

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE (UNESC)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (PPGDS)  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

**MÁRCIO JOSÉ CABRAL**

**A CIDADANIA PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DA GRANDE  
SANTA LUZIA, NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA-SC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
Coorientador: Prof. Dr. Miguelangelo Gianezi

**CRICIÚMA  
2018**

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C117c Cabral, Márcio José.

A cidadania participativa e as políticas de segurança pública: uma análise a partir do conselho comunitário de segurança da grande santa luzia, no município de Criciúma -SC / Márcio José Cabral. - 2018.

137 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, 2018.

Orientação: Reginaldo de Souza Vieira.

Coorientação: Miguelangelo Gianezini.

1. Segurança pública. 2. Política pública. 3. Segurança pública – Participação do cidadão. 4. Conselhos Comunitários de Segurança – Criciúma (SC). I. Título.

CDD 23. ed. 363.1


Márcio José Cabral

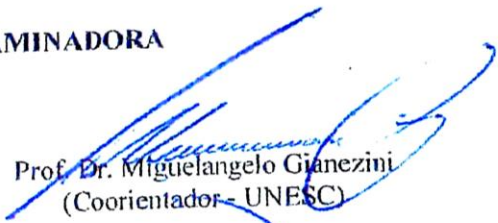
**A cidadania participativa e as políticas de segurança pública: uma análise a partir do conselho comunitário de segurança da grande Santa Luzia, no município de Criciúma-SC**

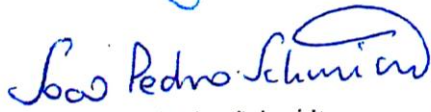
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense.


Criciúma, 27 de junho de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
(Orientador - UNESC)


  
Prof. Dr. Miguelangelo Gianezini  
(Coorientador - UNESC)

  
Prof. Dr. João Pedro Schmidt  
(Membro - UNISC)

  
Prof. Dr. Silvio Parodi Oliveira  
Camilo  
(Membro - UNESC)

Prof. Dr.<sup>a</sup>. Giovana Ilka Jacinto  
Salvaro  
(Membro - UNESC)

  
Márcio José Cabral  
Mestrando

  
Prof.ª Dr.ª Melissa Watanabe  
Coordenadora do PPGDS - UNESC



À todos os Policiais Militares  
mortos em combate, na defesa do  
Estado Democrático de Direito e da  
Liberdade dos cidadãos.



## AGRADECIMENTOS

Nesta caminhada até aqui, várias pessoas me estenderam a mão e me permitiram chegar até esta grande janela, que é o conhecimento, possibilitando-me vislumbrar o horizonte, abrigo final de todos os meus sonhos, motivo pelo qual deixo aqui registrado meus mais sinceros agradecimentos:

Aos meus pais, Maria Dileta e Júlio, pelo amor e pelos ensinamentos que me ofertaram.

Ao meu irmão de farda, Ten Cel Fraga, representando a figura do irmão de sangue que não tive, que me deu a honra de tê-lo como meu subcomandante e que muito fez para que eu pudesse ter acesso à documentação necessária para a conclusão de minha dissertação.

Aos integrantes do CONSEG da Santa Luzia que me permitiram entender melhor a ideia de comunitarismo, principalmente quando fui comandante do 9º Batalhão da Polícia Militar - Criciúma.

Ao meu orientador, Professor Dr. Reginaldo de Souza Vieira, pela compreensão e incentivo que deu para que eu ingressasse no ambiente acadêmico do mestrado, através do Núcleo de Estudos de Estado, Política e Direito - NUPED, despertando em mim a vontade e o prazer de estudar a cidadania participativa.

Ao meu coorientador, Professor Miguelangelo Gianezini, pela sabedoria e paciência em suas aulas, pelas contribuições na qualificação e por ter aceito o convite para participar de minha banca.

Ao Prof. Dr. João Pedro Schmidt e Prof. Dr. Sílvio Parodi O. Camilo, por terem aceito o convite para participarem de minha banca e pela contribuição quando da qualificação de meu trabalho acadêmico.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense, por me proporcionarem uma visão crítica do cenário socioeconômico.

Aos colegas de mestrado, que me propiciaram momentos de intensa troca de conhecimento, experiências e alegria.

Aos meus ex-colegas do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito (NUPED), com dedicação especial aos amigos Michel pela sua simplicidade e conhecimento e Juliana pelo seu incentivo constante.

A minha amada Polícia Militar, que me propiciou a incalculável experiência de transitar pelos mais diversos ambientes e conhecer as mais variadas culturas, no universo da segurança pública.

A minha esposa Fabiana e minha enteada Gabriella, por entenderem a necessidade de minha ausência e pelo carinho que me dedicaram e me dedicam.



“Os governos passam, as sociedades morrem e a polícia é eterna”.

Honoré de Balzac



## RESUMO

A Segurança Pública consolidou-se como política pública, no Brasil, a partir da Constituição Republicana de 1988 e do Plano Nacional de Segurança Pública, no início dos anos 2000, tendo seu grande salto com a Criação do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança com Cidadania, em 2007. O PRONASCI, nascido no início do segundo mandato do ex-presidente Lula, por meio da Lei 11.530/2007, passou a dar para a segurança pública, em nosso país, uma nova concepção, fazendo a junção de segurança pública e políticas sociais, construídas por meio de espaços participativos. Na busca deste viés, a presente pesquisa, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), está em consonância com a linha de pesquisa de gestão social e desenvolvimento, sob o enfoque da cidadania participativa, que possibilita a fiscalização e discussão, por parte da sociedade, no campo da segurança pública, no universo local, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs. Neste sentido, a pesquisa tem como objetivo geral analisar se a atuação do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG), da Grande Santa Luzia, Criciúma – SC como estratégia de participação popular, nas discussões das políticas de segurança pública, tem contribuído para o processo de democratização, das decisões tomadas pelos gestores de segurança pública, da Polícia Militar, no município de Criciúma. A questão de pesquisa se relaciona com o objetivo geral, uma vez que a indagação que norteia essa dissertação é: “a atuação do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG), da Grande Santa Luzia, Criciúma – SC como estratégia de participação popular, nas discussões das políticas de segurança pública, tem contribuído para o processo de democratização, das decisões tomadas pelos gestores de segurança pública, da Polícia Militar, no município de Criciúma”. O método utilizado foi o dedutivo, o procedimento monográfico e a abordagem qualitativa, envolvendo a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apresentados demonstraram que o exercício da cidadania participativa, no CONSEG da Grande Santa Luzia é limitado, com baixa participação popular, embora com muitas deliberações, em diversas oportunidades, sobre as ações de segurança pública, desenvolvidas pela Polícia Militar de Criciúma.

**Palavras-chave:** Participação Popular. Políticas Públicas. Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG). PRONASCI. Políticas de Segurança Pública.



## ABSTRACT

Public Security established itself as a public policy in Brazil from the Republican Constitution of 1988 and the Nacional Public Security Plan, at the beginning of the 2000s. However, its great leap took place with the creation of the National Public Security and Citizenship Program, in 2007. The PRONASCI, born in the second term of the former president Lula, by means of the Law 11.530/2007, started to give to the public security, in our country, a new conception, which strongly merged public safety with social policies, built with participatory spaces. In the search for this bias, the present research, presented to the Post-Graduation Program in Socioeconomic Development of the Southern Catarinense University (UNESC), is in line with the research line of social management and development, under the participatory citizenship approach, which makes possible the inspection and discussion by society in the field of public security in the local universe through the Community Security Councils – CONSEGs. Therefore, this study's main objective is to analyze if the operation of the Community Security Council of the district of Santa Luzia, Criciúma, Santa Catarina, as a strategy of public participation, in the discussion of the public security's policies, has contributed for the process of democratization, of the decisions taken by the public security agents of the Military Police, in the city of Criciúma. The research question is related with the main objective, once the inquiry that guides this dissertation is: "the operation of Santa Luzia's CONSEG as a strategy of public participation, in the public security policies" discussion, has contributed for the democratization process of the decisions taken by the public security agents of the Military Police in the city of Criciúma". The used method was the deductive, the monographic procedure and the qualitative approach, engaging the documental and bibliographic research technique. The results presented demonstrated that the exercise of participatory citizenship in Santa Luzia's Community Security Council is limited, with low popular participation, although with many deliberations, on several occasions, on the actions of public security, developed by the Military Police of Criciúma.

**Keywords:** Participation Popular; Public Policy; Community Security Council (CONSEG); PRONASCI. Public Security Policies.



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Número anual de ocorrências atendidas na Grande Santa Luzia.....	131
<b>Tabela 2</b> – Número de visitas preventivas a comércio, residências e escolas, na Grande Santa Luzia.....	131
<b>Tabela 3</b> – Quantidade de pessoas atendidas nos programas Rede de Vizinhos Protegidos, Rede de segurança escolar e Rede Catarina de proteção à mulher vítima de violência.....	132
<b>Tabela 4</b> – Quantidade de alunos atendidos pelo Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à violência) .....	132
<b>Tabela 5</b> – Números de pessoas atendidas por palestras policiais sobre temas como: uso indevido de drogas, educação para o trânsito, Bullying e comportamentos antissociais.....	133
<b>Tabela 6</b> – Número de operações policiais militares do tipo Barreira/Cerco/Varredura, Blitz relâmpago/Lei Seca e Fiscalização de alvarás .....	133
<b>Tabela 7</b> – Número de câmeras de vídeo monitoramento urbano, em funcionamento, antes de 2016 e depois de 2016 .....	134





## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AMREC	Associação dos Municípios da Região Carbonífera
CC	Casa da Cidadania
CF/88	Constituição Federal de 1988
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
NUPED	Núcleo de Estudos de Política, Estado e Direito
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
PLANASP	Plano Nacional de Segurança Pública
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
BPM	Batalhão da Polícia Militar
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PPGDS	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>2. O PARADIGMA PARTICIPATIVO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>	<b>255</b>
2.1 CIDADANIA E CIDADÃO: CONCEITOS, DIFERENÇAS E INTERAÇÕES .....	27 2727
2.2 CIDADANIA PARTICIPATIVA: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA .....	300
2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O RECONHECIMENTO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA .....	354
2.3.1 A superação do paradigma representativo.....	354
2.3.2 O reconhecimento da cidadania participativa.....	39
2.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO SENTIDO DE VALIDADE DAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	454
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....</b>	<b>522</b>
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, DIMENSÕES, CLASSIFICAÇÃO, FASES E METODOLOGIA .....	522
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA.....	611
3.3 A COMUNITARIZAÇÃO DA POLÍCIA: ORIGENS E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	69
3.4 A COMUNITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL .....	75
3.5 A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA: UMA RUPTURA COM O MODELO DE POLICIAMENTO REPRESSIVO .....	78
3.6 POLÍCIA COMUNITÁRIA: CONTEXTUALIZAÇÃO .....	821
3.6.1 Conceitos e princípios .....	832
3.6.2 Polícia Comunitária e Polícia Tradicional: Diferenças fundamentais .....	85
3.7 OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA - CONSEG: SEU FUNCIONAMENTO E SEUS MARCOS TEÓRICOS E JURÍDICOS .....	88
<b>4. CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA (CONSEG) DA GRANDE SANTA LUZIA: UMA ANÁLISE DE SEU FUNCIONAMENTO, A PARTIR DO PARADIGMA PARTICIPATIVO DA CRFB/1988 E A SUA CONTRIBUIÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA, ADOTADAS PELA POLÍCIA MILITAR DE CRICIÚMA .....</b>	<b>943</b>

4.1 O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA E A SEGURANÇA PÚBLICA..	94
4.1.1 O município de Criciúma .....	94
4.1.2 A Polícia Militar em Criciúma..4.2 O plano de comando da Polícia Militar de Santa Catarina e o incentivo à formação dos Consegs	96
4.3 O PLANO ESTRATÉGICO DE POLICIAMENTO – PEP - 9º BATALHÃO DE POLÍCIA MILITAR -2015-2020 E O CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA – CONSEG .....	106
4.4 O BAIRRO SANTA LUZIA .....	110
4.5 O CONSEG DA SANTA LUZIA: ORIGENS.....	111
4.6 A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CONSEG DA SANTA LUZIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO REGULAMENTO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA DE SANTA CATARINA.....	112
4.7 O CONSEG E AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA, APLICADAS PELA POLÍCIA MILITAR, NA SUA ÁREA DE ATUAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS ATAS E DELIBERAÇÕES DO CONSEG DE 2015 À 2018 .....	114
4.8 O CONSEG E AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA, APLICADAS PELA POLÍCIA MILITAR, NA SUA ÁREA DE ATUAÇÃO: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DOS DOCUMENTOS OFICIAIS DO COMANDO DO 9º BPM (PLANILHA DE ATUAÇÃO PM)	121
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>131</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe em seu teor os paradigmas representativo e participativo, como instrumentos de soberania popular, visando assegurar com isso a garantia dos direitos sociais, igualdade e justiça a todos os cidadãos.

No entanto, o paradigma representativo ainda predomina nos espaços de participação popular, dado que a sociedade reduz sua atuação ao voto, aguardando que as decisões sejam tomadas pelos representantes, motivando nesta mesma sociedade, algumas insatisfações com a política pública que lhe afeta, em razão de, muitas vezes, não ver seus anseios correspondidos.

Por esse motivo, esta pesquisa tem por objetivo resgatar a concepção da cidadania participativa como ferramenta de discussão, fiscalização e deliberação, pelas pessoas, nos assuntos de interesse coletivo, ampliando o poder de decisão, concentrado somente no Estado.

A presente dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), está em consonância com a linha de pesquisa de gestão social e desenvolvimento, sob o enfoque da cidadania participativa, que possibilita a fiscalização e discussão, por parte da sociedade, no campo da segurança pública, no universo local, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs.

Para tanto, tem-se como objetivo central desta pesquisa analisar a contribuição do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG), da Grande Santa Luzia, na promoção da cidadania participativa, nas atividades de segurança pública, desenvolvidas pela Polícia Militar, no município de Criciúma, cujas ações servirão como fator mitigador dos conflitos elencados nos parágrafos iniciais deste texto acadêmico, mostrando a necessidade da superação do paradigma representativo em favor do paradigma participativo, cuja presença se fez forte na Constituição Brasileira de 1988, conhecida como constituição cidadã.

Ao final tem-se a expectativa de responder à seguinte questão de pesquisa: a atuação do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG), da Grande Santa Luzia, Criciúma – SC como estratégia de participação popular, nas discussões das políticas de segurança pública, tem contribuído para o processo de democratização, das decisões tomadas pelos gestores de segurança pública, da Polícia Militar, no município de Criciúma?

