realizados pela Rand Corporation, segundo os pesquisadores, já haviam detectado essa tendência.

Se fizéssemos uma verdadeira revolução cultural, e aumentássemos dez vezes a oferta de grupos dessa natureza, seria possível conseguir uma diminuição de quase 20% dos crimes violentos contra a pessoa. Se isso fosse acompanhado de outra revolução educacional, em que aumentássemos em dez anos a média ponderada de anos de estudo, mandando toda a população para cursos universitários, o efeito sobre a taxa de crimes contra a pessoa seria de menos de 5%. (Beato e Peixoto, 2005, p. 189)

Mas os principais assuntos tratados nos encontros do conselho giram em torno da criminalidade (ocorrências criminais, denúncias de infrações cometidas, ou críticas por falta de policiamento) ou da segurança nas ruas. Poucas vezes se discutiu nos CONSEPs, no período em que foram observados, assuntos ligados ao lazer, à cultura, ao esporte e à educação, por exemplo. No caso mais polêmico, um movimento cultural de dança de rua no centro da capital foi para a pauta do conselho – com a presença de seus organizadores – como atividade perturbadora e em desacordo com o Código de Posturas de Belo Horizonte. O grupo

⁴¹ Análise sobre o impacto dos programas de assistência social sobre a criminalidade aponta que, com o aumento de um grupo cultural, a taxa de crime contra a pessoa tende a diminuir em 6,8 por 100 mil habitantes. Já o aumento de um ano de estudo no ensino médio tende a diminuir a taxa de crime em 1,71 por 100 mil habitantes (BEATO E PEIXOTO, 2005, p.186).

foi convidado a procurar um outro local para seus encontros nos finais de semana, que tivesse a aprovação da prefeitura municipal.

Em um dos CONSEPs acompanhados neste período, observou-se também que há uma completa desarticulação com os programas do governo que visam o aumento da segurança do cidadão. O Fica Vivo e o Grupo Especializado em Áreas de Risco (GEPAR) são alguns exemplos de projetos, citados durante as reuniões, que atuam em áreas em comum ao CONSEP, mas que não têm articulações com o conselho. Todos esses programas têm como pilar o policiamento comunitário, integram o Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais, mas, muitas vezes, não conhecem os CONSEPs e não contribuem uns com os outros.

Embora ainda haja várias dificuldades e limitações, como as mencionadas nesta seção, a atuação do CONSEP foi considerada boa por 43,4% das pessoas que participam dele e que responderam ao questionário, ótima por 30%, regular por 20% e ruim por apenas um respondente (**Tabela 54**).

Tabela 54

Avaliação da atuação do CONSEP

	Nº	%
Ótima	09	30%
Boa	13	43,4%
Regular	06	20%
Ruim	01	3,3%
Não responderam	01	3,3%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa própria

Cabe ressaltar aqui que esta questão, por ter sido submetida a pessoas diretamente envolvidas no processo de consolidação dos conselhos, parece adquirir um sentido de auto-avaliação, ou seja, o olhar crítico consciente sobre o que se faz, enquanto se faz. Por isso, não se pode descartar o que há de subjetivo na avaliação como, por exemplo, o envolvimento

peçoal, a dedicação, a preocupação com o tema, a vontade de fazer a iniciativa dar certo entre outros elementos.

À questão aberta “o que ainda precisa ser feito para melhorar a atuação do CONSEP”, 29 pessoas, de um total de 30, responderam à pergunta por escrito, explicitando livremente suas sugestões em espaço reservado no próprio questionário. Devido ao fato de a maioria dos temas abordados nas sugestões ser recorrente, as respostas foram divididas em cinco grupos, abordando os seguintes tópicos: estrutura dos CONSEPs, participação popular, divulgação dos conselhos, organização interna e apoio do governo.

- **Estrutura dos conselhos** - Realizar parcerias com empresas e outros grupos para a obtenção de fundos para a manutenção e melhoria das instalações dos conselhos foram alternativas para melhorar a atuação do CONSEP apontadas por oito respondentes. Com tal reestruturação, os conselhos passariam a contar com sede própria, acomodações confortáveis para receber os integrantes da comunidade, sistema de comunicação e secretariado.
- **Participação popular** - Envolver mais a comunidade, com maior presença de associações de moradores nas reuniões periódicas, e expandir, de uma forma geral, a participação popular também são sugestões de oito respondentes. Para isso, os respondentes apontaram ainda a necessidade de maior entrosamento com a comunidade e de busca por pessoas dispostas a colaborar.
- **Organização interna** - Buscar uma melhor articulação interna, envolvimento e capacitação dos seus integrantes são sugestões que aparecem nas respostas de seis pessoas. Para isso, os respondentes afirmam que seria preciso: colocar mais as idéias em prática, reunir com maior frequência, definir melhor os papéis dos participantes, agendar fóruns, seminários, e conferências, patrocinar

cursos de capacitação para os membros inscritos, realizar reuniões com mais frequência, buscar conselheiros mais confiáveis e dedicados.

- **Apoio do governo** – Conforme as sugestões de três respondentes, uma melhor atuação dos conselhos dependeria de mais prestígio e consideração da Polícia Militar e de mais apoio do governo.
- **Divulgação dos conselhos** - Para dois respondentes, uma melhor atuação do CONSEP poderia ser obtida com maior divulgação à comunidade. Segundo eles, tornar o conselho conhecido poderia beneficiar muitas pessoas, além de aumentar a representatividade do mesmo.

Para um dos respondentes, os CONSEPs precisam de mais tempo para se consolidar e melhorar sua atuação. Segundo ele, falta “tempo de estrada”. “Vamos ter mais confiança quando tivermos mais resultados para mostrar”. Por outro lado, um outro respondente, ao redigir sua sugestão, expressou uma certa descrença. Para ele, a solução seria começar o processo novamente.

Antes de tudo, os conselhos precisam ser implantados novamente. Em seguida, ter menos politicagem e maior preocupação com a segurança. Ações mais coordenadas e focadas em problemas reais, que devem ser acompanhados até a solução efetiva. Hoje, parece que os CONSEPs só estão servindo para discutir e trazer cada vez mais problemas. (Informação verbal)⁴²

As sugestões apresentadas pelos representantes e integrantes da comunidade que responderam aos questionários, como possíveis caminhos para melhorar a atuação dos CONSEPs, ajudam a descortinar problemas intrínsecos ao processo de implantação e à tentativa de consolidação dos conselhos de segurança pública na capital mineira. Tais

⁴² Opinião de integrante do CONSEP, de 31 anos, sexo masculino, redigida em espaço reservado no questionário distribuído durante reunião e devolvido ao pesquisador pelos Correios.

sugestões permitem traduzir, de certa forma, algumas questões que, muitas vezes, ficam implícitas nos discursos que se expressam. Isso porque, como já mencionado, e recordando Da Matta (1981), a negação do conflito é um traço sério e revelador da nossa vida social.

Sendo assim, as sugestões ajudam a trazer à tona alguns desses conflitos internos. Por exemplo, ao sugerir uma sede própria, demonstra-se um certo descontentamento com o espaço ocupado pelos conselhos dentro das CIAs. de PM; ao propor maior envolvimento das associações, revela-se uma certa resistência dessas organizações comunitárias ao trabalho conjunto com os conselhos; e ao sugerir melhor articulação interna, aponta-se para uma desorganização dos integrantes dos conselhos.

Para a questão aberta “o que ainda precisa ser feito para melhorar a atuação policial?”, 28 pessoas, de um total de 30, responderam à pergunta por escrito. As sugestões de 20 respondentes priorizaram o aumento de efetivo e de viaturas, armas e recursos. Duas pessoas não responderam à questão e as sugestões das oito pessoas restantes foram a criação de vagas no sistema penitenciário, a melhoria nos salários dos policiais, maior presteza no atendimento aos chamados, melhor treinamento dos policiais, maior entrosamento do policial com o cidadão, colocar em prática as propostas discutidas nas reuniões, buscar mais apoio do governo, comércio e da comunidade.

Pode-se perceber que a principal preocupação dos integrantes da comunidade que responderam aos questionários ainda é com o número de policiais nas ruas, em suas viaturas e empunhando armas potentes. A sensação de segurança ainda estaria diretamente ligada à suposição de que a atividade criminal e a desordem poderiam ser impedidas somente com a presença da polícia nas ruas. Mas com a escalada da criminalidade nos últimos anos, como mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, verificou-se que a polícia não consegue arcar sozinha com essa responsabilidade. Ainda assim, o discurso que prevalece, inclusive

entre os integrantes do CONSEP, revela um certo saudosismo quanto às estratégias policiais tradicionais, conforme afirmação de um presidente de CONSEP:

Vejo a polícia hoje sucateada. No passado, você via a polícia na rua. Hoje, a polícia está fazendo um tipo de trabalho que eu acho errôneo. Esse negócio de falar que, de vez em quando, vai passar uma viatura para dar um apoio, eu não concordo com esse tipo de trabalho. Eu concordo em ver a polícia na rua. Eu já bati muito nisso, sabe? De maneira que, se você não tem a polícia na rua, automaticamente, você está com seus direitos de ir e vir cerceados. A falta do policiamento na rua é de fato uma preocupação muito grande do povo. (Informação verbal)⁴³

Para os participantes do CONSEP que interrompeu as reuniões, também objeto desta pesquisa, acrescentou-se ao questionário a questão aberta “Por que as reuniões do CONSEP foram suspensas?”. Os questionários foram distribuídos aos participantes da última reunião aberta à comunidade, contatados por telefone (os seus números telefônicos constavam da lista de presença daquele encontro). Com isso, como mencionado na seção que define a metodologia desta pesquisa, tentou-se verificar os motivos que teriam levado à suspensão das reuniões, apesar de o conselho não ter sido formalmente desativado.

De seis questionários respondidos por participantes desse CONSEP (de um total de dez questionários distribuídos), em quatro os respondentes informaram que as reuniões deixaram de ocorrer por falta de interesse das autoridades e de participação da comunidade. Em resposta reproduzida abaixo, redigida em espaço reservado no próprio questionário, um dos respondentes elencou o que, segundo ele, teriam sido os principais motivos da suspensão dos encontros:

Primeiro, o descrédito, pois se não há melhoras efetivas não há porque acreditar no trabalho executado. Segundo, a falta de apoio, falta de divulgação e, às vezes, ameaças recebidas de traficantes, delinqüentes e ladrões incomodados com a possível ameaça que o

⁴³ Declaração de um presidente de CONSEP, de 58 anos, sexo masculino, durante aplicação de questionário no dia 13 de junho de 2005.

CONSEP possa vir a representar. A integração da PM deveria ser maior. Não apenas um palco para mostrar gráficos bonitos com números que, às vezes, não representam a realidade. (Informação verbal)⁴⁴

Tais empecilhos apontados e que, de certa forma, teriam levado à interrupção dos encontros promovidos por esse conselho com a comunidade, reproduzem vários problemas ainda enfrentados pelos CONSEPs, alguns levantados por esta análise e outros que já acompanham esses mecanismos de participação popular na segurança pública desde sua implantação na capital mineira.

A literatura sobre o policiamento comunitário mostra que a liderança exercida pelos comandantes de polícia seria um fator fundamental para a consolidação deste tipo de policiamento. Neste sentido, analisar a visão dos comandantes da Polícia Militar que participam dos Conselhos a respeito da mobilização da comunidade e da participação popular no processo de prevenção da criminalidade torna-se fator relevante a esta investigação.

Na próxima seção, serão apresentadas as análises das respostas dos comandantes das quatro companhias de polícia, situadas nas áreas de atuação dos CONSEPs objetos desta pesquisa, a uma série de questões, feitas com base em um roteiro de entrevista (Anexo C) e complementadas quando necessário. As visões desses comandantes sobre a atuação dos conselhos serão cotejadas com as respostas dos participantes dos CONSEPs selecionados para esta pesquisa que responderam aos questionários (Anexo B).