Para tanto, a presente dissertação terá a seguinte organização de seus capítulos:

No primeiro capítulo, estuda-se o paradigma participativo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: a cidadania participativa no contexto do Estado Democrático de Direito. Verificaremos suas premissas e o seu reconhecimento na atual constituição de nosso país. Apresentaremos um breve histórico da construção da ideia de cidadania participativa, ao longo dos séculos, concluindo o capítulo com a importância da participação popular na validação das ações da administração pública, no universo do Estado Democrático de Direito. Para tanto utilizaremos autores como: (BONAVIDES, 1995; KHUN,1997; MORIN,2000; WOLKMER,2001, SANTOS,2002; PILATI,2011; VIEIRA,2013, entre outros).

No segundo capítulo, abordam-se as Políticas Públicas de Segurança e o policiamento comunitário, subdividindo o capítulo em três tópicos principais, onde trataremos das políticas públicas e seus pressupostos teóricos, além das políticas públicas de segurança e seu tratamento na história constitucional brasileira. Discorre-se acerca da formatação da instituição policial militar, perante a constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), seus avanços, limites e contradições, encerrando o capítulo com a nova ordem de comunitarização das polícias militares, suas origens, organização, funcionamento e fundamentos legais. Para tanto utilizaremos as obras de autores como: (SCHMIDT, 2008; SANTOS,2002; MARCINEIRO,2005; HIPÓLITO E TASCA,2012; ALMEIDA,2012).

No terceiro capítulo, faz-se a apresentação do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG) da Grande Santa Luzia – Criciúma – SC, enfatizando uma análise de seu funcionamento a partir do paradigma participativo da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/1988 e a sua contribuição nas estratégias de segurança adotadas pela polícia militar de Criciúma. Para tanto se elencam suas premissas, efetua-se um breve histórico do município de Criciúma e da formação do Bairro Santa Luzia, bem como se evidencia a organização e o funcionamento do CONSEG, instalado no referido bairro. Finalizando o capítulo, faz-se uma análise de suas atas e deliberações, além das escalas de serviço, relatórios e outros documentos do 9º Batalhão de Polícia Militar, com a finalidade de evidenciarmos a cidadania participativa e suas influências positivas na construção das ações de segurança pública, desenvolvidas pela Polícia Militar de Criciúma. Para tanto, teremos por base autores como: (MARCINEIRO E PACHECO,2005; ALMEIDA,2012; HIPÓLITO E TASCA, 2012;

EGE,2013; SITE-PMC,2017; CONSEG-ATAS; 9º BPM – ESCALAS DE SERVIÇO RELATÓRIOS e OUTROS DOCUMENTOS).

Como procedimentos metodológicos, primeiramente vale lembrar as palavras de Raynaut (2011, p.69) onde cita que, “o movimento atual, dessa vez em âmbito mundial, apela por novos paradigmas, novas categorias de pensamento, novas metodologias de pesquisa e novas formas de ensino”.

Assim, observa-se a necessidade da busca das verdades sobre o tema, do ponto de vista de outras ciências, além da própria ciência criminal, afim de que possamos ir adiante do conhecimento comum sobre o problema e avançarmos além do próprio objeto do tema em questão, utilizando a interdisciplinaridade como fator preponderante para o sucesso da pesquisa.

Para atingirmos intensa familiaridade com o problema da pesquisa, entendemos ser melhor o uso da pesquisa do tipo exploratória, enquanto a estratégia de pesquisa será a do levantamento e pesquisa bibliográfica.

Quanto ao método a ser utilizado para demonstração do tema a ser tratado, refletimos sobre as palavras de Berni e Fernandes, (2012, p. 49), “no método dedutivo, partindo de alguns enunciados de caráter universal, inferem-se enunciados particulares”.

Adotar-se-á esse método por se partir de um conjunto teórico de premissas, para posteriormente se desenvolver uma reflexão, buscando, a partir das obras estudadas, responder à questão de pesquisa.

Quanto ao tipo de abordagem na pesquisa, nossa reflexão se pauta nas palavras de Creswell (2012, p.90) os investigadores qualitativos utilizam a teoria, em seus estudos, de várias maneiras. “Primeiro ela é utilizada como uma explicação ampla para o comportamento e as atitudes, podendo ser completada com variáveis, constructos e hipóteses”.

Com base na citação acima, entendemos que o tipo de abordagem mais adequada será a qualitativa, que permitirá o estudo de várias teorias a respeito da ideia de democracia participativa e sua possibilidade de ligação com as políticas públicas de segurança, através dos pilares da filosofia de polícia comunitária, abrindo caminho para outras teorias na mesma direção, pois permite o surgimento de novas hipóteses sobre o tema, não se fechando em si, como acontece na pesquisa quantitativa.

A técnica de pesquisa utilizada será bibliográfica e documental. Na bibliográfica, caminharemos pelas diversas teorias existentes nas áreas de polícia comunitária, cidadania participativa, políticas públicas e democracia. Na documental, a pesquisa será realizada junto ao Plano

Estratégico da Polícia Militar de Santa Catarina de 2015, bem como junto ao Plano estratégico do 9º Batalhão da Polícia Militar (sediado em Criciúma) trazendo informações sobre a ideia de proximidade e de participação popular nos atos desta instituição policial.

Trilhar-se-á também pelas atas das reuniões do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG) da Grande Santa Luzia – Criciúma-SC, que relatam as reuniões posteriores ao lançamento do Plano Estratégico da Polícia Militar de 2015, além das escalas de serviço do 9º BPM e outros documentos oficiais, a fim de buscarmos e analisarmos as informações sobre os temas tratados e as decisões tomadas em conjunto com os gestores da Polícia Militar de Criciúma.



## **2. O PARADIGMA PARTICIPATIVO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, reconheceu a ideia de participação popular nas decisões do Estado brasileiro, por meio de mecanismos como: participação da comunidade na área da saúde, pluralismo político, direito de reunião, direito de associação, vedação de dissolução de associações de forma administrativa, direito à informação em órgãos públicos, direito de petição e de obtenção de certidões em órgãos públicos para a defesa de direitos, ação popular, possibilidade de participação no planejamento municipal, iniciativa popular municipal, acesso às contas públicas municipais, realização de audiências públicas no Congresso Nacional com a participação da Sociedade, possibilidade de um cidadão apresentar denúncias perante o Tribunal de Contas da União, dentre tantas outras possibilidades que materializaram a ideia de cidadania participativa.

Esta mudança se deve, em muito, à quebra da ideia moderna liberal, que mantinha centro na representatividade, relegando ao cidadão um papel secundário nas decisões do Estado.

A necessidade de poder construir junto com os órgãos de Estado um novo cenário, no qual os direitos coletivos sejam construídos por meio da parceria entre Estado e cidadão, tornam-se essenciais para a evolução das políticas públicas na sociedade contemporânea.

Conforme Touraine (2011) a concepção de representação que norteou o modelo ocidental e estruturou o papel dos atores sociais e das instituições está em crise. A forma de convivência entre cidadão e estado, conforme acompanhamos ao longo da existência moderna, não mais coexiste no mundo de raciocínio pós-moderno.

A ideia de democracia representativa, vem dando passagem para a concepção de democracia participativa, de construção conjunta de uma nova realidade social, entre o Estado e os cidadãos que o compõem.

Para Andrade (1998, p. 25),

[...] estamos presentes a uma situação nova que, à falta de melhor nome, se pode designar por transição pós-moderna. Seja como for, se um

novo projeto sociocultural está a emergir nas sociedades do capitalismo avançado, sob os sintomas da crise que a modernidade parece, inexoravelmente, emitir, o contexto de oposição e justaposição entre o moderno e o “pós-moderno” testemunha, antes de mais nada, a necessidade de se revisitarem as próprias promessas da modernidade e avaliar os seus déficits e excessos de realização, com as quais esta crise tem preliminarmente a ver.

De acordo com Santos (1989) A realidade da civilização moderna teve seu auge na racionalidade e dogmatização da ciência. Esta situação também levou a modernidade ao seu declínio, cuja quebra de seus dogmas vai se desenvolvendo a cada instante, dando lugar a um Estado menos centralizador e mais participativo, contando com a presença mais constante do cidadão na construção desta nova realidade.

Percebe-se que estamos no limiar de um processo de transição da ideia de democracia puramente representativa para uma nova concepção que permita a participação popular na esfera da administração pública.

Entende-se ainda que para vencermos esta transição do moderno para o pós-moderno, da representação para a participação, faz-se necessário novos conceitos, para que se deixe o paradigma antigo e se estabeleça um novo paradigma, mais adequado às necessidades sociais atuais.

Conforme Kuhn (1997, p. 116),

A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muito de seus métodos e aplicações.

Como paradigma em crise, a ideia de democracia representativa, deixa seu assento em favor de um novo paradigma pós-moderno que busca na construção conjunta entre cidadão e

estado, de uma realidade que possa ser da vontade da maioria e que sirva de transição para um modelo de estado mais aberto e menos próximo do modelo capitalista liberal.

Para Pilati (2012) esta crise do modelo moderno representativo, que não responde mais às necessidades da sociedade pós-moderna, conduz a uma maior incidência das ideias populares nas decisões de Estado, em especial nas políticas públicas.

Portanto, tem-se a necessidade do reconhecimento e efetivação de uma nova ordem do exercício da democracia, baseada na participação do cidadão nas discussões das políticas públicas que afetam o seu dia a dia.

## 2.1 CIDADANIA E CIDADÃO: CONCEITOS, DIFERENÇAS E INTERAÇÕES

A cidadania possui múltiplos significados, motivo pelo qual não podemos generalizá-lo, sob pena de desvirtuá-lo de seu sentido dentro da realidade em que foi conceituado. Seus significados variam de acordo com os fatores econômicos, sociais e culturais de cada sociedade.

[...] para se pensar em definições de cidadania, é preciso analisar antes de mais nada, o momento em que se reconhece os países estão vivendo, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil, não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais (PINSKY, 2003, p.09).

Para Benevides (2000, p.16) ao longo da história o termo cidadania foi se transformando, porém é inegável a relevância das construções conceituais elaboradas sobre ela, devendo o pesquisador analisá-las com as lentes do contexto peculiar da época, ou seja, essas experiências estão “situadas em contexto histórico tão distante e específico que pouco ou nada têm em comum com as experiências contemporâneas, no Ocidente, de democracia semidireta”.

Conforme Venério e Souza (2012) o termo cidadania teve seus primórdios na idade antiga, todavia tais cenários não devem ser

transplantados para as sociedades contemporâneas, compostas por um número muito maior de cidadãos, principalmente no que diz respeito à organização política sem representantes.

Tais concepções da antiguidade também não podem aportar, sem qualquer adaptação, na sociedade contemporânea, como se fosse possível que todos os cidadãos decidissem sobre tudo, de forma coletiva, a todo o tempo.

Na concepção do Estado Democrático de Direito, a cidadania acabou se constituindo de caráter tanto representativo quanto participativo, buscando resgatar a inserção da sociedade nos espaços públicos, fazendo coro às palavras de Vieira (2013, p.153), “a coexistência de duas esferas de soberania, a estatal representativa e coletiva participativa da sociedade”.

Entende-se que no Estado Democrático de Direito ser cidadão requer uma ideia mais elástica, abrangendo não apenas o direito ao voto, mas também a participação nas esferas sociais, que requer um diálogo mais intenso entre estado e sociedade, público e privado, com o objetivo de alcançar acesso nas discussões de interesse coletivo, em especial nas mais diversas espécies de políticas públicas.

Cabe-nos perceber também que há diferença entre a ideia de cidadania e cidadão conforme para Bastos (2002, p.81), pois, para este, cidadania é a manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado democrático, ou seja, são os direitos e deveres de cada pessoa, em relação ao Estado, enquanto o termo cidadão representa o indivíduo na posse destes direitos e deveres.

Vê-se assim, que cidadania é elementar para a participação do cidadão nos assuntos públicos, pois sua limitação transfere tal limite para a própria concepção de democracia.

Entende-se também que, em relação aos direitos, a cidadania pode ser exercida de forma direta, através da participação do cidadão na construção e no uso destes direitos, ou, como concebida no modelo moderno liberal, de forma indireta, quando o cidadão se faz representar por terceira pessoa, costumeiramente através de representantes políticos, escolhidos através do voto direto.

Dentro desta conceituação percebe-se que o cidadão nada mais é que um indivíduo detentor de direitos eleitorais, ou seja, da prerrogativa de votar e ser votado bem como de exercer cargos públicos.

Não obstante o reconhecimento, por parte da Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988, tanto da cidadania representativa, quanto a participativa e semidireta, para Bonavides (1995, p.355), o termo traz consigo uma acepção direta, ou seja, trata-se do “povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando pela expressão desimpedida de sua vontade regulativa, o controle final de todo o processo político”.

Silva (2014) concebe a cidadania em um sentido mais amplo do que o de titularidade de direitos políticos. Para ele o funcionamento do Estado deverá se submeter à vontade popular e que esta deve se constituir de caráter protagonista na sociedade.

Silva (2014, p.350), ainda intensifica o seguinte:

O termo cidadania se distingue da nacionalidade, pois esta é vínculo ao território estatal por nascimento ou naturalização, àquela é um status ligado ao regime político. Cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política.

Cidadão no direito brasileiro é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. Nacionalidade é o conceito mais amplo de cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão.

Entende-se ser necessária uma nova concepção de cidadania, tornando o seu conceito mais amplo, que englobe, inclusive, a necessidade de participação política, nos diversos espaços de participação colocados à disposição do cidadão.

Observa-se também que, além do campo político, a cidadania deve se deslocar para o campo dos direitos humanos, ampliando assim este importante conceito, que passa a trilhar pela seara destes eixos fundamentais do direito, o político e o humano.

Percebe-se, assim, que a cidadania está em constante processo de transformação, sendo que quanto maior a organização e mobilização da sociedade e de seus membros, mais ampla será sua definição, deixando a visão simplificada de votar e ser votado, assumindo, então, uma postura de efetiva conscientização e comprometimento com meio social.

## 2.2 CIDADANIA PARTICIPATIVA: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Cidadania, enquanto termo, foi construído durante a história, sendo que seu conceito foi sendo implementado e alterado, de acordo com o contexto político e econômico de cada sociedade.

Na antiguidade, as referências históricas mostram que ela se dava de maneira participativa, enquanto que no Estado absoluto tal modelo não era possível para qualquer sociedade.

Com as mudanças naturais no cenário das sociedades, aportamos no chamado Estado Democrático de Direito, onde a cidadania passou a ter uma interpretação mais abrangente, no sentido de alcançar tanto o direito ao voto (representativo), quanto à participação nas esferas sociais (participativo), tendo sido sacramentado e viabilizado em nosso país, por intermédio das palavras contidas no nosso texto constitucional.

De acordo com Vieira (2013, p.13) faz-se necessário “o resgate de um novo marco teórico, que permita à Sociedade se expressar jurídica e politicamente e usufruir, em sua plenitude, da cidadania participativa”.

Não se pode imaginar que além de responsabilidade estatal, se tenha qualquer tipo de política pública como uma responsabilidade de cada cidadão, caso este mesmo cidadão não disponha de mecanismos de aproximação com a força gestora de cada uma destas políticas, a fim de que possa externar suas necessidades e anseios, referentes aos problemas que enfrenta, no seu dia a dia.

Parafraseando Santos e Avritzer (2002), entendemos que para enfrentar o problema da baixa qualidade de uma democracia é necessário trabalhar no viés da presença do cidadão, nas decisões de governo, por meio da intensificação da democracia participativa. Nos tempos atuais, onde o cidadão figura como o alvo maior das ações dos gestores públicos, não se justifica a ausência do mesmo (cidadão) nas discussões sobre as políticas públicas, que possam afetar de modo positivo ou negativo, o seu cotidiano.

De acordo com Pilati (2012, p.291)

a pós modernidade não é uma utopia, é um método de projetar as transformações de uma realidade desafiadora, em que se deve resgatar o terceiro elemento, que é o coletivo. A

institucionalização do coletivo transformará a matriz paradigmática da modernidade.

Mais uma vez, se consolida com base nas palavras do professor Pilati (2012), a importância do coletivo sobre o particular. Mais uma vez, observamos a necessidade do cidadão quebrar o paradigma do monismo estatal, que atua como se os seus entendimentos fossem de consenso com todo o cidadão.

Faz-se necessária uma nova ordem que possibilite ao cidadão a participação efetiva nas decisões das políticas públicas, a fim de que este mesmo cidadão não seja afetado pelo interesse privado ou pelo mero casuísmo estatal, muitas vezes desprovido da preponderância do coletivo.

Conforme Wolkmer (2001, p.25)

parece claro, assim, que não se pode ter uma visão ampla de uma determinada forma positivada de direito se não for identificado a que tipo de organização social está vinculado e que espécies de relações estruturais de poder, de valores e de interesses reproduz.

Fala o professor Wolkmer (2001), naturalmente, sobre a ideia do monismo jurídico estatal, mas fica evidente que a mesma relação pode ser orientada na direção do monopólio estatal das decisões, a respeito de cada política pública, executada pelo seu respectivo gestor.

O mesmo monismo, encontrado no direito, é encontrado na ausência da participação do cidadão, em grande parte das políticas públicas, implementadas em nosso país. A mesma necessidade do pluralismo, na implementação do arcabouço legal, faz-se necessária na implementação das políticas públicas, privilegiando a participação popular em suas discussões e deliberações.

Ao analisarmos a concepção histórica da ideia de cidadania participativa, tomemos por início a idade antiga, tendo como grandes balizadores deste período os povos romanos e gregos.

De acordo com Funari (2003) em Roma, devido a diferença entre patrícios e plebeus, onde estes últimos buscavam a plena cidadania que até então não lhes era dada, ocorreram grandes conquistas, tais como a divisão do povo romano não mais de forma hereditária, e sim geograficamente.

Todavia, não relata a história uma abertura maior para que todo aquele que habitasse em cidades do Império Romano pudessem exercer a cidadania plena, porém, quem a exercia, o fazia de modo pleno e participativo.

Já o mundo grego conforme Vieira (2013, p. 43) “[...] não era unificado, sendo composto por muitas cidades estado, que possuíam, individualmente, a sua própria forma de organização política, jurídica e social. Destas, duas se destacaram: *Atenas e Esparta*.”

Ressalta ainda Vieira (2013) que a cidade-estado (denominada *polis*) não se caracteriza como a instituição estatal moderna, com suas dimensões e distribuição territorial e arrecadatória, mas no modelo ateniense era possível observar a essência participativa dos cidadãos, nas discussões do homem grego na ágora (praça) sobre os temas relevantes de suas cidades.

Conforme Vieira (2013, p. 46) registre-se que:

Atenas não surgiu democrática e nem com concepção de cidadania que permitia a participação cívica de forma direta. Também não conviveu com a democracia em todo o seu período clássico. Até se constituir no lócus, onde o habitante da cidade participava ativamente do poder da comunidade, conheceu o governo de um só (monarquia) e o governo de alguns (oligarquia).

Observa-se assim que a construção do ideário participativo não acontece apenas pela vontade e em curto espaço de tempo. É necessária a sua busca constante e o seu exercício contumaz, a fim de que a cidadania participativa se torne algo habitual no cotidiano dos cidadãos.

Conforme Santos (2014) na Idade Média, período compreendido do século V ao XV, onde ocorreu o fim do império romano e surgimento do Estado moderno, a igreja apareceu com o papel de “união” dos povos, sendo que a cidadania estava predominantemente ligada a ideia de população, no sentido de uma sociedade composta por pessoas e relações desiguais.

Todo o modelo de cidadania do período anterior, que se findou com a queda do Império Romano, fica sucumbido, diante do surgimento da igreja como força motora das relações entre as pessoas. De acordo com Santana (2014) as relações entre as pessoas se davam de forma hierárquica, onde Clero, nobreza e servos,



formavam as divisões de classe deste período histórico, ampliando desigualdades e mantendo a igreja como reguladora dos desejos dos servos e mantenedora dos privilégios da nobreza, fazendo com que a cidadania não fosse exercida por todos.

Segundo Streck e Morais (2012), nesse período não existiu um Estado, mas sim um conjunto fragmentado de poderes que se concentravam nos feudos, dificultando a proliferação da cidadania.

O relacionamento entre senhores feudais e vassalos dificultava bastante a definição desse conceito, criando a ideia de que servos não eram cidadãos.

Conforme Brito (2011) desta maneira, com a decadência do feudalismo, ocorreu o surgimento do mercado e da modernidade, onde o “povo” acabou vendo no rei, a figura que poderia solucionar os problemas da época, centralizando o poder em suas mãos, fazendo com que a cidadania participativa fosse substituída pela representativa.

Permanecia, desta forma, a dificuldade de exercício de direitos que havia no período feudal, pois a igreja mantinha-se na dianteira das ações, firmando o seu poder através do poder real e mantendo o povo longe das discussões dos assuntos de cada reino.

De acordo com Vieira (2013) iniciava-se ali, a divisão entre o público e o privado, tendo, de um lado a sociedade e de outro o estado, cujo poder, neste novo cenário, concentrava-se nas mãos do monarca.

Vieira (2013) destaca que neste contexto de surgimento do Estado, em sua primeira concepção absoluta, com a centralização do poder nas mãos do rei, a burguesia também almejava o poder político, buscando assim um enfrentamento ao monarca, após ter a possibilidade de acumulação de capital, surgindo então o segundo momento do Estado Moderno, em sua fase liberal.

Surgia, por meio das ideias liberais, a fase do individualismo, com uma presença mínima do Estado para regular as relações entre as diversas camadas sociais, sendo que na esteira da revolução francesa (final do século XVIII – França) e, principalmente da industrial (Meados do século XIX – Inglaterra), materializou-se um modelo excludente de classes que impossibilitou o exercício pleno da cidadania.

Esse Estado Liberal, que foi se constituindo em meados do século XX, entendeu que os valores individuais deveriam estar acima de tudo e de todos, inclusive do próprio ente estatal, dando total liberdade para a pessoa, enquanto sujeito, e não enquanto sociedade,

pertencente da coletividade (MACEDO, 1995).

Como bem aponta Bonavides (2001, p.40),

na doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como maior inimigo da liberdade.

Neste viés percebe-se que o Estado Liberal, tornava-se, de forma indireta, mais absolutista que o próprio estado absoluto, em que imperava o poder dos reis, ou seja, o poder apenas migrara de mãos, mas o cidadão pertencente às camadas menos abastadas da população, mantinha-se no ostracismo diante do desrespeito aos seus direitos, não tendo qualquer participação na formatação das políticas de estado.

Assim sendo, o Estado Liberal, vai de encontro com o Absoluto, pois enquanto neste último o monarca detinha o poder e o próprio povo em suas mãos, atribuindo ao aparelho estatal status de propriedade, naquele primeiro, muito pelo contrário, o indivíduo despido de controle, deveria autogovernar-se assumindo o comando de sua vida.

Para Vieira (2013) todo este movimento gerou instabilidade e desigualdade social, com o Estado ficando com um papel secundário, gerando a ocorrência de movimentos sociais que tentavam a maior presença do Estado, na vida das pessoas, surgindo daí a ideia crescente do Estado de bem estar social.

Para Bonavides (2001) o Estado de Bem Estar Social acabou significando o intervencionismo, a patronagem, o paternalismo, transformando de uma vez por todas o modelo liberal até então aplicado na sociedade, se destacando enquanto importante passo, já que a burguesia reconheceu os direitos do proletariado.

Conforme Vieira (2013) em que pese os avanços que este modelo de Estado trouxe, com o estabelecimento de direitos pleiteados há tempos pela sociedade, ele não alterou a condição de cidadania participativa da coletividade.

Desta maneira, percebe-se que mesmo reconhecendo direitos até então não constantes da pauta política, não se cresceu na esfera da participação popular nas decisões estatais.

## 2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O RECONHECIMENTO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

### 2.3.1 A superação do paradigma representativo

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, criou um novo paradigma, que é o da participação popular nas decisões do Estado brasileiro.

Para entendermos melhor esta mudança precisamos conceituar, inicialmente, o termo paradigma. Portanto, nos valemos das palavras de Kuhn (1997, p.13) “considero „paradigmas” as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

Desta forma, com base nas palavras de Kuhn (1997), todo o entendimento de maioria, estabelecido como verdade, por um grupo de cientistas, sobre o funcionamento de determinado mecanismo, passa a ser entendido como paradigma, nos diversos campos da ciência.

No entanto para Morin e Le Moigne (2000), ao se propor um novo paradigma não se está propondo uma alternativa, mas um complemento ao que se havia estabelecido como verdade. Este complemento seria, na essência, uma aventura emancipadora e não uma negação do passado e todo o conhecimento científico, realizado até o momento da apresentação desta nova alternativa.

Desta forma, a nova alternativa da participação popular, nas decisões da administração pública, tem um caráter paradigmático, mas sem desdenhar dos avanços da ciência política, no campo da democracia representativa.

A esse cenário de transformação, onde a representação não consegue mais corresponder aos anseios das pessoas, e por outro lado, a sociedade não visualiza outras formas de atuação, que Morin (2011, p.41) denomina de crise de paradigma, ou seja,

estamos num período „entre dois mundos”; um que está prestes a morrer, mas que não morreu ainda, e outro, que quer nascer, mas que não nasceu ainda. Estamos numa grande confusão, num desses períodos angustiantes.

Para Santos (2001), os paradigmas são passageiros e construídos historicamente, sendo que o paradigma da modernidade perece, entrando em cena novos paradigmas pós-modernos, que serão os próximos a serem vivenciados.

Entende Bonavides (1995, p.361) que,

o descrédito do princípio representativo no Brasil atual testifica tão somente a crise de um sistema de representação divorciado do sentimento nacional, em razão de alojar nas assembleias legislativas e nas duas Casas do Congresso uma classe política sem ética, de cujas entranhas nasceram lideranças corruptas, constantemente apartadas dos mais elevados interesses nacionais e sem nenhuma afinidade com os sentimentos generalizados nas camadas sociais esmagadas e empobrecidas.

Ocorre que mesmo diante dessa realidade, a cidadania representativa é encarada e utilizada como a única forma de atuação popular, onde as outras formas de cidadania (participativa e semidireta) são pouco utilizadas e lembradas, legitimando assim a reprodução do círculo vicioso da apatia política.

Como bem assevera Mezzaroba (2004) essa ideia arraigada na sociedade da representação política vinculada a imagem do representante como “salvador” de todos os males, está imposta devido a fatores históricos que fortaleceram essa cidadania, objetivando a não participação das pessoas nos acontecimentos sociais, fazendo com que acreditasse que já haviam cumprido sua missão de cidadão através do exercício do voto.

A quebra deste paradigma representativo encontra caminhos árduos, que esbarram, inclusive, na falta de habitualidade do cidadão de se ver senhor de direitos da construção conjunta com o Estado de todas as políticas públicas que o venham a afetar.

Diante dessa ficção da vontade representativa, traduzida enquanto vontade popular, que se busca a ampliação da concepção de cidadania para além do modelo formal, estabelecido através do voto, reconhecendo assim, outras maneiras da sociedade exercer seu protagonismo, por meio da cidadania participativa como também da semidireta.

A ideia não é exterminar a democracia representativa, mas sim vencer o paradigma da exclusividade deste tipo de caminho,

estendendo para caminhos da democracia participativa e semidireta os passos dos cidadãos, em nosso país.

Como bem lembra Benevides (2000, p.45), o grande problema quando se debate acerca da temática cidadania diz respeito à rivalidade que se cria entre a representação e a participação, trazendo de maneira implícita “uma alternativa radical, ou uma ou outra”, não se considerando a possibilidade da convivência harmoniosa de ambas no sistema político brasileiro através de um “sistema misto”.

No entender de Pilati (2012, p. 164), a autonomia do coletivo em relação ao público estatal começa pelo resgate da soberania participativa constitucional. Isso implica a transformação dos elementos da relação jurídica tradicional, nos três planos: do sujeito, do objeto e do fato ou exercício dos direitos, por incluir a dimensão coletiva. Impõe e importa também a autonomia política local, como espaço por excelência das práticas democráticas.

Para que se consiga pensar para além da cidadania representativa, é necessário, portanto, o rompimento com concepções até então tidas como imutáveis, e essa percepção somente será sentida a partir do momento em que a própria sociedade através de ações participativas conseguir visualizar o poder que possui em suas mãos quando se trata da conquista de direitos.

Santos (2001) assevera que os paradigmas são passageiros e construídos historicamente, onde a contemporaneidade está presenciando a transição paradigmática, já que os conflitos e contradições do paradigma dominante não conseguem ser mais geridos e resolvidos. A esses dois paradigmas o autor denomina de modernidade (dominante e em crise) e pós- modernidade (próximo paradigma a ser vivenciado).

A partir da tensão paradigmática, Wolkmer (2001, p.16) afirma:

Que se parte da percepção de crise e de esgotamento do modelo jurídico liberal-individualista, que não oferece respostas satisfatórias (eficazes) aos reclamos político-sociais de segurança e certeza no atual estágio de evolução das sociedades complexas e conflitivas de massa. Impõe-se, como condição básica, a demarcação de um novo fundamento de validade para o mundo jurídico, um paradigma que incida, inexoravelmente, no reconhecimento de novas formas de ações

participativas.

Esse novo fundamento que reconhece e legitima outras maneiras de atuação para além daquela emanada pelo Estado, o autor denomina de pluralismo jurídico, indo de encontro ao monismo, até então tido como única fonte de criação do direito (WOLKMER, 2001).