4.4 – A VISÃO DOS COMANDANTES DA POLÍCIA SOBRE A ATUAÇÃO DOS QUATRO CONSEPS

Na participação induzida, usada pela polícia para a criação dos CONSEPs, principalmente os policiais que estão à frente das Companhias de Polícia Militar ocupam

⁴⁴ Opinião de integrante do CONSEP, de 31 anos, sexo masculino, redigida em espaço reservado no questionário distribuído durante reunião e devolvido ao pesquisador pelos Correios.

posições privilegiadas na promoção dos conselhos, devido à sua experiência acumulada no comando das unidades operacionais. Por isso, conhecem as possibilidades e as dificuldades para a implantação e consolidação dos CONSEPs, bem como os resultados alcançados e, de certa forma, também influenciam esta experiência. Neste contexto, a forma como os comandantes avaliam o processo se torna fundamental para a compreensão do mesmo.

Para analisar a visão dos comandantes, foram entrevistados pelo autor desta dissertação um capitão, dois majores, um tenente e um cabo, estes representando seu comandante, todos responsáveis pelas companhias de Polícia Militar nas áreas de atuação dos quatro CONSEPs escolhidos como objetos desta pesquisa. Os policiais têm, em média, 40 anos, sendo três com 3º grau ou pós-graduação e dois com o 2º grau completo. Somente um militar atuava há mais de três anos no conselho e o restante estava há menos de um ano. Esse dado parece indicar que continua alto o rodízio dos policiais em posição de comando. Isso, de certa forma, aponta para uma incompatibilidade entre o plano de carreira da corporação, que exige mudanças constantes dos comandantes de seus postos, e as diretrizes do policiamento comunitário, que recomendam a permanência dos policiais na mesma região para propiciar uma aproximação com a comunidade e o reconhecimento dos problemas que afetam determinada área. Todos os integrantes da corporação afirmaram que a Polícia Militar sempre participa das reuniões do CONSEP.

A maioria dos oficiais declarou ser insuficiente o efetivo. Para um deles, o número de policiais seria suficiente “se todo o sistema de defesa social estivesse funcionando, ou seja, toda a seqüência da polícia ostensiva já tivesse em plena atividade no Estado”. Percebe-se que a limitação de recursos humanos também é um ponto problemático para os militares. Tal constatação, vinda dos próprios comandantes da polícia, poderia ser usada como argumento para o não-investimento no policiamento comunitário, uma vez que não haveria mão-de-obra suficiente para desenvolvê-lo e ainda manter o policiamento reativo.

Conforme as respostas das entrevistas gravadas com os comandantes, os principais assuntos discutidos nas reuniões dos CONSEPs, segundo os policiais, giram em torno do “clamor público”, ou seja, do medo que as pessoas têm de determinado crime. Citam como exemplo: no centro, o medo de os comerciantes serem assaltados e, nos bairros, o roubo e o assalto (com uso de arma de fogo ou branca) aos transeuntes e os veículos tomados de assalto. Diferentemente da visão dos conselheiros, que afirmaram discutir mais as questões ligadas às estratégias de policiamento e avaliação do trabalho da polícia, do ponto de vista dos comandantes das CIAs., o medo da criminalidade seria o principal foco das reuniões.

A real função do CONSEP, segundo três desses policiais, seria trazer para a corporação os anseios da comunidade. O conselho se encarregaria de colher as informações e discuti-las com a polícia. As questões que envolvem a administração municipal também deveriam ser debatidas de maneira conjunta. Para um deles, a função do CONSEP seria representar os interesses da coletividade para cobrar dos governantes melhorias, de uma maneira geral, na qualidade de vida das pessoas. Parece haver consenso entre os comandantes acerca da importância da representatividade dos conselhos, ponto que apresenta fragilidade devido à baixa participação da comunidade e à falta de divulgação desse mecanismo de participação.

Na visão dos quatro policiais entrevistados, a polícia continua a incentivar a mobilização da comunidade para o debate dos assuntos ligados à segurança pública. Para um deles, é louvável e importante o apoio porque a população é cliente da polícia e a mobilização é uma forma de os mesmos serem bem atendidos. Mas, para dois policiais, a dependência dos conselhos em relação à polícia e ao trabalho voluntário seria um dos entraves para o desempenho de suas funções, como revelam nos depoimentos abaixo:

Eu entendo que o CONSEP deveria ter sido uma iniciativa única e exclusiva da sociedade. A Polícia Militar não teria que ter influenciado na montagem do

CONSEP. Deveria ter ocorrido uma iniciativa única, da comunidade, da sociedade. (Informação verbal)⁴⁵

O CONSEP é uma coisa voluntária. Voluntariado hoje no país é uma coisa inviável. A não existência de uma independência geral por parte dos CONSEPs é um grande entrave para os conselhos. Independência de regulamento, financeira, de locomoção, de material de escritório, tudo isso gera entrave. A **locomotiva** que leva os CONSEPs à frente é a Polícia Militar. [grifo do autor] (Informação verbal)⁴⁶

Pelo menos em dois casos, apesar das diretrizes definidas pelo Comando Geral para o incentivo e apoio aos CONSEPs, há posturas contraditórias dos comandantes das CIAs. Talvez isso ocorra porque a própria polícia também parece enfrentar dificuldades na mobilização de representantes da comunidade para compor a diretoria dos conselhos e, posteriormente, para manter o grupo em atividade. Tais dificuldades podem ser observadas inclusive na mostra selecionada pelo autor desta dissertação. A maioria dos conselhos estava funcionando, no período analisado, com metade dos componentes da diretoria e, em um caso, as reuniões com a comunidade foram temporariamente interrompidas.

Percebe-se que a independência dos conselhos não seria só uma demanda que começa a ganhar força junto aos integrantes das diretorias dos CONSEPs analisados, como revelado na seção anterior, mas também um pensamento que circula no interior da própria corporação policial, responsável por fomentar a implantação desses mecanismos de participação popular na capital mineira. O termo “locomotiva”, utilizado por um dos comandantes da PM no depoimento acima, é muito significativo se levarmos em conta que tal policial se refira ao fato de a corporação ser uma espécie de “máquina de tração” que “conduz” os conselhos. Sem ela, poder-se-ia deduzir que os CONSEPs ficariam parados nos “trilhos”. Tal situação, de certa forma, pode ser considerada uma consequência do próprio processo de mobilização induzida

⁴⁵ Declaração de um comandante da Polícia Militar, de 35 anos, sexo masculino, durante entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2005.

⁴⁶ Declaração de um comandante da Polícia Militar, de 42 anos, sexo masculino, durante entrevista realizada no dia 30 de novembro de 2005.

pela polícia, uma vez que, historicamente, a participação popular na administração pública no Brasil foi um processo de conquista.

Questionados sobre como o CONSEP contribui para o policiamento comunitário, dois comandantes disseram que há pouca contribuição devido às dificuldades encontradas pelo conselho para reunir os representantes da comunidade. Dois policiais acreditam na contribuição do CONSEP, por um lado, na abertura de vias de comunicação e aproximação com a comunidade e, por outro, trazendo os anseios da comunidade e discutindo os problemas conjuntamente.

Essas visões diferentes dos comandantes sobre a contribuição dos conselhos no policiamento comunitário e, conseqüentemente, na mobilização da comunidade, podem estar relacionadas ao contexto social e institucional em que estão inseridos os distintos CONSEPs. Para uma participação mais efetiva dos cidadãos, deve-se levar em conta também os determinantes sociais, educacionais e econômicos. Quando analisamos o cenário urbano de cada conselho selecionado nesta investigação, levando-se em conta os critérios usados para a escolha dos mesmos – como as áreas mais violentas ou menos violentas em Belo Horizonte e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) –, percebemos que esses indicadores exercem efeito sobre o funcionamento dos conselhos, como será discutido abaixo.

Em áreas mais violentas⁴⁷ e com IVS mais altos, onde estão os CONSEPs 10 e 14, parece haver mais dificuldades para a mobilização e funcionamento dos conselhos e também para a implementação do policiamento comunitário pela corporação. Isto porque, nas áreas mais vulneráveis e violentas parece predominar o uso de estratégias mais tradicionais, mais agressivas (ocupações, blitzes, campanhas para flagrantes, batidas policiais e outras), estilo de atuação diferente do empregado pelo policiamento comunitário, que prioriza ações

⁴⁷ Sobre o efeito que a criminalidade violenta parece exercer sobre o funcionamento dos CONSEPs ver também Beato (2001).

preventivas. Esse modo de agir, de certa forma, remeteria também a uma postura ainda discriminatória da própria PM, que mantém a tradicional linha de suspeição sobre os pobres, desocupados e negros, entre outros grupos e minorias.

Nas áreas consideradas menos vulneráveis e menos violentas, os CONSEPs 6 e 20 se mostram melhor estruturados (com mais participação popular nas reuniões, maior frequência dos encontros) e a polícia que atende à região implementa mais ações do policiamento comunitário, como veremos a seguir. Embora não se possa comprovar uma relação causal direta entre tais fatores, há indícios de que a ação dos CONSEPs seja melhor onde há baixos índices de crimes e de vulnerabilidade social.

Neste caso específico da mobilização para a segurança pública, parece haver uma contradição à idéia, de certa forma consolidada, de que quanto mais rica é a população menor é a participação. As reuniões dos conselhos nas duas áreas consideradas menos vulneráveis registraram maior número de participantes no período analisado (de junho a dezembro de 2005). Nos CONSEPs 6 e 20, estiveram presentes entre 20 e 30 pessoas aos encontros com a comunidade no período analisado. Já nos CONSEPs 10 e 14, estiveram presentes entre 10 e 15 participantes.

Talvez, como já sinalizado na seção 3.2 deste capítulo, que definiu os critérios para a escolha dos CONSEPs analisados, o fato de os dois conselhos nas áreas consideradas menos vulneráveis (6 e 20) não se encaixarem no critério baixo índice de crimes contra o patrimônio⁴⁸ possa ser uma das explicações para a maior mobilização. Mesmo porque, em uma sociedade capitalista, seria inquestionável a grande preocupação com o próprio bolso e patrimônio. Sendo assim, a participação acaba ganhando um viés mais de uso e utilidade e não um sentido mais amplo, que seria sugerir, elaborar e decidir um assunto.

⁴⁸ Conforme Beato e Peixoto (2005), quanto menos vulnerável, maiores as taxas de crimes contra o patrimônio. Esse aumento das taxas pode ser explicado pelo “transbordamento da estrutura de serviços oferecida”.

Outro indício da influência do contexto social e institucional é verificado na quantidade e no tipo de estratégias adotadas pelas companhias para o policiamento comunitário nas distintas regiões. Na área central, por exemplo, segundo o comandante de polícia, além das reuniões do CONSEP com representantes do bairro e do comércio local, são realizadas patrulhas motorizadas específicas para o atendimento comunitário. Essas patrulhas não atendem ocorrências e ficam à disposição dos comerciantes e dos moradores para realizar visitas tranqüilizadoras.

Outra medida preventiva na região são os chamados “Anjos da Escola”. Dois militares ficam também à disposição de duas escolas na área de atuação da 6ª Cia. São realizadas patrulhas específicas para casas lotéricas e bancos, locais que seriam alvos de muitos assaltos, segundo o comandante; ações policiais nas passarelas da região, manutenção de Postos de Observação e Vigilância (POVs), Bike Patrulha, operações específicas para coibir o tráfico de drogas e a receptação de mercadorias roubadas na área comercial e nos hotéis da região, e o Projeto Olho Vivo, parceria entre governo e iniciativa privada para instalações de câmeras de vídeo para monitorar 24 horas os principais pontos do centro da capital.

Na área de atuação da 20ª Cia., conforme relato do comandante, as principais atividades desenvolvidas são, além das reuniões do CONSEP, as visitas tranqüilizadoras, operação da patrulha escolar, Operação Presença, Operação Proteja o seu Bairro (buscando envolver os moradores na prevenção), parcerias para levantamento de recursos e equipamentos, fóruns de negociação de segurança, efetivação do Policiamento Comunitário,

Patrulhas de Prevenção Ativa, além de operações específicas nos principais corredores de trânsito da região para reduzir os roubos de carros.