Com isto, o pluralismo das formas políticas e jurídicas acaba ganhando fôlego e procurando se estabelecer como premissa maior, onde a cidadania representativa não consegue mais se estabelecer de modo exclusivo, abrindo caminho para o predomínio do ideário participativo, cuja força está, justamente, em não ignorar os anseios da sociedade, contrapondo-se ao ideário individualista, razão pela qual se torna necessário a soma de outras formas de participação, para a condução dos destinos do Estado.

Santos e Avritzer (2002), do mesmo modo que Wolkmer (2001) considerou o contexto social complexo, a crise de paradigmas bem como a crescente heterogeneidade das demandas sociais, desenvolvendo a teoria contra hegemônica, destacando o procedimentalismo participativo.

Tal teoria nega “as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana” e as diversas formas de atuação existentes na sociedade contemporânea, razão pela a concepção contra hegemônica ultrapassa a ideia exclusiva da cidadania representativa (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Para Pilati (2012, p.161), a dificuldade, talvez a maior, é conseguir deslocar a discussão até aquele ângulo de observação que permite olhar para fora do paradigma hegemônico. Isso é difícil porque pensamentos arraigados por uma cultura jurídica secular não se modificam de uma hora para outra.

Portanto, pensar para além da cidadania representativa exige um exercício diário de reinvenção cotidiana dos espaços, razão pela qual os instrumentos participativos devem estar sempre disponíveis para as pessoas, fazendo com que estas sintam-se ouvidas e, conseqüentemente, tornem-se protagonistas de sua história.

Para fortalecer a ideia de cidadania participativa, Guarinello (2003) ressalta uma característica da cidadania antiga, tanto nos modelos democráticos quanto naqueles de origem oligárquica ou aristocrática: ela era exercida diretamente, sem a existência de intermediários ou representantes.

Em uma reflexão sobre o tema (COMPARATO, 2006, p. 197) versa que os antigos conheceram e exerceram a cidadania em um cenário de democracia direta (mesmo com as limitações existentes). Já os modernos construíram e desenvolveram a cidadania dentro de um modelo da democracia representativa que “deu origem à democracia formal”, caracterizando-se, “na realidade, um claro impedimento à soberania do povo”.

Além disso, nos primeiros a cidadania estava vinculada ao seu pertencimento àquela Sociedade (sem a dicotomia sociedade civil e sociedade política, construída na modernidade) que encarnava em si a civitas ou cidade-estado; já nos modernos, a cidadania é originária do vínculo com o Estado.

Bobbio (2000, p. 372), ao analisar a democracia antiga e a moderna, afirma que “Democracia significava o que a palavra designa literalmente: poder do demos e não, como hoje, poder dos representantes do demos”. A participação dos cidadãos ocorria na ágora (praça), onde estes deliberavam os assuntos que interessavam ao coletivo.

Nesse sentido: Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas. (BOBBIO, 2000, p. 374)

Observa-se pela citação de Bobbio que as deliberações sobre os destinos das cidades ocorriam nas assembleias, nos julgamentos, dentre outros atos de participação direta do cidadão, momento em que o ponto de vista individual era submetido ao coletivo. Entendemos que tais situações não alcançam o ideário moderno liberal, no qual o indivíduo é livre na esfera privada, exercendo soberania apenas na aparência.

Entende-se ser este o paradigma a ser vencido, fato que nos leva às linhas que adiante seguem, que nos mostram o caminho do acolhimento das ideias de cidadania participativa, em especial na Carta Constitucional Brasileira de 1988.

### 2.3.2 O reconhecimento da cidadania participativa

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, trouxe três mecanismos que possibilitaram a relação do povo com o Estado, sendo eles a cidadania representativa, semidireta e a participativa, visando assegurar com isso, o exercício dos direitos sociais, a igualdade e a justiça a todos os seus cidadãos, adiantando - se, muito, ao simples voto direto da democracia representativa.

Com a conquista do Estado Democrático de Direito, a cidadania acabou se revestindo de caráter tanto representativo quanto participativo, buscando resgatar a inserção da sociedade nos espaços públicos, permitindo que a soberania estatal representativa e a coletiva participativa, convivam lado a lado, sendo esta situação nominada por Vieira (2013, p.153) como “a coexistência de duas esferas de soberania”.

Para Bonavides (1995, p.355), a participação do cidadão nas decisões estatais, trata-se do “povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando, pela expressão desimpedida de sua vontade regulativa, o controle final de todo o processo político”.

O artigo 1º caput da Constituição Federal de 1988 previu que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, significando um avanço em termos de respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

Para que tudo isto seja possível, não há que se negar a mensagem subliminar, contida no artigo em tela, da necessidade da participação popular, através das ações de cidadania participativa, a fim de que tudo tome corpo prático.

O Estado Democrático de Direito objetiva então a inserção da lei, num contexto instrumental, de maneira não totalitária, com o cidadão podendo disponibilizar-se do aparelho estatal.

Novamente tendo como referência o art.1º da CFRB/1988, encontramos amparados em seu texto à soberania (inciso I), a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), além do pluralismo político (inciso V), demonstrando a preocupação do estado para com valores diferentes, não verificados no regime autoritário, havido anteriormente em nosso país (Brasil, 1988)

Dentre os instrumentos de cidadania, o mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, elencou três tipos, sendo eles a representativa, semidireta e a participativa, construindo assim uma nova concepção,



não limitada apenas a aspectos relativos ao direito de votar e ser votado (BRASIL, 1988).

De acordo com Vieira (2013) a cidadania, mesmo de caráter representativo, mantém presença na Constituição de 1988, através da escolha, por meio voto direto e secreto, dos membros dos poderes executivo e legislativo, igualando este direito (voto) para todos os cidadãos brasileiros.

Na cidadania semidireta, por outro lado, o povo interfere, conforme artigo 14 da Constituição Federal de 1988, porém através do campo legislativo, ou seja, através de plebiscito (Inciso I), referendo (Inciso II) e iniciativa popular (Inciso III) (BRASIL, 1988).

Tanto o plebiscito quanto o referendo são instrumentos de manifestação popular, sendo que, em ambos os casos, o povo é ouvido, porém, essa oitiva se dá em momentos distintos, pois enquanto que no primeiro a sociedade se manifesta antes da criação de uma lei, no segundo, a consulta popular é sobre lei já aprovada.

Por fim, a iniciativa popular trata-se de um processo de participação mais complexo que os demais instrumentos, posto que envolve desde a “elaboração de um texto até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade”. (BONAVIDES, 1995, p.369).

Além da democracia representativa e da semidireta, a Constituição Federal de 1988 dispõe também da chamada democracia participativa, que apesar de se contrapor à representação no que diz respeito ao exercício direto da cidadania, a partir das manifestações coletivas da Sociedade, o paradigma participativo não renega a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como lócus do exercício da cidadania. Deste modo, teremos uma coabitação entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-moderno (VIEIRA, 2013, p.180).

Conforme Pilati (2012, p.164), a autonomia do coletivo em relação ao público estatal começa pelo resgate da soberania participativa constitucional. Isso implica a transformação dos

elementos da relação jurídica tradicional, nos três planos: “do sujeito, do objeto e do fato ou exercício dos direitos, por incluir a dimensão coletiva. Impõe também a autonomia política local, como espaço das práticas democráticas”.

A ideia da autonomia política local, talvez seja um dos pressupostos principais da concepção de cidadania participativa, pois possibilita a solução dos problemas de acordo com a visão dos atores próximos ao problema e não de atores distante que acabam decidindo, em muitas oportunidades, sem o conhecimento da realidade local.

Conforme Bonavides (1995, p.378) “deixa de existir, a dualidade governantes-governados, do estilo tradicional, para emergir a unidade do corpo político, com todos os governados sendo ao mesmo passo governantes”, ou seja, da relação hierarquizada, passa-se para uma relação de parceria, com todos atuando num espaço de cogestão, na caminhada pela concretização de objetivos comuns.

De acordo com Vieira, (2013, p.180) através das várias facetas de cidadania, efetivadas em nossa constituição, teremos uma coabitação entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-moderno.

Observe-se também que a própria Constituição Federal de 1988 foi elaborada num cenário de mobilização e participação social, resultando num documento de caráter democrático, já que acolhe em seu texto a democracia representativa, semidireta e participativa enquanto instrumentos disponíveis para a sociedade.

Nesse ponto formal, para Bonavides (1995) a Constituição Federal de 1988 avançou para além das expectativas, pois nenhuma outra norma jurídica trouxe a provisão de uma cidadania participativa, cabendo agora um outro trabalho: a sua concretização material.

Entendemos que, abertas as comportas da democracia participativa, de modo formal, com a inclusão constitucional deste conceito, resta aos cidadãos materializá-las, através do seu exercitamento, em especial no universo local, afim de que ela se transforme de simples letra legal e um aparato de uso prático e contínuo.

Enfatiza o autor que do ponto de vista formal já foram abertas, como se vê, no constitucionalismo brasileiro vigente, as portas ao ingresso e à introdução no sistema participativo de meios bastante avançados de democracia direta.

Há na constituição mesma pressupostos cuja eficácia aplicativa vai depender largamente do sentido e da direção que o processo político venha a tomar em termos de harmonia e correspondência do poder com a cidadania (BONAVIDES, 1995, p.352).

De acordo com Almeida (2012, p.3):

A Constituição Federal de 1988 adota, em grandes linhas, uma perspectiva comunitária, ao abrigar e expressar a preocupação com valores éticos – próprios do enfoque da comunidade – na regulamentação de um extenso rol de direitos fundamentais e na implementação de instrumentos judiciais para sua garantia. Na perspectiva constitucional, a participação cidadã e a solidariedade dos membros da comunidade exercem papel fundamental para o desenvolvimento da democracia, e o município é ambiente propício ao fortalecimento da comunidade e a sua integração nas políticas públicas. A eficácia obtida pelas políticas públicas a partir da interação entre o poder público e a comunidade no enfrentamento dos problemas sociais, depende do capital social e é na esfera local que este melhor se desenvolve.

Voltamos a insistir que a cidadania participativa assumiu seu espaço constitucional e isso significa um relevante passo para a conquista de direitos, entretanto, para que ela seja praticada se faz necessário um trabalho de conscientização e direcionamento, havendo um esclarecimento de que maneira a sociedade pode participar do projeto político e social de seu país, principalmente através da abertura dos espaços locais de participação.

Conforme Bastos (2002) o Estado Democrático de Direito deve romper com a indiferença social e a apatia política gerada e reproduzida historicamente caso queira que a sociedade exerça a cidadania participativa, e isso somente ocorrerá no momento em que esta se sentir parte responsável pelos fatos que ocorrem no seu dia -a-dia.

A cidadania participativa implica “que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma” (BONAVIDES,

1995, p.354), ou seja, não significa um conjunto de pessoas agindo sozinhas, de modo isolado e independente do Estado, mas pelo contrário, trata-se de um espaço de gestão compartilhada entre as esferas federativas juntamente com a sociedade.

Sociedade e estado são forças que devem caminhar em uma mesma direção, necessitando, portanto, que este conceito de cidadania participativa seja exercido em sua plenitude.

É preciso abandonar de imediato a concepção de separação entre sociedade e Estado, como se ambos fossem antagonísticos, pois o dualismo Sociedade e Estado, para não dizermos sua completa separação, marcou ostensivamente tal concepção de Estado de Direito.

A cidadania participativa que se busca trabalhar é aquela que prioriza o compartilhamento de conhecimento e ações, na busca da construção gradual e conjunta de melhores práticas em favor do universo coletivo.

O povo, na medida em que participa da construção das ações de estado, torna-se responsável por elas, fortalecendo assim o nível de possível qualidade da aplicação dos recursos públicos.

Benevides (2000) destaca as vantagens de uma sociedade que existe participação, sendo elas a educação social, onde o povo torna-se co-responsável pelo destino da coisa pública, fortalecimento do regime democrático já que as pessoas estariam em constante controle de seus atos, bem como instrumento para aferição da vontade popular, pois possibilitaria a mobilização dos “apáticos” ou “irresponsáveis” pelas questões sociais.

Outro ponto relevante é que ao se exercer a cidadania participativa, não se está abandonando ou sacrificando a cidadania representativa, já que esta foi uma conquista para o Estado Democrático de Direito, e é relevante para o contexto populacional existente no país, sendo assim, quando se fala em participação se busca o reconhecimento de outros modos de exercício da cidadania, para além do modelo exclusivo representativo (BONAVIDES, 1995).

Na concepção de Pilati (2012, p.30):

[...] quando se visualiza apenas um modo de cidadania e o exerce como se fosse a única maneira “correta” de exteriorizar o status de cidadão, conseqüentemente se está priorizando uma política individualista, assentada na propriedade privada, no governo representativo

e na “crença na infalibilidade do Estado como instrumento de proteção do chamado bem comum”.

Entende-se desta forma que a concepção participativa da cidadania somente será fortalecida, na medida em que é exercitada, diariamente, como princípio democrático, como essência cidadã e não apenas como mera vontade de um governante, tornando-se assim, primordial para qualquer nação dita democrática.

#### 2.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO SENTIDO DE VALIDADE DAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Como se viu, o termo democracia participativa, bem como os conceitos formulados são relativamente recentes, pois foram trabalhados no século XX, em face do desgaste da democracia representativa, embora as suas raízes remontem ao conceito de democracia direta clássica, praticada na Grécia antiga.

Em nosso país, a ideia de democracia que enseja a participação popular, a cidadania participativa, no Brasil é decorrente de princípios estabelecidos na Constituição Federal, e na legislação infraconstitucional. Esta democracia/cidadania participativa se consolida na medida em que os cidadãos utilizem todas as possibilidades participativas expressas na legislação e através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes de ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões, validando suas ações pelo crivo popular.

Conforme a CRFB (BRASIL, 1988) a democracia participativa brasileira, garantida pelo princípio da participação popular, prevê variadas formas de atuação do cidadão na condução política e administrativa do Estado. Dentre elas destacam-se a audiência pública, o referendo, o plebiscito, a participação nos diversos conselhos estabelecidos, entre outros, tudo previsto constitucionalmente, no âmbito da participação legislativa e em diversas normas infraconstitucionais.

Na cidadania participativa referenda-se a permissão do cidadão de compartilhar da administração local com os agentes públicos, constituindo-se, desta forma, em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático, onde,

constantemente, a comunidade tem o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública, controlando as ações dos governantes através de prestações de contas.

Conforme Bobbio (2000) a ideia de cidadão total não consegue se manifestar na sua integralidade, tendo em vista ser impraticável materialmente nos tempos atuais, nem tampouco é desejável do ponto de vista da velocidade com que se move a sociedade contemporânea.

Todavia é necessário insistir com esta premissa participativa, pois somente desta forma serão abertos mais espaços de participação popular.

Quando a sociedade assume o seu protagonismo e participa, ativamente, de todos os estágios de uma política pública, vai assegurando a esta política uma legitimação que permite ao governante seguir adiante, em razão da validação pública que aproxima o governante do governado.

A cidadania participativa se dá através do protagonismo do coletivo sobre o individual, pelo exercício cotidiano e constante dos direitos coletivos, pela participação efetiva na formulação, na execução e no aproveitamento da política pública, de forma total, pelos cidadãos.

Somente um estado voltado ao bem comum, poderá guiar o seu cidadão ao patamar participativo e terá as suas decisões balizadas nesta relação de proximidade e cumplicidade com os interesses da sociedade em geral.

De acordo com Raichelles (2000, p.01):

Nas últimas décadas ampliou-se o debate sobre as políticas sociais, no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade no Brasil. Desde os anos 80 é possível observar mudanças decorrentes da atuação de novos interlocutores no campo das políticas sociais. O cenário político da década de 90 introduz inflexões importantes nesse movimento, relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Vai ganhando força a ideia de constituição de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais.

Na citação acima observa-se que a ideia de democracia participativa volta a ter auge, no Brasil, na década de 90, naturalmente em face da mudança nas concepções legais, principalmente por meio da constituição de 1988, associada à grande mobilização popular em prol da participação da sociedade na formulação das políticas públicas de interesse coletivo.

Schmidt assevera que (2008, p. 2307):

Amplios seguimentos da sociedade percebem que os assuntos públicos não são simples, que as soluções para as graves dificuldades são multifacetadas e que não se resolvem apenas pela boa vontade do governante, ou através de fórmulas simplistas, baseadas em alguma solução rápida.

Estas palavras nos fazem crer que a solução está na intensificação da proximidade do governante com a sociedade, como forma mais moderna e eficaz de se atuar nas causas dos problemas existentes dentro de cada política pública, desenvolvidas constitucionalmente pelas mais diversas entidades e instituições governamentais.

Vê-se que a validação das políticas públicas e de toda a atividade administrativa do gestor público, passa intimamente pela capacidade do mesmo de cooptar todos os impactados pelas ações que serão desencadeadas pela administração pública.

Estas informações nos levam, também, a pensar em um modelo de atuação que gere proximidade da administração pública com o cidadão/cliente e crie, desta maneira, a possibilidade de se encontrar caminhos para satisfazer suas necessidades nas mais diversas áreas das políticas públicas, que estão muito mais depuradas, após a enorme gama de mudanças, sócio-econômico-culturais a que o país tem estado sujeito, nos últimos tempos.

Com a manutenção de um modelo de estado soberano e de governança pública sem uma participação maior do cidadão, teremos pouca validação dos atos da administração pública.

Um modelo afastado da ideia de cidadania participativa gera um distanciamento e uma relação instrumental com o cidadão, que é visto como mero receptor dos efeitos da política pública, gerando um contra senso na relação cliente/ fornecedor, ou seja, o cidadão, visto na condição de cliente e pagador dos serviços prestados pelo

organismo estatal, é colocado em um plano inferior, passando a não ser mais o alvo do serviço público, ou seja, deixa de ser aquele para o qual a atividade da administração pública se direciona.

Esta forma de procedimento cria uma dificuldade enorme na realização de ações, que teriam uma maior eficácia, aparentemente um custo muito mais baixo, e, principalmente, uma política pública avalizada pelo cidadão, caso fosse permitida ao mesmo a participação na formatação da atividade pública de governança.

Ainda no escopo das políticas públicas permeadas por ações de proximidade, é salutar que se especifique as fases da política pública, que Schmidt evidencia da seguinte forma (2008, p.2315) “Boa parte dos estudiosos identifica cinco fases no ciclo das políticas públicas: Percepção e definição dos problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação.”

Em qualquer das fases nota-se, claramente, a necessidade de participação do cidadão, a fim de que a administração pública tenha seus atos validados por aqueles que serão atingidos pelas implementações de governo.

Caminha-se sempre na direção da democracia participativa, através da intensificação da presença do cidadão nas várias fases de implementação das ações que envolvem a vida coletiva e até mesmo individual.

A descentralização do serviço público é um imperativo dos novos tempos, sendo que, podemos observar esta intensão, na estratégia adotado no estado catarinense, com o advento das Agências de Desenvolvimento Regionais, que muito embora tenham se revestido de um aspecto político partidário, têm, na sua concepção original, a ideia discutir as várias ações de governo, nas diversas regiões das terras Barriga verdes.

De acordo com Hermany (2007, p. 1731):

Sem dúvida, a administração pública brasileira passa por inúmeras alterações, especialmente com o advento da constituição de 1988, que estabelece, em seu texto, os princípios fundamentais para a atividade administrativa. Dentre as novas perspectivas que devem ser assumidas pela administração, encontra-se o princípio da participação.

Entendemos que quando Hermany fala em participação, efetua



isso em um conceito estendido, que vai além da deliberação e discussão popular de uma política pública. Entendemos que o conceito ultrapassa estes limites, que inclusive, se estende ao usufruto saudável desta possibilidade (participação), também pelos atores que as colocarão em prática.

O administrador público não pode mais ficar fechado em si mesmo, imaginando que possui todas as soluções para as políticas públicas, seja na esfera da educação, saúde, segurança pública, assistência social ou infraestrutura.

Para validar, em definitivo, os seus atos o administrador público tem que caminhar para uma nova travessia, que é a travessia para a fase da gestão social, da administração participativa, criando espaços para que o cidadão possa, efetivamente, validar suas ideias e colocar suas posições.

De acordo com Cançado, Tavares e Delabrida (2013, p.06):

A Gestão Social é entendida como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

O fato de se entender a Gestão Social como processo gerencial, coloca-nos par e passo com a atividade de administração. No caso em estudo, a administração da coisa pública.

Entendemos que, no conceito acima, chama mais atenção ainda a palavra dialógico, como processo cuja gerência está centralizada no diálogo, que consiste na obrigação do administrador ou gestor público de ouvir todos aqueles que serão impactados pela política pública, através da promoção da participação popular nas ações que irá desenvolver para dar cumprimento à sua missão.

Não podemos mais entender que uma instituição do Estado possa definir suas estratégias sem passar, em boa parte, pelo crivo da discussão popular, alinhando-se assim aos conceitos pós-modernos de democracia participativa, onde a gestão social é carro chefe de todo o processo que envolve as mais diversas políticas públicas, visando o bem comum.

De acordo com Dowbor (2013, p.14):

Não há nada de novo, naturalmente, em se afirmar que para o funcionamento adequado da área empresarial produtiva, são necessárias amplas redes de infraestruturas, serviços eficientes de intermediação, e um forte desenvolvimento da área social. O que há de diferente, é a nova importância relativa da dimensão social do nosso desenvolvimento.

De acordo com o Professor Ladislau Dowbor, cujas palavras estão contidas na citação acima, não vemos qualquer obscuridade na importância da Gestão Social, pois, para o mesmo, o processo de desenvolvimento verdadeiro passa por entender e aplicar este recente conceito.

De acordo com Kotlinski e Giulianis (2012, p.18):

A mudança da visão de Estado, sociedade e Direito proporciona a todos os envolvidos um ambiente propício para que as relações se tornem mais fortes, significativas e conscientes. É um aprendizado que deixa de ser meramente pessoal para tornar-se social.

Entendemos que a ideia de participação cidadã é ainda recente e que precisa ser exercitada com intensidade para que cheguemos a uma adaptação mais intensa deste modelo de convivência entre estado e sociedade e, como vemos na citação anterior, é um aprendizado social.

Observa-se, em uma releitura das linhas anteriores, a necessidade de se criar uma alternativa prática para o estabelecimento de uma política pública de proximidade, para fazer frente às crescentes demandas da sociedade pelas políticas públicas de abrangência coletiva.

Para que as ações do administrador público sejam eivadas de validade, caberá ao mesmo provocar esta participação popular, possibilitando a abertura de muitos espaços de discussão pública.

Para que este tipo de modelo dê certo é necessário que a atuação seja essencialmente de acordo com as necessidades e expectativas sociais, sempre coberta pelo leque constitucional.

Dentro desta síntese, vê-se que a parceria entre a comunidade

e o aparato governamental torna-se fator preponderante para o sucesso deste modelo, acontecendo assim o que se pode chamar de legitimidade social, através desta relação de proximidade entre o administrador público e o cidadão, atingindo-se a possibilidade clara da melhoria das ações de justiça social, objetivo maior de toda a política pública.

Com esta proximidade e legitimação social busca-se a incidência nas causas dos problemas que acontecem na vida em sociedade. Para que a atuação nas causas dos conflitos sociais seja sólida, é necessário que as forças da administração pública mobilizem toda a comunidade a participar, ativamente, na identificação das necessidades e no incremento de medidas que resolvam os potenciais problemas que demandem ações do administrador público.

Esta forma de procedimento administrativo público promoverá, sem sombra de dúvidas, uma melhor satisfação das expectativas sociais, pois o agente público passa a se aproximar dos problemas que existem em determinado ambiente, incidindo assim uma atuação amplamente positiva, que, em muitas vezes, poderá ter caráter eminentemente preventivo, ratificando, em definitivo, as ações de atendimento das necessidades sociais.

Estas ações de proximidade podem vir a serem desencadeadas, através de provocação do próprio gestor da política pública, em ambientes diversos, como por exemplo: o ambiente escolar, o ambiente bancário, o ambiente comercial, o ambiente empresarial, entre outros.

Somos entendedores de que uma melhor análise sobre ações para a promoção da justiça social passam pelas ações que busquem fazer emergir e que busquem acentuar as deliberações advindas por meio da ideia de cidadania participativa, entendendo também que passam por aí as validações das ações administrativas públicas.

Para Benevides, (2000, p. 19) “a concepção participativa da cidadania não pode ser aplicada como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é um favor e, muito menos, uma imagem retórica”. Ela é um exercício constante e intenso de soberania e discussão das políticas públicas que afetam nossa vida diária.

Deste modo, para destacar, mais ainda, esta ideia participativa, abordar-se-á, no próximo capítulo, toda a conceituação de políticas públicas, com centralização nas políticas de segurança pública, a qual será centrada na filosofia de polícia comunitária, com o estudo

mais aprofundado de seu pilar maior que é o Conselho Comunitário de Segurança – CONSEG.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.**

Após desenvolvermos, no capítulo anterior, o paradigma da cidadania participativa, no qual se baseia esta pesquisa, cuja esfera vai além da representação exclusiva, para a tomada de decisões sobre as políticas públicas que nos afetam diariamente, cabe destacar como será desenvolvido este capítulo. O estudo tem início com a conceituação de política pública, suas dimensões, classificações, fases e metodologia, seguindo-se pelas políticas de segurança pública e seus diversos planos de sustentação, que culminarão com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI. Segue-se a isto a ideia de comunitarização das polícias no Brasil, encerrando-se o capítulo com o desenvolvimento das ideias do CONSEG, seu funcionamento, seus marcos teóricos e jurídicos.

#### **3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, DIMENSÕES, CLASSIFICAÇÃO, FASES E METODOLOGIA**

Determinar uma data exata para o início dos estudos das

políticas públicas não nos parece algo muito simples, tendo em vista ser o tema de importante presença na vida das sociedades em geral, ao longo dos anos, todavia Rodrigues (2010, p. 28), apregoa que:

Como área de conhecimento da ciência política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia e status científico a partir do desdobramento de uma série de análises e estudos acadêmicos, realizados desde meados do século XX, na Europa e nos Estados Unidos. Na Europa, estes estudos tinham por objetivo analisar e explicar o papel do estado e de suas organizações mais importantes, na produção das políticas públicas. Já, nos estados Unidos, a ênfase se deu na ação dos governos.

De acordo com Rodrigues (2010, p. 29), diferentemente do interesse no início dos estudos sobre políticas públicas, está havendo um crescimento do interesse pelo estudo das mesmas, nos últimos anos. Isto, em muito deve-se ao fato das políticas públicas afetarem o nosso dia a dia; o nosso cotidiano. Outro fator a ser levado em consideração no aumento deste interesse é o entendimento dos motivos que levam os governantes a deixarem de lado uma determinada política pública em favor de outra.

Em razão deste interesse pelo estudo das políticas públicas, muitas são as formas de conceituá-las.

Percebemos, na análise de Schmidt (2008, p. 2312) quando avalia um conceito estabelecido em documento do Ministério da Saúde Brasileiro, datado do ano de 2006, uma forma mais completa de partirmos para um conceito mais ampliado de política pública:

Trata-se de uma definição normativa, ou seja, ela indica o que uma política pública deve ser. É muito importante nesta concepção a ideia de que políticas orientam a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes. Cada novo governo significa alguma descontinuidade. Até certo ponto, isto é positivo, pois permite inovações e avanços. Mas, é amplamente reconhecido que a

descontinuidade administrativa leva, frequentemente, ao abandono das diretrizes vigentes e à criação de outras, bastante distintas e não raro, contraditórias em relação às anteriores, gerando desperdício de energia política e recursos financeiros.

Assevera ainda Schmidt, na sua análise a respeito da definição emitida pelo Ministério da Saúde o seguinte (2008, p.2313):

Por outro lado, a concepção supramencionada evidencia uma outra característica importante: a explicitação das políticas públicas indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. O Estado deixa de ser uma “caixa preta” para a sociedade, na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiá-las, acompanhar sua implementação ou opor-se à sua execução.

Nas palavras de Schmidt, observa-se que toda a política pública deve ser de conhecimento do cidadão, cuja participação passa a ser premissa precursora do apoio deste mesmo cidadão aos atos das instituições do Estado.

Rodrigues (2010, p. 52), conceitua política pública da seguinte forma:

Políticas Públicas constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade, em resposta a demandas e interesses envolvidos. Estas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministério público, etc.) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático.

Nas palavras de Rodrigues encontramos a ideia de que as

políticas públicas precisam sempre estar em consonância com as escolhas do cidadão, quando a mesma fala na necessidade de submissão das instituições públicas ao controle democrático.

Para Kotlinski e Giulianis (2012) o conceito de políticas públicas é muito abrangente, mas entende-se como preponderante a participação do cidadão em parceria com o preposto estatal. Esta aliança revestirá a política pública de validação popular.

A construção da política pública, de modo bilateral, cidadão e estado, trará maior probabilidade de acerto na ação do estado, tendo em vista que possibilita ao cidadão estar junto na construção da mesma.

De acordo com Schmidt (2008, p. 2310) as dimensões da política pública são três: a polity, a politics e a policy, designando, respectivamente, a dimensão institucional, a processual e a material da política.

Na Polity nós temos o sistema político, delineado pelo arcabouço jurídico, construindo assim as estruturas de funcionamento do estado, estabelecido na esfera executiva, na legislativa e na judiciária, estabelecendo-se ali toda a dimensão institucional da política pública.