Na região de atuação do CONSEP 10, que fica em área considerada de alta vulnerabilidade, as principais ações do policiamento comunitário na região são, segundo o comandante da PM, as reuniões do CONSEP, a Patrulha de Prevenção Ativa, a introdução recente da Bike Patrulha, a Patrulha Escolar e a atuação do Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR). Para o CONSEP 14, também na área mais vulnerável, as principais ações de policiamento informadas pelo comando foram o Programa Especial de Repressão às Drogas (PROERD), os Anjos da Escola, as viaturas da Polícia Comunitária, o policiamento a pé e a Patrulha de Prevenção Ativa.

Observa-se, conforme depoimento dos próprios comandantes, que há mais ações preventivas nas áreas consideradas menos vulneráveis. Em áreas mais violentas e com maior vulnerabilidade social, os policiais geralmente adotam uma postura mais repressiva para tentar conter a criminalidade violenta. Por outro lado, a violência parece ter efeito inverso na população que, acuada pelo medo e pela insegurança, evitaria colaborar ou se aproximar da polícia.

Tais questões também podem estar relacionadas ao contexto institucional, ou seja, à estrutura das distintas CIAs. Ao observar o número de efetivo policial, a população atendida, o número de bairros sob a responsabilidade de cada uma das quatro companhias (**Quadro 02**), percebe-se também que os grupamentos da PM situados nas áreas consideradas mais vulneráveis (10ª e 14ª CIAs.), além dos problemas decorrentes da criminalidade e dos fatores

sociais, também respondem pela segurança de população fixa mais numerosa, maior número de bairros, mas, por outro lado, têm proporcionalmente menor efetivo. Talvez por isso, e pela quantidade de pessoas em situação de risco social, por um lado, e infratores por outro, algumas estratégias preventivas do policiamento comunitário não sejam prioritárias.

Companhia da PM		Efetivo	População estimada	População flutuante	Nº de bairros atendidos	Locais com mais ocorrências
Áreas com maior risco	10ª Cia	132 policiais	226 mil habitantes	Não informado	Cerca de 20 bairros	Aglomerado Cabana Pai Tomás
	14ª Cia	209 policiais	300 mil	Não informado	Cerca de 40 bairros	São João Batista, Letícia, Venda Nova, Mantiqueira e Comerciários
Áreas com menor risco	6ª Cia	308 policiais	12 mil habitantes	1,7 milhão/dia	0,9 km, entre as avenidas do Contorno e Augusto de Lima	Rua dos Guaicurus, entre a rua Curitiba e avenida do Contorno
	20ª Cia	146 policiais	131 mil habitantes	200 mil/dia no bairro Floresta	Cerca de 14 bairros	Sagrada Família e Floresta

Quadro 02: Raio-X das quatro Companhias de PM
Fonte: Pesquisa própria

Embora não se saiba quais os parâmetros que foram usados pela corporação para definir a distribuição do efetivo, se analisarmos a situação da 6ª Cia, por exemplo, que fica no centro da capital mineira, possivelmente também estão sendo considerados pela polícia, entre outros aspectos, a estrutura de serviços oferecida, o retorno esperado do roubo pelos criminosos, a falta de controle social devido ao anonimato dos frequentadores da região, a facilidade das rotas de fuga e, também, a enorme população flutuante, o que, segundo o comandante de polícia dessa área, facilitaria a prática de roubos.

Quanto à participação da comunidade nos conselhos, a maioria dos representantes da polícia afirmou que ela é baixa. Segundo um comandante, o CONSEP deveria ser mais representativo do que uma associação comunitária porque teria de reunir vários representantes das associações de bairro e líderes comunitários. Outro informou que, em média, são feitas 80 convocações para as reuniões do CONSEP, mas que comparecem cerca de 20 pessoas: “A comunidade ainda não conhece o papel, a perspectiva, a visualização e a importância dos CONSEPs”. Apesar de criticar a baixa quantidade de pessoas que, segundo ele, aceitam a convocação, o comandante não mencionou qual seria a proporção ideal.

Em uma companhia, a desmobilização levou à suspensão temporária das reuniões. Diferentemente da visão dos representantes da comunidade, que atribuíram o término dos encontros à falta de interesse das autoridades e de participação da comunidade, o principal motivo alegado por um cabo da PM, envolvido diretamente com as atividades do conselho na região, foi a tendência à “política” demonstrada pelo último presidente do CONSEP.

O último presidente tinha um problema. Ele era político. O CONSEP não agregou as lideranças porque as outras pessoas, de outras facções, não quiseram se envolver por problemas políticos. O grande desafio é encontrar uma pessoa neutra que consiga representar toda a região, que é extensa. (Informação verbal)⁴⁹

Somente um comandante afirmou que, na sua área de atuação, o CONSEP é representativo e tem participação comunitária. A baixa participação parece ser um dos obstáculos que mais dificultam a consolidação dos conselhos enquanto mecanismos de ação popular na segurança pública, devido a sua baixa representatividade.

Questionados sobre a aproximação da polícia com a comunidade, dois comandantes afirmaram que a aproximação ocorreu, mas não com a coletividade e, sim, com o grupo de

⁴⁹ Declarações de cabo da Polícia Militar e participante do CONSEP, durante entrevista a um dos comandantes da PM, realizada no dia 5 de dezembro de 2005.

conselheiros. Em um dos CONSEPs, no momento em que houve a tentativa de aproximação direta dos conselheiros com os policiais de rua, tal atitude foi considerada pela categoria – acostumada a receber ordens hierarquicamente – como “intromissão”, gerando resistência ao trabalho junto à comunidade. Conforme relatado do próprio comandante, foi preciso sua mediação para evitar o atrito entre esses atores.

No princípio, havia uma resistência interna muito grande da base. Porque o CONSEP começou a ir direto à base solicitar apoio. A base entendeu que eram ordens que partiam de pessoas diferentes do Estado. Voltei essa demanda do CONSEP para mim e passei a receber, selecionar e, de maneira técnica, passar para a base. Amenizou o relacionamento interpessoal dos integrantes do CONSEP com a base. (Informação verbal)⁵⁰

Para um dos policiais no comando, ainda há barreiras devido à estrutura tradicional da policial, “barreiras que a mídia ajuda a preservar e que aumentam a lacuna entre o policial e a comunidade”. Somente um comandante afirmou que houve a aproximação sem fazer nenhum tipo de restrição. A aproximação da polícia com a comunidade também tem como principais entraves, como já apontado por esta pesquisa, as dificuldades de mobilizar os cidadãos, bem como de divulgar os conselhos.

Se para o sucesso do policiamento comunitário seria obrigatório haver mais confiança entre cidadãos e policiais, a aproximação dos integrantes da corporação somente com um grupo de conselheiros, como declaram os próprios comandantes, torna-se mais um obstáculo à efetivação do novo modelo de policiamento. Isto porque, como já mencionado, os próprios conselhos enfrentam limitações para ampliar a participação e se tornarem representativos.

⁵⁰ Declarações de um comandante da Polícia Militar, de 41 anos, sexo masculino, durante entrevista realizada no dia 01 de dezembro de 2005.

Assim, acabam sendo mantidas as tendências à suspeição dos cidadãos que não têm envolvimento com os CONSEPs e dos policiais da base, responsáveis pelo patrulhamento, que parecem não ter assimilado totalmente a nova “filosofia” da corporação.

Para dois comandantes da PM, a atuação do CONSEP não chegaria a influenciar o registro das ocorrências criminais. Para outro comandante, essa influência ocorreu num primeiro momento, mas, com o passar do tempo, o registro de ocorrências voltou ao patamar normal. Novamente, somente um comandante disse que muitas ocorrências que estavam entre as chamadas “cifras negras”⁵¹ passaram a ser registradas. “Nas reuniões, solicitamos o registro porque trabalhamos com dados geoprocessados. Se deixarmos de registrar as ocorrências, podemos enviar os policiais para o local errado”.

Se as estatísticas ainda são as principais norteadoras das estratégias da polícia para combater a criminalidade e se as ações da maioria dos conselhos analisados não estão interferindo nesse mecanismo, isso coloca um problema sério para os CONSEPs: os mesmos parecem não estar conseguindo “democratizar” o planejamento das atividades do policiamento para a definição das prioridades na segurança pública.

Questionados sobre as principais queixas da comunidade em relação aos policiais, um oficial informou que seria a falta de efetivo e a troca freqüente de cargos; outro disse que as reclamações mais freqüentes são quanto à abordagem abusiva, arbitrária e com excesso dos policiais; e um comandante declarou que as queixas são pela frieza no trato dos cidadãos durante o atendimento às ocorrências e pelo fato de os policiais não ficarem nos postos de trabalho. Segundo um outro comandante, na sua companhia não existem queixas dos policiais.

Enquanto para 70% dos representantes dos CONSEPs que responderam aos questionários as queixas mais comuns da comunidade são quanto à demora no atendimento às

⁵¹ Entre os vários significados atribuídos à expressão “cifra negra” estão criminalidade oculta, ocorrências não-registradas e infrações penais que não chegam ao conhecimento das autoridades.

ocorrências, para os comandantes as reclamações mais frequentes são ligadas ao comportamento dos policiais. A questão revelou um certo contraste porque, até bem pouco tempo, o comportamento dos militares era o principal motivo de queixas da população. A opinião desse grupo de representantes da comunidade nos CONSEPs parece indicar, de certa forma, a emergência de uma nova demanda ligada à eficiência da corporação na prestação serviços. Isso embora, como apontam levantamentos da Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais⁵² dos últimos dois anos, as denúncias contra ações arbitrárias praticadas por policiais militares em Belo Horizonte tenham registrado aumento de 33,5%. Em comparação ao ano de 2004, quando foram acolhidas 280 reclamações, foram feitas 374 denúncias durante 2005, ou seja, 94 queixas a mais.

Apesar de esse aumento dos registros não significar necessariamente um aumento real dos abusos⁵³, não se pode desconsiderar que tal mudança de foco por parte dos integrantes dos quatro conselhos possa representar mais a opinião do grupo que do restante da comunidade. Mesmo porque, como já apontado nesta análise, inúmeros obstáculos ainda se interpõem na relação dos conselheiros com os integrantes das comunidades que representam, dificultando que os anseios e queixas da coletividade sejam captados.

Também não se pode descartar o fato de que parece haver uma empatia prévia ao ingresso nos CONSEPs. Mas, por outro lado, o fato de os conselheiros terem se enfronhado na estrutura da corporação, acessado informações ditas “estratégicas” e passado a conviver com os policiais do comando da polícia, pode tê-los tornado mais receptivos ao discurso da polícia. Isso poderia influenciar suas visões quanto aos procedimentos adotados pelos policiais.

⁵² Informações disponíveis no site da entidade no www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br (consulta realizada no dia 15/03/2006)

⁵³ Talvez o aumento dos registros de denúncias contra os polícias militares em Belo Horizonte sinalize para uma maior divulgação da Ouvidoria ou mesmo para uma maior expectativa dos cidadãos que medidas de controle serão tomadas.

Episódio ocorrido durante uma das reuniões acompanhadas pelo pesquisador ilustra tal possibilidade. Em encontro de um dos conselhos, considerado tanto pelos participantes quanto pela polícia como atuante e representativo, foi sugerido por um integrante da diretoria, para expor à sociedade o problema da falta de vagas no sistema penitenciário – o que estaria dificultando a manutenção da segurança porque, segundo ele, “a Polícia Militar prende o infrator e a Polícia Civil solta por não ter onde guardá-lo –, que o preso fosse algemado ao poste em frente à delegacia e toda a imprensa fosse acionada. A sugestão, que desrespeita vários direitos do cidadão, mesmo daquele que comete uma infração, foi descartada pelo representante da Polícia Civil presente à reunião, que advertiu ainda que uma medida como essa, arbitrária, “considerada desumana pelos Direitos Humanos” e que expõe o suspeito à execração pública, também poderia ser considerada um crime.

As principais reclamações da polícia em relação à comunidade são, segundo os oficiais, respectivamente: o “egoísmo” de algumas pessoas que querem monopolizar o policiamento, a falta de participação e de compreensão do trabalho policial e o uso negativo da mídia. Tais queixas poderiam estar sendo debatidas e até mesmo solucionadas pelos conselhos, mas, como observado pelo pesquisador, devido a problemas organizacionais, estruturais e de mobilização comunitária, já mencionados, configuram-se como obstáculos ao policiamento comunitário.

Na avaliação de dois comandantes, a atuação do CONSEP é pequena, quase inexistente. Para os outros dois comandantes, a avaliação foi positiva. Segundo um dos policiais, com o conselho foi possível descobrir coisas que a corporação não sabia e a comunidade passou a conhecer como a polícia trabalha. Neste caso, parece que o CONSEP estaria conseguindo cumprir uma de suas atribuições, que seria promover um maior conhecimento entre os atores envolvidos e, de certa forma, uma aproximação.

Entre as principais ações de segurança implementadas com a ajuda dos CONSEPs, os policiais destacaram parcerias para obtenção de recursos, policiamento em passarelas e quarteirões, patrulha de prevenção ativa e ações que deram origem a prisões e apreensões. Neste ponto, novamente, o que parece ser mais importante para os policiais não parece ser para os integrantes dos CONSEPs, que apontaram como principal realização do conselho o deslocamento de policiais para áreas mais perigosas.

Para melhorar a atuação da polícia, foram feitas pelos policiais as seguintes sugestões: maior vontade política, melhorar a formação do policial e mudar seu perfil, dar seqüência ao trabalho policial (prisão, detenção e julgamento do acusado), melhorar o sistema penitenciário (resolver o problema da falta de vagas), e aumentar o efetivo. Tanto os problemas ligados à aplicação da lei, em decorrência de falhas na legislação e de deficiências nos sistemas de segurança pública e justiça criminal, quanto o déficit de policiais estão também entre os problemas e, conseqüentemente, entre as soluções apontadas pelos conselheiros.

A mudança de perfil dos policiais se destaca entre as sugestões dos comandantes por ser também um dos possíveis obstáculos ao policiamento comunitário, conforme aponta a literatura sobre o tema. Segundo Bayley e Skolnick (2002), vários estudiosos observaram que a juventude e o machismo são as principais características entre aqueles que se engajam no trabalho policial em várias partes do mundo. Os recrutas geralmente têm temperamento e julgamento imaturos, são treinados para lidar com armas perigosas e letais, aprendem a imobilizar e podem até matar um suspeito apenas com as mãos e, para eles, o uso da força seria característica central do papel da polícia e da percepção que têm de si mesmos.

Tais características, que parecem estar presentes entre os policiais brasileiros, são agravadas pelo fato de o ofício de polícia no país estar fortemente associado a um passado recente de autoritarismo, marcado pelo uso ilegítimo da força para manter o controle social. Devido à estrutura hierárquica da corporação, são policiais com esse perfil que fazem o

patrulhamento das ruas e estão em contato direto com os cidadãos. Essa combinação de fatores acima citados pode inviabilizar a adaptação e empatia desses policiais à situação dos moradores dos vários bairros, com suas diversidades étnicas e socioeconômicas. A proposta de policiamento comunitário tem como pressuposto a interação entre policiais e cidadãos. Para aumentar as chances de êxito da experiência, seria necessário o emprego de policiais com experiências profissionais e com maturidade emocional. Por isso, provavelmente, o perfil profissional para desempenhar esse papel mais amplo exigiria policiais mais velhos junto à comunidade.

Para melhorar os CONSEPs, por sua vez, as alternativas apontadas pelos comandantes foram: transformá-los em “empresas” para que possam caminhar por conta própria e obter recursos para desempenhar suas funções, além de reduzir o trabalho voluntário; fazer com que reivindiquem mais das autoridades competentes seus direitos à melhoria da qualidade de vida, aumentar sua representatividade e, por fim, aumentar a integração com a polícia. A sugestão de os conselhos se tornarem “empresas” estaria ligada, de certa forma, à desresponsabilização da polícia enquanto promotora dos CONSEPs, questão que vem sendo pontuada ao longo deste capítulo.

A transformação dos conselhos em “empresas”, termo que não parece ser o mais adequado para esta realidade, conforme a sugestão de um dos comandantes da polícia, se, por um lado, poderia representar autonomia de recursos e uma estrutura formal, por outro lado, desqualificaria os mesmos como canais de participação da sociedade na constituição do poder público. Os CONSEPs enquanto empresas, mesmo que governamentais, passariam a representar interesses específicos na oferta e prestação de serviços à comunidade.

Após expor a visão dos comandantes da Polícia Militar das áreas de atuação dos quatro CONSEPs objetos desta análise, bem como as opiniões dos conselheiros e representantes da comunidade, na próxima seção, será realizado um cotejamento de questões

abordadas por esta investigação e pelas duas pesquisas realizadas anteriormente pelo CRISP, apresentadas no segundo capítulo desta dissertação.

4.5 – CONTRAPONTO NA ANÁLISE DE RESULTADOS OBTIDOS NAS PESQUISAS SOBRE OS CONSEPS

Embora esta dissertação tenha investigado um recorte da realidade dos CONSEPs em Belo Horizonte, comparando-se os resultados aqui obtidos com os apontados por pesquisas mais amplas feitas pelo CRISP, em 2001 e 2003, cujos principais pontos foram apresentados no segundo capítulo desta dissertação, pode-se observar que vários problemas detectados persistem e que alguns talvez tenham se agravado. Cabe ressaltar ainda que as pesquisas cotejadas usaram metodologias e partiram de objetivos diferenciados, número de respondentes distintos, bem como cumpriram cronogramas específicos. As questões confrontadas abaixo são comuns às pesquisas citadas.

Quanto ao funcionamento dos CONSEPs, o quadro desenhado um ano após a implantação dos mesmos pelo CRISP (2001) parece ter se mantido. A maioria continua com um funcionamento que pode ser considerado “médio”, conforme apontado por aquela pesquisa. Tal constatação, ao mesmo tempo em que pode indicar uma certa estabilidade da iniciativa na capital, também pode apontar para sua fragilidade e ineficácia na resolução dos problemas já detectados.

A participação nas reuniões, levando-se em conta os encontros com mais presenças e menos presenças, mantiveram, no extrato analisado por este pesquisador, registros idênticos aos apontados por Beato (2001), segundo pesquisa após a implantação dos conselhos. Em 2005, nas reuniões acompanhadas pelo autor desta dissertação foram registradas as

participações de 10 a 30 pessoas por encontro. Isso, de certa forma, pode indicar a ausência continuada de mecanismos para reverter a baixa capacidade de mobilização social.

Quanto ao perfil dos participantes, dados que já poderiam estar sendo utilizados pelos próprios conselhos para ações de mobilização da comunidade, ele também mantém proporções semelhantes. Pesquisa do CRISP de 2003 e investigação realizada para esta dissertação, em 2005, apontam que a maioria dos participantes dos CONSEPs é do sexo masculino, tem mais de 40 anos e possui escolaridade acima do segundo grau. O público jovem, principal alvo e, ao mesmo tempo, autor dos crimes, como revela o Mapa da Violência IV, elaborado com apoio da Unesco⁵⁴, não tem presença significativa nos conselhos e, pelo menos nos quatro CONSEPs acompanhados entre junho e dezembro de 2005, também não foram alvos preferenciais de ações preventivas. Em 2003, segundo dados do CRISP, 10,4% dos participantes tinham menos de 20 anos. Em 2005, nos quatro conselhos objetos desta pesquisa, não se registrou a presença de participantes nesta faixa etária entre os respondentes dos questionários e, durante a observação das reuniões, o pesquisador também não identificou a presença de jovens dessa faixa etária.

Participantes que freqüentam os CONSEPs há mais de dois anos continuam, proporcionalmente, sendo a maioria. São mais numerosos também aqueles que, tanto em 2003 quanto em 2005, declararam-se assíduos às reuniões. Percebe-se, com isso, que talvez haja pouca renovação do público participante dos conselhos. Se, por um lado, a permanência de alguns seria positiva pela experiência adquirida no processo, por outro, reforçando o que já foi mencionado anteriormente, o baixo registro de novos participantes pode ser indicativo da falta de estímulo, informação e de mecanismos de adesão e mobilização da comunidade por parte dos conselhos.

⁵⁴ Consultar Mapa da Violência IV, patrocinado pela Unesco, em que se aborda a situação da juventude, violência e cidadania no Brasil (WAISELFISZ, 2004).

Entre os já tradicionais motivos para a ausência nos encontros (falta de tempo, meios de se locomover e outros), destacou-se, na pesquisa do CRISP de 2003, a alegação de insatisfação com os resultados das reuniões. Na pesquisa realizada para esta dissertação, feita em 2005, destacou-se a falta de convocação por parte do CONSEP. Ambos argumentos, que remetem ao funcionamento interno dos conselhos, indicariam dificuldades dos conselhos tanto no processo de atrair a participação popular quanto de conduzir os debates e encaminhar as demandas nos encontros e acompanhar os resultados. A maioria dos respondentes também informou, em ambas investigações, que integra outras associações ou conselhos. A iniciativa ou vocação para participar, muitas vezes anterior à experiência dos CONSEPs, explicaria, de certa forma, a predisposição à participação e a permanência por mais tempo de um grupo de conselheiros.

A preocupação com a segurança é a principal motivadora, tanto na verificação do CRISP em 2003 quanto na pesquisa realizada por esta dissertação em 2005, para a participação nas reuniões. As principais preocupações da comunidade levadas aos encontros, em ambas as pesquisas, são os crimes e a violência em geral. Tais questões seriam reflexos diretos do aumento da criminalidade em Belo Horizonte. Os números da violência urbana em si, como demonstrado no primeiro capítulo desta dissertação, bem como a ampla divulgação das ocorrências criminais pela mídia, reforçam a percepção já existente de que algo está fora de controle, podendo também se tornar estímulo para a busca de propostas alternativas, como os CONSEPs, para solucionar o problema.

Salas cedidas nas dependências das próprias CIAs. de polícia têm sido o principal local das reuniões, como informado pelos participantes da pesquisa em 2003 e também apontado pelo grupo de respondentes aos questionários distribuídos e aplicados por este pesquisador. Como já observado anteriormente, o espaço oferecido pela polícia faz parte do incentivo dado pela corporação desde a criação dos conselhos, o qual, contudo, começa a ser

alvo de questionamentos dos próprios envolvidos no processo. Isso porque alguns integrantes da comunidade se sentem intimidados e deixam de participar do processo. Por outro lado, as freqüentes reuniões dos conselhos nas companhias beneficiam os moradores do entorno do grupamento militar, mas dificultam o acesso daqueles que moram em áreas afastadas dentro da mesma região de abrangência.

A convocação para as reuniões foi feita, segundo os respondentes de ambas as pesquisas, majoritariamente pelo presidente do CONSEP. Isso pode ser, de certa forma, o indicativo de uma suposta autonomia dos conselheiros na organização e mobilização da comunidade para os encontros. Contudo, também pode fazer com que o grau de divulgação dependa dos interesses e recursos dos integrantes da diretoria, conforme declarações de um presidente de CONSEP analisado: “Se você é liderança comunitária, torna-se um prestador de serviço voluntário e, muitas vezes, gasta os próprios recursos para resolver um problema.”

Os representantes da polícia teriam mantido, nos encontros observados, participação freqüente na maioria das reuniões dos conselhos. Tal comportamento era previsível, visto que a polícia é a responsável pela criação dos conselhos e também pelo incentivo à continuidade dos trabalhos em conjunto com a comunidade.