Na Politics nós temos a competição pelo poder, dentro de uma dinâmica política, cujo fim é a própria política pública. A esta dimensão chamamos de processual, exatamente por ser o espaço onde a política pública é discutida, por ser o espaço onde os interesses formam as alianças em torno da busca da construção de uma política pública para determinados locais.

Na Policy temos o estado em franca atividade, concretizando a política deliberada nas dimensões anteriores. Por isto esta dimensão é chamada de material, ou seja, é a dimensão onde a política pública se torna palpável.

As relações entre as dimensões ora relatadas são recíprocas e permanentes, sendo que cada dimensão influencia as outras, tornando todo o mecanismo de dimensões da política um universo circular e de combinações constantes.

Para que política pública torne-se realizável ela deve estar adaptada a cada uma das dimensões, sendo referendada em cada uma delas.

Rodrigues (2010, p. 63) antes da classificação das políticas públicas enfatiza a necessidade de entendermos o Estado de Bem Estar Social, que, na sua concepção é um Estado de proteção social que emergiu nos países de capitalismo avançado, logo após a

segunda guerra mundial.

Para Rodrigues (2010, p. 69) o estado de Bem Estar Social configura-se como:

[...] um campo de escolhas e de solução de conflitos para decidir sobre a distribuição dos frutos do trabalho social e o acesso de camadas expressivas da população à proteção contra os riscos inerentes à vida em sociedade (como invalidez, exclusão, doença ou desemprego involuntário). A provisão dos serviços e de medidas de política social e econômicas, que propiciam entre outras coisas, segurança no mercado de trabalho (garantias de salários, postos e condições de trabalho, além da representação dos interesses do trabalhador), garantia de renda (seguro desemprego, auxílio família e auxílio doença), proteção contra riscos da vida social (habitação, saúde e educação) e pleno emprego, tornam-se, neste contexto, direitos sociais assegurados pelo Estado, aos indivíduos que vivem em um determinado território.

Levantado o conceito e as premissas sintetizadas de um Estado de Bem Estar Social, podemos configurar de maneira menos literária e mais simplificada de uma tipologia de políticas públicas divididas através de uma classificação mais usual, onde encontramos, de acordo com Schmidt (2008, p. 2313) a classificação das políticas públicas em sociais e econômicas.

Em que pese que o professor Schmidt, também demonstre em seus textos a classificação literária, entendemos que uma classificação mais simplificada, com a apresentada no parágrafo anterior, torna mais inteligível a possibilidade de proteção social através das políticas públicas, em um Estado de Bem Estar Social.

Desta forma entendemos que para se estabelecer a proteção social, propalada na concepção do Estado de Bem estar Social, como habitação, saúde, seguridade social, educação, dentre outros, faz -se necessário seu imbricamento com uma política econômica sustentável, através de uma política fiscal austera e uma política monetária equilibrada que possibilite um controle inflacionário e de juros, um câmbio estável, uma forte rentabilidade no comércio e nos



investimentos internacionais, bem como o incentivo à produtividade de determinados setores econômicos.

Desta forma, observamos que as políticas públicas, estão diretamente relacionadas com a classificação nestas duas esferas, ou seja, as políticas sociais e as políticas econômicas.

Antes de efetuarmos a passagem para as fases de implementação das políticas públicas vale ressaltar aqui o pensamento de Kotlinski e Giuliani (2012, p.302):

A conjugação dos direitos sociais e políticos encontra na definição das Políticas Públicas o seu ponto máximo, pois é através delas que os cidadãos expressam seus interesses e expectativas, o que resulta em um desempenho institucional qualitativamente superior. Não é mais tão somente o Estado o determinante e centralizador na definição e implementação das políticas. Há a participação ativa dos cidadãos nos assuntos políticos, também. As possibilidades de sucesso dentro dessa forma de sistema são muito mais concretas.

Dada a importância das políticas públicas com a possibilidade de participação popular, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é salutar que se verifique as fases das políticas públicas.

Como em um esforço final para tornar a participação popular no alicerce das políticas públicas, Schmidt (2008, p. 2315) ressalta as fases da mesma, que ficam evidenciadas da seguinte forma: “boa parte dos estudiosos identifica cinco fases no ciclo das políticas públicas: Percepção e definição dos problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação”.

Assim não vemos como não ser de extrema necessidade a participação popular nas deliberações das políticas públicas mais diversas, pois somente o cidadão pode ter a percepção do que realmente necessita, somente ele pode definir os problemas que o submetem a uma perda de qualidade de vida, somente poderá ser inserido na agenda política aquilo que deva, realmente, ser de interesse do cidadão, somente com ele (cidadão) poder-se-á implementar boas soluções e somente ele terá a condição de avaliar a execução de tais políticas, pois ele conviverá com ela, diuturnamente.

Crê-se valer a pena enfatizar também que a divisão da política pública em suas fases reduz, de forma mais inteligível, os estágios e diversos momentos de atuação dos vários atores, partícipes na construção da política pública.

Com relação às fases da política pública, Rodrigues (2010, p. 46) enfatiza que: “mais recentemente, o modelo dos ciclos de políticas públicas vem sendo amplamente discutido entre os especialistas, como forma simples de compreender o processo de formação das políticas”.

Para Rodrigues (2010, p.47):

De acordo com este modelo, as políticas públicas são concebidas como um processo, composto por um conjunto de atividades, etapas ou estágios que visam atender às demandas e interesses da sociedade. Estas atividades constituem-se de sistemas complexos de decisões e ações, tomadas por parte da autoridade legítima, ou das instituições governamentais, de acordo com a lei.

Para Schmidt (2008, p. 2316) estas fases consistem na percepção e definição dos problemas, inserção na agenda política, formulação da política pública, Implementação e avaliação do resultado.

Para que possamos entender melhor a ideia das fases da política pública, efetuamos um exemplo, simplificado, com base no desenvolvimento de ações de segurança pública no universo local, que citamos a seguir.

Em uma determinada cidade, vários comerciantes vêm sendo assolados por pequenos furtos, diários, em suas casas de comércio. Estes fatos tiram a tranquilidade e a qualidade de vida necessária, de comerciantes e funcionários, para o bom desempenho de suas atividades laborais.

Para que o problema seja devidamente percebido e definido, ele deve chegar até às autoridades públicas. Este fato pode acontecer tanto provocado pelo setor econômico, ameaçado pelo problema, quanto pela autoridade pública que toma conhecimento dos fatos, mesmo via mídia.

A partir daí, através de uma reunião pública, com os profissionais impactados e os gestores públicos responsáveis pela

segurança, o problema poderá ser visceralmente exposto, iniciando-se, desta forma, os primeiros passos para a construção de uma relação de confiança entre o órgão público e o cidadão impactado pelo problema.

Seguindo na busca de soluções, com base em uma política pública, sustentada pela participação do cidadão na solução do problema, este (o problema) passa então a fazer parte da agenda do poder público, tendo em vista estar afetando a vida de certa parcela da sociedade.

Entendendo que as fases de uma política pública podem seguir adiante e retornarem ao ponto inicial, se necessário for, tendo utilizado estas duas fases iniciais, percepção e definição dos problemas, observa-se a necessidade de se formular as soluções que deverão ser adotadas, para fazer enfrentamento aos fatos delituosos, já devidamente identificado e inserido na agenda política.

As soluções, devem vir da soma de forças da polícia e das pessoas envolvidas no problema, tendo decisões oriundas das autoridades com responsabilidade técnica e política sobre o assunto, bem como dos demais atores impactados pelo problema, anteriormente definido.

Estas soluções conjuntas colocarão todos no comprometimento de praticarem o que for necessário para que o problema seja resolvido, desde que as ações sigam para além do problema, ou seja, atinjam também as causas do mesmo, aplicando, desta maneira, mais um dos pilares de fundamento da filosofia de Polícia Comunitária, que é a implementação de ações sobre as causas.

Após cumprir-se os passos necessários para se formular as soluções, está na hora da execução das ações formuladas. Neste momento, quanto mais objetivas e transparentes forem as discussões das fases anteriores, mais eficazes serão as ações efetuadas, pois foi desenvolvida uma relação forte de confiança entre as diversas partes que compõem o processo, resultando em uma melhor implementação das soluções dos problemas.

Após a implementação das ações, que fazem parte de uma política pública de segurança, por mais simples que sejam as ações a serem desenvolvidas, que só terão sucesso quando forjadas a muitas mãos, concebendo lastro de importância a cada um dos atores envolvidos, vem a avaliação das mesmas; avaliação de eficácia e/ou ineficácia.

Somente com a avaliação das ações é que se poderá ver com clareza a necessidade de permanência de algumas delas e a

necessidade de mudanças de outras. Este processo de retroalimentação aumentará o grau de confiança no processo de condução da política pública, embasada neste caso específico, na filosofia de Polícia Comunitária, que mais adiante, será alvo de explanação neste trabalho científico.

Para que tudo isso se realize na prática, é preciso desenvolver um modelo onde a neutralidade do funcionário público seja superada pela sua capacidade de interferir nas decisões de políticas públicas, com seu conhecimento técnico que será adequado às necessidades políticas para se estabelecer decisões de estado, quebrando assim a concepção burocrática, de um funcionalismo neutro, que se adéqua às políticas de cada governo, quando o caminho determina que os governos devem se adequar à figura do técnico e das decisões de cunho participativo social.

Após algum tempo é necessário que haja uma avaliação para que o processo seja realimentado, mantendo-se as boas práticas e alterando-se àquelas que não ofereceram eficácia para a resolução das situações identificadas como problema.

Segundo Schmidt (2008, p. 2324),

Há diversas teorias que buscam estabelecer a conexão entre o vasto mundo da política e as políticas públicas. Uma das mais conhecidas e importantes é a abordagem sistêmica. Uma proposta que vem ganhando, gradativamente, profundidade e amplitude, nas ciências sociais, tendo como formulação inicial, no âmbito da ciência política, a formulação do politólogo norte americano David Easton (1963).

Ainda conforme Schmidt (2008, p.2324):

A explicação proposta por Easton abriu espaços para novas formulações, mais amplas e complexas. O importante é que na sua teoria dos sistemas, Easton demarcou um pressuposto fundamental para a análise das políticas: o de que “todos os elementos influenciam e são influenciados reciprocamente”, o que significa que as políticas públicas só são compreensíveis dentro do conjunto mais geral da vida política. Não existe um único sistema político. Cada país possui um sistema político peculiar.

Lembremos que a política pública acontece de forma conjunta, embora em momentos diferentes, em boa parte das vezes, tanto na sua dimensão institucional (*Polity*), quanto na dimensão processual (*Politics*) ou na sua dimensão material (*Policy*), principalmente quando existe a participação do cidadão na construção da política pública.

Nesta construção de pensamento já observamos a forma sistêmica, que coloca todos os atores dentro do processo, a fim de se construir uma política pública.

Para melhor elucidar a lógica sistêmica de Easton, evidenciada pelo professor Schmidt (2008), salientamos que, dentro de um sistema político, existe aquilo que Easton chama de *Inputs*, que nada mais são do que a demanda ou os apoios. Estes *inputs* são gerados pelos conflitos (econômicos, culturais, sociais, ou até mesmo internacionais).

Os *inputs* são então processados (conhecidos e discutidos) pelas instituições de estado ou governo (máquina administrativa), gerando decisões e políticas públicas, que são chamadas, na abordagem sistêmica de Easton, de produtos ou *Outputs*).

As políticas públicas, inseridas em um processo dialético, retroalimentam o sistema, gerando novos conflitos, geradores de novos *inputs* ou necessidades, que provocarão novos *outputs*, retroalimentando o sistema constantemente.

Transitando pelas orientações de Schmidt (2008, p.2325) “a abordagem sistêmica revela que qualquer fenômeno está abarcado em um conjunto completo de fatores e essa complexidade impõe uma contribuição interdisciplinar para dar conta da análise da política”.

Enfatiza-se, neste momento, a chance de darmos uma outra forma a um sistema monista e de cidadania representativo muito tímido, por meio da contribuição direta do cidadão e dos vários seguimentos sociais, que trarão novas formas de visualizar os problemas vinculados às políticas públicas que os afetam, não apenas exigindo alterações, mas sugestionando, dentro daquilo que é factível, a fim de intensificar as atitudes positivas e possíveis, no complexo emaranhado de problemas que giram em torno das mais variadas espécies de políticas públicas em nosso país.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

As estratégias de policiamento ou de prestação de serviços de

segurança pública, efetuadas de forma empírica e definida apenas pelos órgãos de governo, ligados aos setores de segurança, não mais podem se basear apenas na cabeça de seus decisores.

Enquanto política pública, necessária à vida em sociedade, não podemos tratar este importante vetor como política de segurança pública, ou seja, como meras ações de segurança, desenvolvidas por seus gestores. Há necessidade de tratarmos este tema como uma política pública de verdade, ou seja, os investimentos e as ações neste campo, ressalvadas as medidas práticas técnicas, devem ser providas de espaços de discussão pública sobre o tema, implementado assim as ações no campo da segurança pública, como quaisquer outras ações a serem desenvolvidas pelos órgãos estatais, com a submissão de discussão ao cidadão, conforme novos preceitos estabelecidos em nossa Carta Magna de 1988, que coloca a segurança como um direito social fundamental.

Para Patussi (2016) existe uma influência neoliberal, ainda remanescente do século passado, que pesa sobre qualquer nova concepção de segurança pública. Para que se implante uma nova política de segurança pública, tais concepções não podem ser deixadas de lado.

De acordo com Carvalho e Silva (2011) as políticas públicas instituídas e promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 caracterizavam-se por uma centralização decisória e financeira na esfera federal, pela fragmentação institucional em razão dos diversos interesses setoriais e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação, fiscalização e controle de políticas públicas.

Historicamente, o sistema de segurança pública brasileiro sempre esteve fortemente identificado com as instituições policiais, responsáveis pelo controle da lei e da ordem. Desde a República, a segurança pública alterna períodos de descentralização federativa – com forte centralizada nos estados, nos períodos democráticos (1889-1930, 1946, 1964 e a partir de 1984) – com períodos de alta centralização federativa, marcados pela tutela federal das polícias estaduais, nos períodos autoritários (1937-1945 e 1964-1985). O padrão de controle das instituições policiais, portanto, oscila entre a tutela federal e sua centralização nos estados

(GONÇALVES, 2009, p. 08).

Conforme Patussi (2016) não era premissa do governo central, até 1988, uma articulação nacional que discutisse de frente a questão da segurança pública no Brasil e nem a formação participativa para se criar uma ordenação com parâmetros que dessem uma direção para a nova ordem política que se instalava no país.

Gonçalves (2009, p. 12) assevera que:

Observada a realidade que antevia a elaboração da nova Constituição Federal e muito embora existisse uma grande janela de oportunidades democráticas de inovação institucional, no que diz respeito à segurança pública, manteve-se inúmeros dispositivos presentes na Constituição de 1967, outorgada no período autoritário.