O último ponto passível de comparação aponta que a confiança na PM é declaradamente alta em ambas as pesquisas, na verificação do CRISP, em 2003, e na investigação feita nos quatro conselhos pelo autor desta dissertação. Além de refletir, de certa forma, os efeitos da já mencionada proximidade, devido ao convívio e à atuação dos conselheiros junto à polícia, e do maior conhecimento adquirido do trabalho policial, o alto índice de confiança pode estar ligado também ao reconhecimento pela iniciativa da abertura da polícia ao diálogo com o cidadão através dos conselhos.

Tecidas tais comparações e análises, passaremos às considerações finais desta investigação que se propôs a verificar em que medida os conselhos comunitários de segurança

funcionam enquanto canal de participação da comunidade, de redução da desconfiança da sociedade civil com relação à Polícia Militar e de interferência popular no processo de planejamento da prestação de serviços de segurança pelo Estado.

4 – CONCLUSÃO

Nesta dissertação procurou-se avaliar os processos de estruturação e funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública e, por meio de acompanhamento e avaliação de quatro dos 25 CONSEPs da capital mineira, verificar qual o papel dos conselhos nas políticas públicas de segurança, qual a interferência popular no planejamento das ações de policiamento e se houve aproximação entre a comunidade e os policiais.

Como observado no terceiro capítulo desta dissertação, alguns gargalos revelados um ano depois da implantação dos conselhos em Belo Horizonte ainda persistem após cinco anos do início do funcionamento dos mesmos. Um dos principais entraves ainda é a mobilização da comunidade, ou melhor, a já indicada baixa capacidade de os CONSEPs arregimentarem cidadãos e lideranças comunitárias para participar do debate da segurança pública.

A baixa participação nas questões da segurança pública pode ser atribuída, de certo modo, à falta de cultura de participação popular nessa esfera de atuação do Estado, sobre a qual ainda há consenso quanto à legitimidade do monopólio estatal do uso legítimo da força, bem como à tradicional suspeição da polícia em relação às classes populares, mantidas sob vigilância, e à falta de confiança da comunidade na polícia. Tais tendências ao insulamento e aos preconceitos recíprocos, delineadas pelas experiências históricas preliminares, aliadas ao individualismo moderno e à visão estreita de que o domínio público é apenas um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal, colaboram para esgarçar ainda mais o tecido social.

Sendo assim, poder-se-ia dizer que, no contexto atual de incremento da criminalidade violenta, parece existir e predominar uma espécie de “familismo amoral”⁵⁵ na questão da segurança pública. Isso porque os cidadãos, influenciados pelo medo da crescente violência urbana e pelo conseqüente sentimento de insegurança, talvez tenham passado a se pautar pela

⁵⁵ Termo cunhado por Edward Banfield para retratar a falta de virtude cívica na cidade de Montenegro, na Itália, no século 19. Segundo Banfield, o familismo amoral busca “maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear e supor que todos os outros agirão da mesma forma”. (Apud PUTNAN, 2002, p. 102)

falta de confiança e colaboração entre si. A segurança, na maioria das vezes, é uma preocupação pessoal ou direcionada ao núcleo familiar. Como observado nesta análise, há indícios fortes de que muitas pessoas buscam nos CONSEPs respostas para problemas pessoais imediatos e não para a segurança “coletiva”. Por outro lado, muitas famílias, quando têm condições financeiras, cercam-se em casas com muros altos, cercas eletrificadas, blindam seus carros, mudam-se para condomínios fechados e contratam guarda-costas. Os cidadãos, muitas vezes, apesar de saberem da ocorrência de atos criminosos e de violência, optam por manter um certo distanciamento do problema.

Inúmeros flagrantes feitos por cinegrafistas e posteriormente exibidos nos telejornais mostram pessoas sendo assaltadas em meio à multidão ou criminosos tranquilamente vendendo seus produtos ilegais ou proibidos, muitas vezes assistidos por outros cidadãos que se agarram à própria bolsa ou à carteira e continuam seu percurso fingindo não estar percebendo tal situação. Sabe-se que é prudente e correto não reagir à abordagem criminosa, mas não denunciar posteriormente ou não ajudar a identificar os autores do crime ou as áreas que seriam mais propícias à ocorrência de delitos parece ser uma atitude que reforça a falta de confiança entre os cidadãos e na própria polícia, características ainda marcantes da nossa sociedade contemporânea. Com isso, parece ser crescente a postura de indiferença de muitos cidadãos ao que acontece ao outro e à sua vizinhança, bem como a adesão a esse tipo de comportamento. Isto é o oposto da sociedade idealizada pelo policiamento comunitário, o qual, para atingir seus objetivos, quais sejam, reduzir o medo, a sensação de insegurança e obter o controle da criminalidade, necessita fundamentalmente da cooperação, solidariedade, confiança e mobilização da comunidade.

Por isso, num processo de mobilização social, a participação é ao mesmo tempo um objetivo a ser alcançado e também um meio para se realizar outras metas, como afirmam Toro e Werneck (2004). Sendo assim, não se pode falar em participação apenas como pressuposto ou condição intrínseca. Essa participação da comunidade, conforme os autores, teria que

crescer em “profundidade” e também em “abundância”. Mas, por enquanto, não é isso que se verifica na realidade dos CONSEPs analisados.

Quando se observa que o número de participantes nas reuniões se manteve praticamente no mesmo patamar de quatro anos atrás, o indicativo de baixa capacidade de mobilização dos conselhos parece ganhar força. Ainda que se tenha de considerar que a iniciativa é nova, que ensaia seus primeiros passos, seria preciso também corrigir seu percurso para que a mesma possa vir a obter êxito. Nesse sentido, seria fundamental que os conselhos estivessem desenvolvendo e amadurecendo mecanismos de adesão e mobilização social, problema que persiste com o passar dos anos.

Por meio desta investigação, foi possível verificar que as estratégias atualmente utilizadas para envolver a comunidade nas atividades dos CONSEPs são rudimentares e, às vezes, ineficientes, como, por exemplo, o boca a boca, opção mais indicada pelos respondentes dos questionários para atrair outros participantes às reuniões. Se há dificuldades para os conselhos atraírem os cidadãos, verificou-se também que há problemas para os cidadãos acionarem diretamente os conselhos. As reuniões mensais são os principais meios de comunicação entre CONSEP e comunidade, reforçando a constatação da falta de outros mecanismos consolidados, que não esses encontros agendados, para a interlocução entre os cidadãos e o conselho.

Verifica-se também a inexistência de canais que possibilitem a divulgação do conselho e a arregimentação de participantes. Com isso, compromete-se também a chegada de demandas da comunidade no CONSEP via participação direta do cidadão. O principal canal dessas demandas seriam os próprios integrantes dos CONSEPs. Mas esse meio acaba sendo comprometido pela falta de um tempo mínimo de dedicação dos conselheiros, devido a outras ocupações (profissionais, principalmente) que seriam prioritárias, o que impediria um trabalho corpo a corpo mais abrangente nas dezenas de bairros das áreas de atuação de cada conselho

analisado. Outro obstáculo apontado pelos próprios conselheiros foi o medo de exporem a sua condição de integrantes dos CONSEPs e ser alvo de represálias dos criminosos.

Observa-se então que há falhas e obstáculos na comunicação entre os conselhos e os cidadãos. A garantia de acesso à informação para todos os moradores da cidade seria essencial porque, segundo Jacobi (1993, p.26), “a questão não é só de informar os cidadãos, mas de explicitar e tornar transparentes e abertos os canais de participação”. O desafio, no caso dos CONSEPs, seria fazer chegar a informação e ampliar sua disseminação para a população e não somente esperar que os cidadãos se aproximem dos conselhos e da corporação policial sem que haja a divulgação desse novo papel assumido pela polícia enquanto prestadora de serviço público para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, mesmo daqueles não-organizados.

As principais entidades acionadas por esses quatro conselhos para apoiá-los na mobilização da comunidade contra a violência são, segundo os próprios conselheiros, as associações de moradores. Mas, nas 15 reuniões acompanhadas por este pesquisador, observou-se que, muitas vezes, além da baixa presença dessas lideranças comunitárias aos encontros, houve queixas de falta de comunicação entre as diretorias das associações e os moradores representados. Por outro lado, o medo de ser alvo de represálias da criminalidade e, em alguns casos, a resistência de alguns presidentes de associações ao sentirem seu espaço ameaçado, também se revelaram fortes inibidores da participação das associações no debate da segurança.

O medo se faz presente em todo o processo de participação popular nos CONSEPs. Num primeiro momento, ele seria uma das principais motivações para levar os cidadãos aos conselhos. Na opinião dos respondentes dos questionários, o medo é apontado como o segundo maior incentivo à participação, precedido apenas pela “preocupação com a segurança” que, de certa forma, remete-nos à questão da falência do Estado e à

impossibilidade de o mesmo conseguir solucionar sozinho o problema da violência urbana, tema tratado no primeiro capítulo desta dissertação.

Num segundo momento, o medo se transformaria em uma espécie de inibidor das ações dos participantes dos conselhos e, conseqüentemente, da ampliação da mobilização social. O medo, ao se transmutar em insegurança e vice-versa, faz com que os conselheiros, participantes e lideranças comunitárias passem a temer expor o seu vínculo com os CONSEP, bem como divulgar esses mecanismos junto à comunidade. Pôde-se observar, durante as reuniões, que a participação nos conselhos ainda é atravessada por temores e desconfianças que impõem limites à cooperação e, às vezes, levam os atores (cidadãos e polícia) ao conflito.

A representatividade dos conselhos é também um dos pontos críticos, como observado durante esta análise. Além de não serem amplamente divulgados para a comunidade, de encontrarem resistência de algumas associações de moradores, os CONSEPs também tiveram as diretorias escolhidas, nesses primeiros anos de atuação, por um grupo restrito de pessoas envolvidas no processo. Na participação induzida pela polícia, em muitos casos, os membros das diretorias dos conselhos foram localizados e escolhidos pelos comandantes da PM sem que a comunidade fosse consultada, dando margem a questionamentos quanto à lisura do processo de composição dos CONSEPs e à idoneidade das lideranças escolhidas.

A exigência da participação de mais lideranças comunitárias, feita pelos comandantes da polícia, parece expor uma certa preferência da corporação pela participação de representantes da comunidade em lugar da participação direta dos cidadãos. Mas muitos representantes, pelo temor de se exporem e pela falta de comunicação com as bases, como observado nesta análise, acabam não contribuindo para o surgimento de vínculos de cooperação e aproximação entre os moradores da região atendida e os policiais de rua, pressuposto para a efetivação deste modelo de policiamento comunitário. A importância do desenvolvimento da participação direta do cidadão também estaria na incorporação e

reconhecimento dos anseios de setores geralmente excluídos pelos interesses e valores que prevalecem entre os representantes de grupos mais ativos e consolidados.

Essa tendência à participação de representantes da comunidade parece influenciar negativamente a mobilização social, levando, de certo modo, à falta de ações para atrair os cidadãos comuns⁵⁶, na maioria das vezes não convocados para as reuniões, apesar de serem vítimas diretas da criminalidade e também potenciais legitimadores dos conselhos. Por outro lado, essa aparente falta de iniciativa dos conselhos para mobilizar a comunidade talvez se deva a uma certa confusão quanto à responsabilidade pela convocação da comunidade para a participação. O Comando Geral da Polícia Militar, como idealizador dos CONSEPs, incumbiu e responsabilizou as companhias de policiamento, desde o início do programa, pela mobilização comunitária. Os frágeis mecanismos de comunicação e informação de ambos os atores (polícia e conselhos) com a comunidade também seriam empecilhos, de certo modo, para a ampliação da participação popular.

Quanto ao outro grande desafio posto aos conselhos, qual seja, ser um elo de aproximação entre cidadãos e policiais, a principal constatação é que parece ter havido uma aproximação, mas não dos militares que fazem o patrulhamento e a população em geral, mas sim do comando da PM com um grupo de conselheiros. Esse dado pode ser considerado positivo, mas, por outro lado, parece indicar também uma certa limitação desse mecanismo de participação. Na outra ponta, parece claro que os cidadãos que não participam dos conselhos e os policiais que estão nas ruas para garantir a segurança da população não estão neste mesmo estágio de entrosamento.