A ideia de um princípio reativo nas ações de polícia prevalecia, continuando o aparelho policial a apenas reagir diante da demanda de crimes que lhe eram apresentados, todavia o princípio constitucional instituído no artigo 144 de nossa carta magna, de responsabilidade coletiva nas questões de segurança pública, exigia novos parâmetros da prestação do serviço policial. Não seria possível dar responsabilidade para toda a sociedade, sem que esta pudesse participar da formatação das políticas públicas de segurança. Residia aí a luz no fim do túnel para a inovação da atividade policial.

Gonçalves (2009, p.15), porém, lança um pequeno fio de esperança as suas reflexões sobre a segurança pública após a transição do regime militar para o regime civil quando coloca o seguinte:

O fato de não haver, na época, uma coalizão reformadora capaz de estabelecer um novo modelo institucional para a segurança pública – não significava dizer que não existiam atores com agendas reformistas.

Nas palavras de Gonçalves entendemos que o período autoritário deixou marcas difíceis de serem retiradas do arcabouço da segurança pública, havendo, por isso, muita resistência a qualquer alteração para um modelo que permitisse uma participação maior do cidadão, na construção de uma política pública de segurança, todavia

o viés participativo da nova constituição brasileira e as vozes inovadoras do setor de segurança deixavam estabelecer-se uma possibilidade de mudanças neste cenário.

No início do século XXI o cenário de violência no Brasil, em especial nos crimes com morte violenta, apresentava números alarmantes. Somado a insatisfação da sociedade diante do acontecimento do ônibus 174, que culminou com a morte da professora Geisa Firmo Gonçalves, em junho de 2000 o presidente Fernando Henrique Cardoso desengavetou um Plano às pressas a fim de responder as pressões da sociedade civil.

Nas palavras de Soares (2007): “O documento apresentado à nação como um plano não atendia aos requisitos mínimos que o tornassem digno daquela designação”.

Soares (2007) assevera ainda que até este momento a segurança pública não ocupava os espaços de discussão no governo, não tendo sofrido qualquer mudança considerável, mantendo seus resquícios de uma política pública centrada nas polícias que ainda guardavam um elevado comportamento, meramente reativo.

De acordo com Brasil (2009, p.6)

O PNSP foi estruturado em 15 compromissos e 124 ações a serem executadas em parcerias firmadas entre o Poder Executivo (nas várias instâncias administrativas), o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e a Sociedade Civil organizada, além de organismos multilaterais de desenvolvimento e agências governamentais estrangeiras, sendo a ação de nº 121 o desenvolvimento e implantação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência - PIAPS. Vista sob o ângulo da prevenção, a violência é tratada a partir de suas causas geradoras e não apenas em suas consequências intermediárias. O foco na ação integrada pretende coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz na solução do complexo problema da violência. Todas as medidas selecionadas objetivam contribuir para que a população brasileira (com ênfase nos habitantes de áreas de foco de violência) possa perceber a



presença do Estado em seu dia-a-dia, por meio do acesso aos serviços públicos essenciais e o efetivo exercício da cidadania, indispensáveis ao aperfeiçoamento da sociedade organizada e democrática.

Portanto, embora de maneira apenas formal, com pouca repercussão prática, estavam lançadas no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) as bases para o estabelecimento oficial, no Brasil, da filosofia de Polícia Comunitária, que possibilitou a adoção desta concepção por boa parte dos Estados brasileiros.

Para Patussi (2016) as novas diretrizes trazidas pela Carta Constitucional de 1988 e seus direitos fundamentais ensejam uma mudança na postura de como se tem lidado como tema da segurança pública, entendendo que as causas da criminalidade precisam ser observadas também do ponto de vista coletivo e não apenas como uma escolha individual.

Em 2003, no início do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, surge um novo plano, que passou a ocupar os debates políticos sobre Segurança Pública, visando articular o diálogo entre União, Estados e Municípios, em que cada unidade se esforçaria por implantar o projeto numa visão suprapartidária e em moldes cooperativos, fortalecendo as ações conjuntas entre as três esferas administrativas. Iniciava-se o Projeto Nacional de Segurança Pública para Brasil, cujo vértice fundamental era normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Conforme o Projeto Nacional de Segurança Pública no âmbito operacional, ainda fazendo referência ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), havia a proposição da criação, em todas as unidades da Federação, das Áreas de Integração de Segurança Pública (AISPs), ou seja, unidades descentralizadas que teriam como finalidade planejar, controlar, supervisionar, avaliar e monitorar as atividades na segurança pública (BRASIL, 2003).

Tem como finalidade a integração das polícias com a comunidade, com as instituições públicas prestadoras de serviços à população de modo geral, incorporando os serviços prestados pelas mesmas ao planejamento estratégico da atividade policial, a fim de racionalizar os recursos da segurança pública. A integração das forças policiais estaduais e municipais

possibilitaria o planejamento e a execução de políticas locais de policiamento. (BRASIL, 2003. p.02)

A SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) foi criada como o órgão que, a nível nacional, é responsável por implementar as políticas públicas de segurança, tendo sido criada em 1998, e desde 2003 tem como foco principal de ação a implementação do SUSP. Nesse sentido a SENASP estipulou sete eixos estratégicos para orientar suas ações no momento da implantação do SUSP, a partir do estabelecido no Projeto de Segurança Pública que são: gestão de conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência. Dessa maneira tanto as ações de implementação como as de avaliação do SUSP se referenciam nesses sete eixos de ação (BRASIL, 2003).

No Projeto de Segurança Pública para o Brasil a metodologia do policiamento comunitário é apresentada como fundamental para se criar entre os policiais uma postura voltada para a aproximação da Instituição policial com a comunidade a fim de se construir uma consciência cívica e democrática. O Projeto define polícia comunitária como sendo “a modalidade de trabalho policial ostensivo e preventivo, correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz, com o respeito aos direitos humanos” (BRASIL, 2003, p.36).

A partir do projeto do governo Lula de 2003, tiveram início real e prático as atividades policiais, centradas na filosofia de Polícia Comunitária, implantando-se, através dela, os espaços públicos para discussão das políticas locais de segurança pública, entre os atores interessados no assunto – Polícias e Comunidades, tornando efetiva a ação dos Conselhos Comunitários de Segurança, canal de diálogo entre polícia e cidadão.

Em que pese toda a construção deste plano, a grande evolução na Segurança Pública brasileira, surgiu em 2007, quando se criou o

PRONASCI– Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Este programa, nascido no início do segundo mandato do ex-presidente Lula, através da Lei 11.530/2007, passou a dar para a segurança pública, em nosso país, uma nova concepção, embasada no plano de 2003, porém agregando com mais veemência a ideia de segurança pública e políticas sociais.

Conforme a Lei 11.530/2007 (BRASIL, 2007) o PRONASCI passou a integrar ações de segurança, acompanhado de estratégias voltadas para a prevenção, controle e repressão da violência. Teve e tem o mérito, diferente de outros projetos, de reunir ações de segurança, em parceria com a proteção e garantia de direitos fundamentais. Ele atinge um objetivo que se espraia para além do discurso da repressão. Destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, por intermédio de estratégias que se orientem para atingir as raízes socioculturais da violência.

O PRONASCI é uma extensão do projeto de 2003, portanto, permanecem dele a maioria dos princípios e ações, o que muda é exatamente o foco e a parceria com a sociedade que é dada de forma mais integrada, onde há um planejamento com a finalidade de atender demandas sociais, em conjunto com estratégias de ação policial.

Também foram contemplados no Programa Nacional de Segurança Pública Com Cidadania – PRONASCI, Outras diretrizes que se destinaram, conforme a lei 11.350/2017, à promoção dos Direitos Humanos, ao fortalecimento da participação comunitária na gestão da política pública de segurança pública, valorização dos profissionais de segurança e modernização do aparato policial.

O PRONASCI teve o foco sobre três vertentes: social, etário e territorial. A Social incidiu sobre jovens em situação de risco social e recém-saídos do sistema prisional, etário que se destinou, não somente, mas de forma prioritária, a jovens e adolescentes entre 15 a 29 anos e territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e crimes violentos. (BRASIL, 2003)

Vê-se no PRONASCI a vertente mais ampla, tentando abordar todas as possíveis formas de violência e suas causas, bem como atingir os mais diversos tipos de públicos, em especial aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Tal programa é resultado de diálogos travados

entre o Estado e a Sociedade civil e integrado por noventa e quatro ações voltadas para o atendimento das diretrizes supracitadas. A incidência do programa sobre um determinado foco etário foi alvo de diagnósticos anteriores, os quais direcionaram o foco para os jovens entre 15 e 29 anos, pois são por jovens incluídos nessa faixa etária, em sua maioria, que os crimes são cometidos. Outro aspecto abordado pelo plano é o Sistema Integrado de Educação Profissional que planeja, pactua, implementa e coordena as atividades de educação profissional a nível técnico – operativo e sociopolítico, nessa preparação são utilizadas a Matriz Curricular Nacional e a Rede Nacional de altos estudos em Segurança Pública entre outros. (BRASIL, 2003, p. 12)

No PRONASCI, ainda com base no Projeto de Segurança Pública para o Brasil, de 2003, permanece a ideia do ensino profissional das polícias, todavia há um maior foco na intensidade da formação do policial, onde existe a previsão um projeto de segurança voltado para a cidadania, para o uso de armas e estratégias de atuação que não sejam letais, técnicas de investigação e formação estritamente voltada para os Direitos Humanos. Outro apoio dado a formação policial é o Bolsa Formação o qual funciona como um novo estímulo para que o policial estude e atue junto à comunidade.

[...] na estrutura do projeto, a universidade participa na elaboração do aparato técnico e científico por meio de contribuições dos conhecimentos criados por ela, através do estabelecimento de cursos, seminários, treinamentos. (BRASIL, 2003, p.13)

Com o advento do PRONASCI o sentido da formação policial alcança disciplinas revestidas da ideia de respeito dos direitos e das garantias assegurados constitucionalmente à população.

Neste novo modelo de segurança pública as parcerias desenvolvidas são sempre no sentido de possibilitar uma abordagem policial numa perspectiva mais humanizada e participativa a qual estabeleça interações com a comunidade e torne o trabalho policial mais proativo e mais reconhecido pela sociedade, em todas as suas

matizes sociais.

Já em 2017, 10 anos depois do lançamento do PRONASCI, surge o novo Plano Nacional de Segurança Pública, efetivado pelo Ministério da Justiça, do Governo Michel Temer, arrastado pelas cobranças volumosas da mídia nacional e da sociedade em geral, principalmente pela aparente falência do Sistema Penitenciário Nacional, que culminaram com algumas chacinas pelo país, chamando a atenção do mundo para o Brasil.

A proposta do novo Plano Nacional de Segurança Pública lançado pelo Governo Federal passou a mirar na integração, coordenação e cooperação entre governo federal, estados e sociedade.

De acordo com o Ministério da Justiça do Brasil, a respeito do novo plano (BRASIL, 2017):

Entre os pontos principais da proposta, estão a modernização do sistema penitenciário e o combate integrado às organizações criminosas. Também figuram como prioridades a redução do feminicídio e violência contra a mulher; a diminuição de homicídios dolosos e o combate integrado ao tráfico de drogas e armas.

O Plano não apresentou nada que já não estivesse contido no Plano de segurança efetivado pelo Governo Lula em 2003, todavia, sem fazer parte de uma discussão mais ampliada no cenário nacional, figurando assim como um plano meramente efetuado para satisfazer a opinião pública que exigia de suas lideranças políticas uma redução da insegurança geral que tomou conta do país nos últimos anos.

### 3.3A COMUNITARIZAÇÃO DA POLÍCIA: ORIGENS E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Para entendermos melhor o paradigma de cidadania participativa, no universo das políticas públicas de segurança, cabe - nos transitar pelo universo de formação dos organismos policiais atuais, suas origens e seu desenvolvimento até a ideia de comunitarização.

O homem, desde sua vida pré-histórica, sempre buscou prover a segurança de pequenos grupos que tomaram corpo e cresceram, tornando então a segurança externa destes grupos um fator essencial para a sobrevivência de todos e diferencial importante para evolução das primeiras sociedades.

Segundo Marcineiro e Pacheco (2005, p.27),

o homem dentro do grupo social, começou a estabelecer regramentos e relações de poder para que se pudesse chegar ao objetivo em comum, que era a promoção da segurança, e em meio a esses grupos, alguns obtinham a função de garantir o cumprimento das regras impostas.

Marcineiro e Pacheco (2005), enfatizam ainda que logo após o período pré-histórico, percebeu-se a necessidade de um Estado coercitivo, que gerenciasse todos os conflitos, vindo então o período antigo, onde imperava a lei do mais forte. Aquele que era o mais forte possuía o poder para alcançar os seus objetivos.

Pequenos avanços foram verificados, ao se estabelecer regras e relações de poder, em especial, na Grécia Antiga, onde grupos considerados mais evoluídos discutiam as formas de preservar a segurança da “*polys*” (cidade), surgindo então à origem da palavra polícia, que serviria para manter a segurança das pessoas que ficavam nas cidades, enquanto boa parte dos cidadãos partia para as guerras, para defender as fronteiras da nação grega (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

Buscando fatos nos estudos de Marcineiro e Pacheco (2005) verificamos que na Idade Média, o poder advinha dos senhores feudais e da Igreja Católica, sendo este poder exercido através dos exércitos, que controlavam os vassalos para não se revoltarem contra os senhores feudais e contra os dogmas da Igreja Católica.

Estabelecia-se então um modelo de polícia mais constante e organizada, porém com extrema ligação com seus mandatários, funcionando, na verdade, como uma espécie de guarda pessoal, mas que tentava aparentar um caráter de defesa dos interesses dos vassalos contra possíveis invasões externas.

Hipólito e Tasca (2012), entendem que nada evoluiu, em termos de polícia, com o término do feudalismo e sua transição para o regime monárquico, pois os corpos de guarda, que detinham o caráter de manutenção da segurança das cidades, ainda se movimentavam de acordo com o entendimento e necessidade dos

monarcas.

Durante a Revolução Francesa, surge então o início da polícia do Estado Moderno, Surgindo à ideia do Estado de Direito, com base na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005)

Este é o marco do início das atividades de polícia com base na ideia de promover o cumprimento dos direitos humanos contemporâneos.

Embora tenha acontecido esta relevante mudança, oriunda dos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, surgidas na revolução francesa, no entender de Hipólito e Tasca (2012), somente com as ideias de Sir Robert Peel, Primeiro Ministro inglês, que criou a Polícia Metropolitana de Londres, no início do século XIX, passamos, verdadeiramente, a observar um conceito de polícia que buscava uma proximidade maior com o cidadão.