As principais queixas dos conselheiros ao trabalho policial, apontadas nesta pesquisa, são a demora no atendimento às ocorrências, o abuso de autoridade e a discriminação. Por

⁵⁶ Entende-se aqui como “cidadãos comuns” aqueles que não são representantes de nenhum grupo (líderes comunitários, presidentes de associações de bairro ou comerciais, representantes de instituições civis ou governamentais, entre outros) e que residam na área de atuação de determinado CONSEP.

outro lado, as principais queixas dos policiais quanto à recepção da comunidade são o “egoísmo” dos cidadãos, a falta de participação, de cooperação e de compreensão do trabalho policial. Tais manifestações parecem indicar que as linhas que demarcam o território que separa o policial de rua do cidadão comum ainda seriam bem nítidas, dificultando a desejada aproximação entre esses atores.

Apesar da afirmação unânime dos respondentes aos questionários de que há incentivo dos conselhos ao bom relacionamento da comunidade com a polícia, a maioria não soube informar como se dá esse estímulo. Sendo assim, conforme análise apresentada no terceiro capítulo, parece haver mais uma crença nesse incentivo do que uma prática recorrente por parte dos conselhos.

A interferência dos CONSEPs no processo de planejamento da prestação de serviços também parece ainda ser pequena. Pelo menos nos quatro CONSEPs acompanhados pelo autor desta dissertação, as ações da polícia são pautadas mais pelas estatísticas criminais do que pelas demandas da comunidade ou com base em projetos inovadores que seriam concebidos pelos conselhos. Na maioria das vezes, as reivindicações do CONSEP são por aumento do efetivo policial nas ruas ou pela ocupação da polícia em áreas específicas. Não se presenciou nas reuniões acompanhadas a apresentação, pelos conselheiros, de proposições inovadoras de orientação e prevenção aos crimes que pudessem contribuir para evitar delitos e para reduzir a sensação de insegurança da comunidade representada. Percebe-se que a maioria dos pedidos é por atividades já desenvolvidas rotineiramente pela polícia.

A principal contribuição dos conselhos para o policiamento comunitário, segundo os respondentes aos questionários, seria o deslocamento de policiais para as áreas perigosas. Problemas relativos à qualidade de vida dos cidadãos, como educação, cultura, saúde e outros,

cujas soluções poderiam ajudar a prevenir a criminalidade⁵⁷, raramente são discutidos nas reuniões. O tema principal dos encontros nos quatro CONSEPs girou em torno das ocorrências criminais, ou seja, de infrações já cometidas.

Observou-se ainda que, as demandas são encaminhadas, cobra-se uma solução da PM, sugerindo aumento de efetivo ou reforço de patrulhamento e, na maioria das vezes, o processo parece ser encerrado neste ponto. Também não houve, nos seis meses em que os quatro conselhos foram observados, um acompanhamento sistemático por parte dos representantes da comunidade aos problemas apresentados e às possíveis soluções dadas aos mesmos. Não se presenciou avaliações posteriores à maioria das demandas encaminhadas.

Talvez a implantação dos CONSEPs seja principalmente uma questão de imagem, da nova imagem que a polícia busca consolidar (de prestadora de serviços). Por isso, o papel desses mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança parece não ficar claro. As reuniões mensais geralmente são repetitivas e seguem um mesmo ritual: a polícia apresenta as estatísticas e ações desenvolvidas e a comunidade apresenta suas queixas e reivindicações. As decisões para o policiamento são tomadas pelos comandantes das companhias, que determinam também as prioridades entre as demandas comunitárias feitas através dos CONSEPs. Na maioria das vezes, tais decisões não podem ser negociadas fora dessa escala hierárquica. Já a cooperação entre agentes da corporação e representantes da sociedade civil parece estar ocorrendo somente no âmbito da captação das reivindicações da comunidade.

Como já mencionado no segundo capítulo desta dissertação, não houve uma preocupação prévia da Polícia Militar em discutir com a sociedade civil o processo de elaboração e implantação dos CONSEPs, apresentados como mecanismos de participação

⁵⁷ Sobre a relação entre a oferta de assistência social nos espaços urbanos, a vulnerabilidade social e a oportunidade para o crime em Belo Horizonte, ver Beato e Peixoto (2005).

popular e de “exercício da cidadania”. A iniciativa de criação dos conselhos parece ter se centrado mais nas possibilidades de uso desses mecanismos para, de certo modo, mudar a imagem da Polícia Militar (enfraquecida, unilateral, autoritária e afastada das comunidades) e expor os múltiplos fatores que interferem no trabalho da corporação, do que nas possibilidades reais de concessão de “poder” aos cidadãos para interferir no processo de planejamento da prestação de serviço pelo Estado.

A abertura da polícia ao diálogo com a população é apontada pela literatura como um grande avanço no processo democrático, mas os resultados desta pesquisa revelam também que, muitas vezes, esse diálogo pode ser usado para sensibilizar os participantes quanto à situação da polícia, para que os mesmos compreendam os problemas internos enfrentados pela organização responsável por manter a ordem social. Sendo assim, a corporação tenta legitimar seu discurso e reduzir as críticas por não conseguir controlar a criminalidade.

O estímulo à participação, neste caso, parece adquirir um sentido mais utilitarista, conforme Pires (1999), e não de introdução do cidadão na sugestão, elaboração e decisão da segurança pública. Essa “utilidade” da participação parece ganhar força quando se constata que a mesma passou a ser incentivada, no contexto da segurança pública, somente quando a criminalidade fugiu ao controle e afetou os interesses das classes dominantes, conforme mencionado no primeiro capítulo desta dissertação.

Esse tipo de participação, segundo estratégias previamente delineadas, serve apenas, segundo Gohn (1988), para estabelecer um acordo tácito de colaboração entre os envolvidos. Um dos pólos da relação, neste caso a polícia, antecipou-se aos fatos e delineou os caminhos segundo sua ótica de interesses. Sendo assim, a função da participação parece estar diretamente ligada à concepção de mundo da corporação policial que estimulou a mobilização da comunidade. Portanto, a criação e implantação dos conselhos, mais do que um processo para democratizar as questões da segurança pública, parece ser uma tentativa de a polícia

mudar sua imagem, ameaçada pela crescente criminalidade urbana, pela insegurança e pelo medo, que põem em xeque inclusive o monopólio da violência legítima e a “ordem social” que a corporação representa.

Na nova proposta de policiamento, a organização e participação comunitárias são pré-requisitos e parecem embutir as marcas controladoras da polícia, que passa a definir também a forma e o modo da participação. Estipulam-se assim novas regras de relacionamento e determina-se que os cidadãos se integrem a essa nova ordem. Mas “uma sociedade é democrática e produtiva quanto todos os que dela participam podem fazer competir organizadamente seus interesses e projetar coletivamente novos futuros” (TORO E WERNECK, 2004, p. 29).

Todo discurso construído quanto à participação na segurança pública parece seguir a linha do discurso liberal. A participação é colocada como um “direito universal” a que todos podem ter acesso, mas se desconsideram os custos dessa participação, bem como as diferenças inerentes ao próprio contexto social dos diferentes bairros e regiões de Belo Horizonte. Quando foram acionadas as variáveis que orientaram a escolha dos quatro CONSEPs objetos desta pesquisa (Índice de Vulnerabilidade Social e áreas mais violentas e menos violentas) para analisar o desempenho dos conselhos, percebeu-se que, embora não se comprove uma relação causal direta entre esses fatores, como já mencionado na análise dos resultados desta investigação no terceiro capítulo, há indícios de que a ação dos CONSEPs seja melhor onde há baixos índices de vulnerabilidade social e de criminalidade violenta.

O próprio conceito de comunidade, como alerta Beato (2001), também precisa de um exame mais detalhado para que sejam evitadas as homogeneizações. O sentido de comunidade tem um lastro geográfico espacial que contribui para a manutenção da noção difusa de ‘moradores de um bairro ou de uma região’ (GOHN, 1990). No caso dos CONSEPs, essa

delimitação espacial da comunidade coincide com o espaço de responsabilidade territorial das companhias de polícia vinculadas aos conselhos.

Essa definição vaga parece não ser suficiente nem para a organização operacional do policiamento e nem para a mobilização social. No primeiro caso porque, conforme Beato (2001), os policiais têm que lidar com uma clientela heterogênea, com diversos padrões socioeconômicos e em espaços urbanos bastante variados (alguns conselhos atuam em regiões que reúnem mais de 40 bairros, além de aglomerados urbanos). No segundo caso, além da determinação espacial seriam necessários, conforme Gohn (1990), dois outros componentes para a efetiva mobilização social: a afinidade de objetivos e o sentimento de pertencer ao grupo que sofre as mesmas condições adversas de um dado tempo histórico, de uma certa conjuntura.

Nos CONSEPs 14 e 10, a heterogeneidade da população, a maior vulnerabilidade social e o maior registro da criminalidade violenta parecem dificultar a manifestação de tais componentes. Conforme depoimentos obtidos nesses conselhos, revelar o vínculo ou a participação no CONSEP pode significar, em casos mais extremos, risco de morte. Nos CONSEPs 6 e 20, cujas áreas de abrangência apresentam padrões socioeconômicos mais elevados e onde a criminalidade tem índices mais baixos, a afinidade de objetivos e o sentimento de pertencimento parecem ser utilizados principalmente por grupos de comerciantes em favor de interesses e benefícios próprios. Na maioria das vezes, os interesses desses grupos prevalecem em detrimento de outros, revelando que a participação “utilitarista” pode também ser acionada por representantes da comunidade para garantir direitos de forma pontual e para efetivar suas demandas corporativas ou individuais.

Ao estimular a participação, a polícia implementou uma novidade, mas não uma transformação na estrutura da corporação. Isso não impede que essa “reforma” seja usada para, de certa forma, reafirmar a ordem e o *status quo* vigentes. A “nova filosofia adotada”

busca amenizar os efeitos do crescente problema social (o medo, a insegurança e até mesmo reduzir o número de ocorrências criminais), mas não discute as causas desse problema, assim como não estabelece vínculos com políticas sociais que poderiam reduzir a vulnerabilidade social de determinadas comunidades e, conseqüentemente, como apontado por esta análise, facilitar a participação social e as ações preventivas do policiamento comunitário.

Se por meio da observação das reuniões e das entrevistas com os comandantes das companhias foi possível perceber que o registro de maiores ou menores índices de vulnerabilidade social e de criminalidade parece exercer influência sobre a participação e funcionamento dos conselhos, através dos questionários não se verificou diferença significativa nas opiniões expressas pelos respondentes dos quatro CONSEPs, escolhidos nas duas categorias distintas. Grande parte dos respondentes, independentemente das especificidades da região de atuação dos conselhos, optou, na maioria das vezes, pelas mesmas alternativas ou expressou, redigindo suas respostas no questionário, opiniões semelhantes. Tal resultado parece indicar que a percepção da criminalidade violenta, bem como os seus efeitos, mostra-se difusa nas redes de sociabilidade dos quatro conselhos objetos desta investigação. Isso, de certo modo, pode explicar a coincidência das respostas dadas ao questionário sobre as preocupações e demandas levadas às reuniões, sobre as estratégias adotadas para mobilizar a comunidade e sobre as queixas ao trabalho da polícia, entre outras. Sendo assim, optou-se pela análise das questões agregando as opiniões dos respondentes dos quatro CONSEPs.

Outras questões ganharam destaque no decorrer da pesquisa e revelaram pontos críticos na relação entre os atores. Uma delas diz respeito à “emancipação” dos conselhos. No programa de policiamento comunitário da PMMG parece ter sido prevista uma infra-estrutura material mínima para apoio às atividades dos conselhos. Essa infra-estrutura se resumiria a locais para a realização de reuniões, reservando-se salas nas próprias Cias. de policiamento, e

algum apoio para confecção de material de divulgação que, segundo Beato (2001), algumas vezes são obtidos junto a comerciantes ou empresários das regiões. Mas, como verificado pela presente pesquisa, esse mínimo reservado para os mecanismos de participação popular parece ter se mostrado insuficiente, dificultando a mobilização social. Os recursos escassos, o trabalho voluntário e a tutela da polícia seriam limitações apontadas tanto por conselheiros quanto por alguns comandantes da polícia para uma melhor atuação dos conselhos.

A literatura sobre participação popular e movimentos sociais no país alerta, desde a década de 1990, que deve haver autonomia dos conselhos populares e comunitários em relação ao poder público, bem como que eles devem ser fundamentados pela mobilização social (GOHN, 1990; TEIXEIRA, 1996; TATAGIBA, 2002) na tentativa de se evitar a reprodução de práticas clientelistas entre Estado e sociedade. Outra questão que parece reunir um certo consenso entre os estudiosos do assunto é quanto à capacidade de decisão dos conselhos, que deveriam ser deliberativos e não apenas consultivos e opinativos.

A polícia, como produtora social da mobilização, deveria respeitar e confiar, conforme Toro e Werneck (2004), na capacidade de decisão coletiva das pessoas. Para isso, seria preciso estimular esse comportamento e romper com a tutela do Estado. O “ser amigo do rei” segue transmutando-se e adaptando-se. Observou-se nesta pesquisa que tanto grupos como indivíduos com interesses particulares também buscam na aproximação com a PM vantagens ou benefícios para si próprios.

Ponto também importante foi a constatação de que, pelo menos nos quatro conselhos analisados, os jovens estão praticamente ausentes do debate nos CONSEPs, apesar de serem as principais vítimas e principais autores de crimes, conforme aponta o Mapa da Violência da Unesco (WASELFISZ, 2004). Os estudos da Unesco revelam que uma em cada duas mortes de jovens nas regiões metropolitanas do país, atualmente, tem como causa o homicídio. Tal constatação ganha destaque diário nos noticiários, que expõem o envolvimento crescente dos

jovens com o tráfico de drogas e armas, com o roubo e com o homicídio. Essa situação exige uma discussão mais aprofundada da sociedade e a elaboração de estratégias para conscientizar os jovens do seu papel social, dos riscos e conseqüências dos comportamentos violentos, bem como incluí-los na educação, no lazer, no trabalho e no debate das ações preventivas de segurança.

O outro aspecto que merece destaque nessa investigação diz respeito à falta de recursos das instituições policiais. Apesar de, com a criação dos conselhos, terem sido abandonadas as propostas de parcerias logísticas entre polícia e comunidade, conforme Beato (2001), um dos motivos do fracasso da primeira tentativa de se implantar o policiamento comunitário em Belo Horizonte, verificou-se que a falta de recursos ainda é o principal argumento para a não realização plena das atividades policiais. Quando pressionada pelas demandas da comunidade, a polícia ainda alega, na maioria das vezes, a falta de recursos humanos e materiais para o seu bom desempenho.

Para equilibrar essa relação entre oferta restrita e demanda social ampliada, às vezes usada como justificativa para a falta de ação, além de se estabelecer prioridades para as reivindicações, seria fundamental estimular a proposição de novos projetos – pelos cidadãos e especialistas em segurança pública – e garantir a participação da comunidade nessas novas iniciativas, cujas práticas se distanciassem dos tradicionais modelos operacionais da polícia, refletindo uma nova realidade tática e estratégica que mudasse, como propõem Baykey e Skolnick (2002), as interações habituais entre polícia e público.

Cinco anos depois do início da implantação dos conselhos, percebe-se que, pelo menos nos quatro CONSEPs acompanhados, a participação efetiva dos cidadãos é tímida, que a influência do conselho no processo de planejamento das ações de segurança pelo Estado é quase inexistente e que a aproximação entre polícia e comunidade é insuficiente para se criar vínculos de confiança e cooperação entre esses atores. Também falta informação sobre os

conselhos e há pouco interesse dos cidadãos em participar dessa iniciativa voltada para a formulação de soluções para os problemas de segurança.

A participação induzida do cidadão na segurança pública parece não ter sido assimilada como um direito e, sim, como uma concessão da polícia. Por mais que nas últimas décadas tenham surgido inúmeras iniciativas com conselhos de segurança, essas experiências foram estimuladas e não uma conquista dos cidadãos através de mobilização e lutas sociais. A implantação dos CONSEPs em Belo Horizonte também ocorreu de forma verticalizada. Nos quatro conselhos analisados por esta dissertação se observou, de certa forma, uma situação de pseudoparticipação, já que o processo decisório não é descentralizado e parece haver pouca influência dos cidadãos no planejamento das ações de policiamento.

A construção de uma segurança pública a partir da sociedade exigiria o rompimento com a tradição tutelar do Estado e uma real mudança de postura para encarar a abertura desse espaço de diálogo não como uma dádiva ou favor, mas como um caminho para a conquista de instrumentos específicos capazes de fazer a polícia assumir compromissos concretos emanados das demandas feitas pela comunidade através dos CONSEPs. Essa construção da noção do público teria que, necessariamente, refletir os interesses da sociedade. Mas o processo vertical de implantação dos conselhos, sem que houvesse anteriormente uma ampla discussão com a sociedade para se explicitar os propósitos da mobilização e sintetizar os seus objetivos, contribuiu, de certa forma, para manter o insulamento social nas questões da segurança pública. Neste sentido, a falta de mobilização e o processo formalmente consultivo mantêm os CONSEPs aquém das possibilidades de interferência na produção das políticas públicas de segurança.

Os conselhos enfrentam dificuldades de comunicação com a comunidade, não conseguem coletivizar as informações e divulgar iniciativas e perspectivas nas suas frentes de atuação. O compartilhamento das informações poderia estimular as pessoas a formularem

opiniões e sugestões para a segurança comunitária, bem como se disporem a agir. O acompanhamento das soluções às demandas apresentadas nas reuniões seria fundamental para se obter, de certa forma, um controle externo das ações de segurança desencadeadas pela polícia e até mesmo do comportamento dos policiais. Isso poderia significar, se ocorresse na prática, uma mudança efetiva na relação entre os atores: passaríamos de uma polícia que tem legalmente o poder do uso da força e das armas e que controla, para uma polícia que também seria controlada.

Quanto ao medo e à insegurança, fortes obstáculos à ação coletiva na segurança, tais sentimentos parecem resistir às políticas públicas específicas que objetivam reduzi-los, bem como aumentar a confiança na polícia. Sendo assim, a abordagem desses sentimentos, conforme Mir (2004), não deveria ser reduzida somente à problemática do crime, mas, antes de tudo, deveria ser pensada a partir de questões mais amplas que caracterizam a sociedade contemporânea e que definem a própria ordem social.

Talvez a proposta de recomeço, feita por um dos respondentes aos questionários distribuídos pelo autor desta dissertação, não pareça uma idéia tão absurda. Em meio a tantos pontos frágeis e empecilhos que não permitem que os conselhos alcancem seus objetivos, a retomada da proposta de participação cidadã através de conselhos comunitários, após um amplo debate com a sociedade para a redefinição de caminhos, levando-se em consideração as lacunas apontadas pelas pesquisas já realizadas, talvez possa levar os conselhos a se tornarem espaços de exercício de cidadania e não, na maioria das vezes, somente um local para o depósito de queixas e demandas, para se buscar soluções para problemas pessoais ou de grupos de interesse, ou para as justificativas da polícia.

REFERÊNCIAS

BARREIRA, César. **Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública**. São Paulo: São Paulo Perspectiva. v.18, n.1, 2004.

BAYLEY, David H & SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia. Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. – (Série Polícia e Sociedade; n. 2).

BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. **Policimento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. – (Série Polícia e Sociedade; n. 6/ Organização: Nancy Cardia).

BEATO, Cláudio Chaves. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Social: Eficiência, equidade e *accountability*. In: BEATO, Cláudio Chaves. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, v.1, p. 335-365.

BEATO, Cláudio Chaves. **Reinventando a Polícia: a Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário**. Belo Horizonte: CRISP, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2001.

BEATO, Cláudio Chaves. O Problema dos Homicídios em Belo Horizonte. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiros (Org.). **Metrópoles: Entre a Coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.357-362.

BEATO, Cláudio Chaves; PEIXOTO, Betânia Totino. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 136-202.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo em Perspectiva (Revista da Fundação SEADE). São Paulo. v.18, n.1, jan-mar. 2004, p. 119-131.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto. La nueva violencia urbana de América Latina. In: BRICEÑO-LEÓN, Roberto. **Violencia, sociedad y justicia em América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2002. p. 13-25.

CARDIA, Nancy. Violação de direitos e violência: relações entre qualidade de vida urbana, exposição à violência e capital social. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiros (Org.). **Metrópoles: Entre a Coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 325-356..

CARIELO, Rafael. Tráfico barra surgimento do ‘MST urbano’, diz historiador. **Folha de S.Paulo**, 28 out. de 2004, p. A8. Caderno Brasil.

CARVALHO, Jose Murilo de. Cidadania: Tipos e Percursos. **Revista Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v.2, n.18, 1996. p. 03-21.

CASTANHO, Sandra Maria. Tortura: uma estratégia para coibir os adversários do regime militar. **Revista Urutágua**. Maringá, PR, ano 1, n. 2, jun. 2001. Disponível no site: <http://www.urutagua.uem.br//02sandra.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2005.

CERQUEIRA, Daniel R. C.; LOBÃO, Waldir A. J. L. **Condicionantes sociais, poder de polícia e setor de produção criminal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 50 pg.

COELHO, E.C. A criminalidade urbana violenta. **Dados. Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 1988. p. 83-145.

COMANDO GERAL (MG). **Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública nº 04/2002, que trata da filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: PMMG, 2002. 67 pg.

COMANDO GERAL (MG). **Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública nº 05/2002, que trata da estruturação e funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança**. Belo Horizonte: PMMG, 2002. 28 pg.

CONSEG (SP). **Informações sobre histórico e funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança.** São Paulo: Secretaria de Estado da Segurança Pública, 02 pg. Disponíveis no site www.conseg.sp.gov.br. Acesso em 10 de outubro de 2005.

CONSEP (MG). **Enquetes públicas disponíveis no portal dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.** Belo Horizonte, Central de ONG's, Serviços e Entidades Populares de Minas Gerais, 02 pg. Disponíveis no site www.CONSEP.org.br. Acesso em 17 de outubro de 2005.

CRISP . **Survey de Vitimização em Belo Horizonte.** Belo Horizonte, CRISP:UFMG, 2000, 54 pg.

CRISP (MG). **Relatório Descritivo de Pesquisa: Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Belo Horizonte.** Belo Horizonte:CRISP (UFMG), 2003. 17 pg.

CRISP (MG) . **Levantamento de ocorrências de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.** Belo Horizonte: CRISP (UFMG), 2005. 10 pg.

COSTA, Arthur T. M. **Como as democracias controlam as polícias.** São Paulo: Novos Estudos, Cebrap, 2004.

CUNILL, Nurial G. **Representação e participação social: na participação cidadã e sua virtualidade para a construção de espaços públicos.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DA MATTA, Roberto. Você Sabe com Quem Está Falando? Um Ensaio sobre a Distinção entre Indivíduo e Pessoa no Brasil. In: DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis,** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p 139-193.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Belo Horizonte: UFMG, 2002.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Tradução de Gilberto Velho. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Questão da violência**. Brasília: UnB, 1988. Disponível no site: www.solavanco.com/artigos/artigo09.html. Acesso em 19 agosto de 2005.

FONT, Joan. **Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías**. Disponível em: www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Joan%20Font%20urbarede.doc. Acesso em 14 de setembro em 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (RJ). **Pesquisa de Opinião Índice do Medo**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 58 pg. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>. Acesso em 20 de novembro de 2003.

FLISFICH, Angel. Problemas conceptuales en el análisis de la participación. **Participación Social**. Conade: Ilpes, 1982.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun. 2000, p. 211- 259,

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Comunidade: a volta dos mitos e seus significados. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v.11, n.32, p.114-125, maio 1990.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v.11, n. 34, p.65-89, dez. 1990.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Participação e gestão popular na cidade. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 26, abr. 1988.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. As relações da Sociedade Civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 36, p. 13-20. ago. 1991.

IANNI, Octávio. Violência na Sociedade Contemporânea. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, ano 7, n. 12, p. 7-28, 1º sem. 2002.

JACOBI, Pedro. Descentralização e participação: alcances e limites da inovação no município de São Paulo. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 41, p. 22-38, abr. 1993.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. São Paulo: FGV 2002.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia os vigias? – um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LÍDER do bairro Havaí é morto a facadas. **Jornal o Tempo**. Belo Horizonte. 9 set. 2005. Caderno de Cidades, p. B9.

LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais-(ANPOCS)**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil Urbano. **Sociedade e Estado, Brasília**, Brasília, v. 19, nº 1, jan.-jun. 2004, p.11-83.

MAGALHÃES, Marionilde Dias Brepohl de. A Lógica da Suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da Ditadura Militar no Brasil. **Revista Brasileira de História**. v. 17, n. 34. São Paulo, 1997. p. 203-220.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MEDO movimenta indústria de R\$ 7,5 bi. **Jornal o Tempo**. Belo Horizonte, 18 jul. 2004. Caderno de Economia, p. E4.

MICHAUD, Y. **A Violência**. São Paulo: Ática, 1989.

MIR, Luís. **Guerra civil: estado e trauma**. São Paulo: Geração Editoria, 2004.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. Mapa da exclusão social de Belo Horizonte. **Revista Planejar BH**. Secretaria Municipal de Planejamento. PBH. ago. 2000. p. 29-34.

PAIXÃO, Antônio Luiz; ANDRADE, Luciana Teixeira. Crime e Segurança Pública. In: NEVES, Magda de Almeida; DULCI, Otávio Soares (Coord.). **Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais**. Belo Horizonte: C/Arte, 1996. p.107-123.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO, Cláudio C. Crimes, vítimas e policiais. *Tempo Social; Revista de Sociologia*. S. Paulo, v.9, n.1, maio 1997. p. 233-248.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia. In: REIS, O'DONNELL (Ed). **A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988. p. 99-166.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social; Revista de Sociologia*. S. Paulo, v. 9, n.1, maio 1997 p. 43-52.

PIRES, Rita de Cássia. Participação e cooptação. **Serviço Social & Sociedade, local da publicação**. São Paulo, n.28, dez. 1988. p.33-47

PUTNAN, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes, CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Descentralização da Segurança Pública: Dilemas na Governança**. In: XXVII ENANPAD (Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração) 2003, Atibaia, São Paulo. XXVI ENANPAD Anais. Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2003. Disponível no site:
http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0153_Descentralizacao%20da%20Seguran%C3%A7a%20Publica%20no%20Brasil.pdf

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington: INDES/BID, 1997. (mimeo).

SENTO-SÉ, João (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (MG). **Mapa de ocorrências no Brasil 2001 – 2003**. Belo Horizonte: SENASP, 2004. 06 pg. Disponível em: http://www.mj.gov.br/senasp/estatistica/estat_ocorrencia.htm .Acesso em 16 de outubro de 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**. v.17, n.47, 2003, p.75-96. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-4014. Acesso em 25 jan. 2005.

SOUZA, Elenice. **Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte**. 1999. 184 fls. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *Tempo Social*. São Paulo. **Revista de Sociologia**. São Paulo, v.9, n.1, maio 1997. p. 155-167.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. **Cadernos ABONG**. São Paulo, n. 15, jul. 1996. p.155-167.

TORO A., José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social – um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência IV: os jovens no Brasil**. Rio de Janeiro:Unesco, 2004

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**. São Paulo, v.9, n.1, maio 1997, p.541.

ZALUAR, Alba; NORONHA, José C. de; ALBUQUERQUE, Ceres. Violência: pobreza ou fraqueza institucional?. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol.10, n. 1, publicação semestral. p.213-217. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1994000500016&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-311X. Acesso em 25 jan. 2005.

ZALUAR, Alba. **Da Revolta ao Crime S. A.** São Paulo: Moderna, 1996 (Coleção Polêmica).

ZALUAR, Alba . **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro. 36 FGV, 2004.

ANEXO A



MAPA: Localização das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte

Fonte: Site da Prefeitura de Belo Horizonte.

http://portal12.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT_VizualizaConteudo.html?query=pp_conteudo.id=9334

ANEXO B

Questionário para os CONSEPs

Pesquisador: _____ Data: _____ Horário: _____

Função do entrevistado no CONSEP: _____ Idade: _____ Sexo _____

Profissão: _____ Escolaridade: _____

Região de atuação do CONSEP: _____ Bairro onde mora: _____

1. Há quanto tempo participa do CONSEP?

- Há um ano
- Há mais de um ano
- Há dois anos ou mais

2. Você participa de outros conselhos ou associações?

- Sim
- Não

Se a resposta for sim, de quais? _____
Há quanto tempo? _____

3. Você comparece a todas as reuniões do CONSEP?

- Sim
- Não

Se a resposta for não, indique o (s) motivo (s): _____

4. O que motivou sua participação no CONSEP?

[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]

- Foi vítima da violência
 - Se preocupa com a segurança
 - O medo de ser vítima da violência
 - Outros motivos. Quais? _____
- _____

5. Onde as reuniões do CONSEP acontecem?

[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]

- Na Cia. da Polícia Militar
 - Nas igrejas
 - Em escolas
 - Ocorrem cada mês em um local diferente
 - São itinerantes nos bairros de abrangência do CONSEP
 - Outros locais. Quais? _____
- _____

6. Qual a frequência das reuniões?
- Semanais
 - Mensais
 - Bimestrais
 - Trimestrais
 - Esporádicas
7. Como a comunidade é convocada a participar das discussões?
[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]
- Cartazes e panfletos
 - Boca a boca
 - Mídia (rádios, TV, jornais impressos)
 - Não é convocada
 - Outros. Quais? _____
8. Ocorrem reuniões sem a participação da PM?
- Sim
 - Não
9. Quem convoca as reuniões do CONSEP?
- A Polícia Militar
 - O presidente do CONSEP
 - Outros. Quem? _____
-
10. Quem define as pautas das reuniões?
- O CONSEP
 - A polícia
 - A comunidade
 - Outros? Quem? _____
11. Quais os principais assuntos discutidos nas reuniões?
[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]
- Ocorrências de crimes
 - Estratégias de policiamento
 - Problemas na comunidade que podem levar a delitos
 - Avaliação do trabalho da polícia nos bairros
 - Outros? Quais? _____
12. Como um integrante da comunidade, que não é conselheiro, pode entrar em contato com os integrantes do CONSEP?
- Somente nas reuniões periódicas
 - Por meio de telefone, cujo número é divulgado ao público
 - Somente na Cia. da PM, por intermédio de um policial
 - Outros. Quais? _____

13. Quais as principais preocupações levadas pela comunidade às reuniões do CONSEP?

[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]

- Violência em geral
 - Crimes contra o patrimônio
 - Crimes contra a pessoa
 - Desentendimentos pessoais e ou familiares
 - Policiamento insuficiente
 - Tráfico de drogas
 - Outros. Quais? _____
-

14. Como as demandas da comunidade por segurança chegam ao CONSEP?

[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]

- Por meio dos integrantes do conselho
 - Pela polícia
 - Por outros representantes e lideranças da comunidade
 - Por participação direta dos cidadãos
 - Outras. Como? _____
-

15. O CONSEP formula ele mesmo demandas de algum tipo?

- Sim
- Não

Se a resposta for sim, quais? _____

16. A comunidade é informada das decisões tomadas nas reuniões?

- Sim
- Não

Se a resposta foi sim, explique de qual maneira: _____

Se não, por que não? _____

17. O CONSEP busca apoio de outras lideranças comunitárias para propor ações de combate à violência?

- Sim
- Não

Se a resposta for sim, com quais grupos?

[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]

- Associações de moradores
- Entidades religiosas
- Entidades educacionais
- Outros.

Quais? _____

18. Quais são os principais meios de comunicação entre CONSEP e comunidade?
() As reuniões
() A Cia de Polícia
() Outros. Quais? _____

19. O CONSEP incentiva o bom relacionamento da comunidade com integrantes da polícia?
() Sim
() Não
Se a resposta for sim, de que maneira? _____

20. Quais as principais queixas da comunidade com relação ao trabalho dos policiais?
[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]
() Abuso de autoridade
() Truculência na abordagem
() Agressão física
() Demora em atender as ocorrências criminais
() Discriminação (racial, socioeconômica etc)
() Outras. Quais? _____

21. Quais as principais queixas dos policiais quanto à recepção da comunidade?
[Caso escolha mais de um item, indicar em ordem numérica. Ex: 1º, 2º...]
() Desacato à autoridade
() Falta de cooperação no fornecimento de informações
() Descrédito no trabalho preventivo
() Falta de confiança no policial
() Desconhecimento do trabalho policial
() Outras. Quais? _____

22. Você confia na PM:
() Muito
() Pouco
() Nada
23. Após a criação dos CONSEPs, o relacionamento da comunidade com a PM:
() Melhorou
() Não registrou mudanças
() Piorou
24. Quais foram as principais ações de segurança implementadas com a ajuda do CONSEP?
() Deslocamento de policiamento para áreas mais perigosas
() Aumento de efetivo de policiais nas ruas
() Soluções para problemas estruturais como falta de iluminação, locais abandonados
() Outros. Quais? _____

25. Como você avalia a atuação do CONSEP na sua região?

- Ótima
- Boa
- Regular
- Ruim

26. O que ainda precisa ser feito para melhorar a atuação policial?

27. O que ainda precisa ser feito para melhorar a atuação do CONSEP?

ANEXO C

Roteiro de entrevista para os comandantes da PM

Entrevistador: _____ Data: _____ Horário: _____

Idade do oficial da PM: _____ Sexo ____ Tempo de atuação na PM _____

Escolaridade: _____ Região de atuação da Cia: _____

Mora onde? _____

- 1- Qual é o efetivo da Companhia (número de policiais)?
- 2- Quantos bairros são atendidos pela Cia?
- 3- Qual a estimativa da população total atendida pela Cia?
- 4- O senhor avalia que o efetivo é suficiente para o trabalho realizado?
- 5- Quais os crimes que mais contribuem para a insegurança da população?
- 6- Quais as causas da violência na sua região?
- 7- Quais os bairros da região com mais registros de ocorrências criminais?
- 8- Há quanto tempo o senhor coordena as atividades do CONSEP?
- 9- Os representantes da polícia sempre participam das reuniões?
- 10- As reuniões sempre acontecem nas dependências da Cia. de Polícia?
- 11- Quais os assuntos mais discutidos nas reuniões?
- 12- Qual as reais funções do CONSEP? (o que se espera do CONSEP?)
- 13- A polícia estimula (incentiva) a mobilização dos CONSEP? Como?
- 14- Como o CONSEP contribui com o policiamento comunitário?
- 15- Quais as principais ações do policiamento comunitário na região?
- 16- Como o CONSEP influencia a prática dos policiais nas ruas?
- 17- O CONSEP tem o apoio da população? Ele é representativo?
- 18- Como o senhor avalia a participação da comunidade no CONSEP?
- 19- Após a criação dos CONSEPs houve aproximação entre comunidade e policiais? (o relacionamento melhorou?)

20- Com a atuação do CONSEP, houve mudança no registro de ocorrências policiais?

21- (Se a resposta for sim) Quais mudanças ocorreram?

22- Quais as principais queixas da comunidade em relação aos policiais?

23- Quais as principais queixas da polícia em relação à comunidade?

24- Como o senhor avalia a atuação do CONSEP?

25- Quais foram as principais ações de segurança implementadas com a ajuda do CONSEP?

26- O que ainda precisa ser feito para melhorar a atuação da polícia?

27- O que ainda precisa ser feito para melhorar a atuação do CONSEP?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)