Este cenário de avanço, na questão de respeito aos direitos humanos e de uma polícia mais próxima do cidadão, leva a Europa a um modelo de polícia mais avançado e evoluído, colocando-a muito à frente dos demais continentes com relação ao universo policial.

De acordo com Medvid (2000), enquanto a Europa caminhava neste cenário, o Brasil, que teve sua primeira concepção de polícia, apenas com a divisão em capitânicas, por D. João III, em 1534, onde os chamados “*almotaces*” exerciam o poder de fiscalizar os pesos e medidas, taxar os preços das mercadorias e policiar as cidades, conduzia-se por meio de uma polícia política, que tinha no governante a sua preocupação maior.

Conforme os estudos de Flávio Tadeu Ege (2013, p.46), “o crescimento das cidades, fez crescer também os problemas sociais, tornando-se impossível manter a ordem interna e repelir as ameaças externas”.

Neste viés, em consonância com os estudos de Medvid (2000), surgem então as Companhias de Ordenanças, comandadas pelos Capitães-Mors, escolhidos através de eleições, porém teleguiadas por donos de terras, nomeados pelos reis de Portugal, mantendo assim o controle dos trabalhos da polícia sempre nas mãos do governante.

Neste sentido Medvid (2000, p.28) pontua que:

As Forças de Segurança Pública do Brasil foram evoluindo, e em 09 de Julho de 1775 com o Regimento Regular de Cavalaria, passaram a tornar-se muito mais preparadas para o

desenvolvimento da Manutenção da Ordem Pública, pois sua organização era militar e tinha dupla função, a de prevenir e reprimir crimes e proteger a pátria de ameaças externas.

Percebemos então que a polícia, dentro de sua evolução cronológica, teve, em uma fase inicial, um modelo mais voltado para as vontades do Governante, do poder vigente.

Entendemos pelas palavras acima que esta era uma Polícia contratada pelo dirigente, atendendo aos interesses do mesmo, sem dar o devido trato ao interesse social, fato que não lhe permitia a criação de uma identidade que possibilitasse a ela, polícia, vida e desígnios próprios, possuindo assim características semelhantes aos exércitos medievais.

Hipólito e Tasca (2012, p.151) asseveram que “com a chamada „Reforma”, passou-se a trabalhar um quadro policial permanente, garantindo assim uma sequência de ações mais lógicas e harmônicas, com separação clara das tarefas policiais”.

Este modelo, embora mais distante dos mandos políticos, entendemos ter transformado a estrutura policial, em sua maior parte, em uma estrutura voltada para um patrulhamento de locais de risco.

Percebe-se que a separação de tarefas, citadas por Hipólito e Tasca, gerou um modelo de polícia mais burocrata, trazendo uma evolução para o trabalho policial, todavia, por ser um modelo extremamente legalista, não minimizou o potencial de conflito que afligia a sociedade.

Persistiam, ainda, pequenas ingerências políticas que se caracterizavam pela designação dos funcionários que passariam a comandar e coordenar as atividades policiais, nos vários locais onde a polícia se fazia presente.

Segundo Hipólito e Tasca (2012, p.153):

A consolidação do policiamento como uma profissão comprometida com o serviço público perpassava duas correntes de pensamento acerca do papel da polícia na sociedade. A primeira estava associada a uma concepção de trabalho policial que buscava incorporar técnicas científicas no combate ao crime. Já a segunda, advogava que a polícia tinha um papel assemelhado a um trabalho social, ou seja, por meio da intervenção na vida das pessoas e no



convívio social, os policiais podiam prevenir o crime e manter estas mesmas pessoas longe do sistema de justiça criminal.

Estas duas grandes frentes foram responsáveis pela nova estruturação da polícia, que passou a ter profissionais de carreira, de maneira hierarquizada e com funções previamente definidas, mais livres de toda a interferência política que permeava os meandros policiais e que era altamente negativa para uma melhor formação da força de segurança pública.

A capacitação técnico-profissional dos policiais foi também determinante para que esta nova polícia fosse estabelecida de maneira consolidada e longe das influências dos donos do poder.

Mesmo com toda a influência que este modelo de polícia profissional exerce até os dias atuais, percebeu-se que esta tecnização total das atividades policiais afastava o cidadão dos organismos de segurança pública.

Segundo Cerqueira (1999, p.47):

[...] houve a convicção, por parte dos reformadores, de que o amplo leque de responsabilidades atribuídas à polícia era um obstáculo à eficiência profissional e ao controle das irregularidades. O que se propunha era a demarcação penal da função policial. Este processo transformou os departamentos de polícia em meras agências de aplicação da lei.

Com esta concepção de polícia de segurança pública, amplamente profissional, a eficiência policial passou a ser medida pelo número de prisões efetuadas e não pela redução do medo do crime ou pela ausência do mesmo.

Cabe ressaltar que no Brasil este modelo de uma polícia profissional teve seu início mais intenso na década de 1960, momento em que este modelo, importado dos Estados Unidos, passou a ser altamente questionado pelos cidadãos americanos, exatamente pelo afastamento destes das decisões sobre segurança pública.

A concepção de que a polícia poderia atender de maneira mais apropriada aos cidadãos e às comunidades, a partir da instituição do Estado Democrático de Direito, fez crescer em várias partes do mundo, a ideia de um policiamento próximo à comunidade, sob a

égide de uma ideologia preventiva, que foi chamada de filosofia de Polícia Comunitária.

Conforme Oliveira (2009) no período de 1914 a 1919, Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque - EUA, começou a inculcar na base da Polícia e da comunidade, através de uma série de conferências na Universidade de Yale, a percepção da importância social, da dignidade e do valor público do trabalho do policial. Inovou ao criar o policial júnior e ao visitar as escolas, podendo suas ações serem consideradas uma primeira versão do policiamento comunitário nos Estados Unidos.

Para Bayley e Skolnick (2006, p. 52) “[...] o sistema de policiamento comunitário mais antigo e estabelecido de melhor forma é o japonês”, adotado imediatamente após a II Guerra Mundial, antes mesmo de se tornar popular”.

De acordo com os dois pesquisadores (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, p.53):

O modelo é calcado numa ampla rede de postos policiais denominados kobans e chuzaishos. Esta orientação para o serviço à comunidade e o tratamento proativo do crime também foi adotada se não na mesma época, pouco tempo depois, pela Malásia, Coréia, China e Cingapura, o que deu origem ao termo “Escola de Polícia Oriental” (ideologia preventiva), a qual se contrapõe à Escola Anglo-Saxônica (ideologia reativa e de controle social) e à Escola Latina (ideologia militarista).

Para Marcineiro (2009) foi a partir da década de 1960, após cerca de 40 anos de “período tranquilo”, que algumas pesquisas, como a realizada em Kansas City, onde ficou constatada a ineficácia do “patrulhamento preventivo de rotina” com relação à diminuição da criminalidade, ao medo do crime, a atitude da comunidade frente à polícia e ao tempo resposta, bem como os tumultos urbanos ocorridos em bairros negros de cidades como Detroit, Newark, Los Angeles e Nova Iorque a partir de tensões entre policiais e afro-americanos, levaram algumas polícias estadunidenses a se encorajarem para a realização de algumas reformas na sua estrutura e nos seus procedimentos operacionais, buscando uma cooperação da comunidade. Esta atitude foi fortalecida com o Relatório da Comissão Presidencial sobre Policiamento e Administração da

Justiça (Comissão do Crime), em 1967, o qual afirmou que a polícia sozinha não seria capaz de preservar a paz e controlar o crime, sendo necessária a participação do público, surgindo daí o “policiamento em grupo”, culminando na comunitarização da polícia.

Segundo Dias Neto (2003, p.4) o primeiro passo para esta comunitarização foi a descentralização do serviço policial, em nível de comunidade. Com estas inovações, estava se iniciando a era de resolução de problemas com a comunidade.

Passa-se então a praticar uma polícia de proximidade, onde o trabalho dos servidores públicos de segurança é executado para gerar qualidade de vida ao cidadão, sendo este um dos atores na busca de soluções para as políticas públicas de segurança, residindo na divisão territorial, com descentralização de decisões, adaptadas às características do universo local, o principal eixo para a busca desta participação popular.

De acordo com Hipólito e Tasca (2012, p.163), no início dos anos 1970, o conjunto de questionamentos direcionados ao modelo profissional de polícia, fez crescer a necessidade de reestruturação deste modelo e dos diversos departamentos de polícia dos estados unidos.

Esta reestruturação gerou a necessidade de se fortalecer a ideia gerada há quase um século antes, por Sir Robert Peel de aprofundamento e ampliação do relacionamento entre os organismos policiais e à comunidade.

Esta nova era, alguns pesquisadores como Dias Neto (2003), Marcineiro (2009) e Cerqueira (1999), passaram a denominar como “Era de Comunitarização do Serviço de Polícia”.

Para Peak e Glensor (2008) a era da resolução de problemas com a comunidade era o novo paradigma policial contemporâneo, enfatizando que a presente era estaria em constante evolução, identificando-se três momentos distintos desta evolução para o comunitarismo.

De acordo com Hipólito e Tasca, o primeiro momento desta transição foi chamado de Inovação, já no final da década de 1970, perdurando até o final da década seguinte, quando se tratou do aperfeiçoamento da ideia do policiamento voltado à solução dos problemas, ombreado com a comunidade.

O segundo momento foi iniciado no final da década de 1980, perdurando até o início da década de 1990, quando tratou-se de fortalecer a teoria da comunitarização e da resolução de problemas em parceria com a comunidade, chamando-se a esta fase de Difusão.

Conforme Hipólito e Tasca (2012) a ênfase, após o fortalecimento e a difusão da ideia de comunitarismo e resolução de problemas aliados à comunidade, passou a ser dada para a terceira fase, chamada de Institucionalização da ideia de Polícia Comunitária, momento de consolidação deste novo paradigma policial.

### 3.4 A COMUNITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL

Dentro do sistema público de segurança brasileiro, encontra-se a Polícia Militar, como instituição responsável pela preservação da ordem pública, executada através de ações de polícia ostensiva, que são aquelas ações visualizadas de relance pelo cidadão, em razão do uso de fardamento, devidamente regulamentado.

Desta forma, de acordo com Almeida (2012, p.3):

A Constituição Federal de 1988 adota, em grandes linhas, uma perspectiva comunitária, ao abrigar e expressar a preocupação com valores éticos – próprios do enfoque da comunidade – na regulamentação de um extenso rol de direitos fundamentais e na implementação de instrumentos judiciais para sua garantia. Na perspectiva constitucional, a participação cidadã e a solidariedade dos membros da comunidade exercem papel fundamental para o desenvolvimento da democracia, e o município é ambiente propício ao fortalecimento da comunidade e a sua integração nas políticas públicas. A eficácia obtida pelas políticas públicas, a partir da interação entre o poder público e a comunidade, no enfrentamento dos problemas sociais, como a questão da segurança pública, depende do capital social e é na esfera local que este melhor se desenvolve.

Não resta qualquer dúvida de que a participação comunitária é fator essencial para o revigoramento das políticas de segurança pública, sem qualquer mascaramento de fatos pelos órgãos estatais, solidificando assim, o escancaramento visceral dos problemas neste segmento, que apenas desta maneira conseguirá a confiança do cidadão e permitirá o incentivo a políticas mais eficientes de desmantelamento da estrutura criminal.

Cabe aqui efetuarmos um breve histórico da caminhada do policiamento tradicional rumo ao policiamento comunitário.

O policiamento comunitário, que está se desenvolvendo no Brasil e em outras democracias emergentes na década de 1990, desenvolveram-se originalmente nos Estados Unidos, no Canadá e outros países democráticos, principalmente os de língua inglesa, nas décadas de 1970 e 1980. (BAHIA, 2013)

Segundo o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar da Bahia, com base nesta ideia de policiamento comunitário, efetuado em nações de primeiro mundo, grupos de novos profissionais, na polícia, no governo e na sociedade civil, com acesso as informações sobre polícia em outros países, principalmente, Estados Unidos e Canadá, passaram, cada vez mais, a reconhecer a gravidade das deficiências e da violência da polícia no Brasil. (BAHIA, 2013)

Com base nestas visitas, estes grupos perceberam as dificuldades e limitações do policiamento que era aqui desenvolvido, iniciando a primeira frente em favor desta nova filosofia, que emoldurava uma metodologia nova para o enfrentamento criminal, deixando em segundo plano o policiamento tradicional, meramente reativo e custoso aos cofres públicos. (BAHIA, 2013)

Ainda, conforme o histórico da Polícia Comunitária no Brasil, descrito pelo Departamento acima referido, constatou-se que

Desde 1985 a 1995, houve uma série de estudos, propostas e projetos de reforma da polícia que promoviam a implantação de policiamento comunitário, em diversos municípios e estados, mas, geralmente sem apoio governamental e da própria polícia. (BAHIA, 2013)

A polícia passou a se orientar, com mais intensidade, pela filosofia de polícia comunitária, no ano de 1996, quando aconteceu um maior apoio governamental.

Em 1996, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), em parceria com o Humam Rihts Researchand Education Center da Universidade de Ottawa, iniciou um projeto de intercâmbio entre Brasil e Canadá para troca de experiência de policiamento

comunitário e de participação da sociedade civil na formulação e implantação de políticas de controle da violência social e policial. (BAHIA, 2013)

Em 13 de maio de 1996 o governo federal lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, apontando então a necessidade de uma mudança no organismo policial brasileiro, recomendando-se a todos os estados a implantação do policiamento comunitário. (BAHIA, 2013)

Na sequência, um ano depois (1997) foi criada uma comissão que efetivou trinta e três (33) recomendações para uma mudança nas concepções da estrutura policial, servindo como ponto de partida para a formulação de uma política nacional de Segurança Pública, que, mais uma vez, deu destaque a ideia de implementação, em todos os estados brasileiros, da filosofia de polícia comunitária. (BAHIA, 2013)

Em 2000, com o advento da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Plano Nacional de Segurança Pública (PLANASP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública, constituiu-se o início de uma política nacional única, voltada para a segurança pública do Brasil, tendo em vista os altos índices de violência e criminalidade, reinantes nos grandes centros urbanos brasileiros. (BAHIA, 2013)

A nova política passa a ter, de forma definitiva, como principal estratégia, o envolvimento da comunidade nas decisões de segurança pública, no universo local, consubstanciado no Programa Nacional de Polícia Comunitária, também formalizado no ano 2000. (BAHIA, 2013)

Como regra, também ficou firmado que o repasse de verbas da SENASP para os estados, seria concebido àqueles que adotassem a nova política com vistas à implantação e consolidação dos programas de polícia comunitária. (BAHIA, 2013)

Por fim (BAHIA, 2013) o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), desenvolvido pelo Ministério da Justiça em 2007, marca uma iniciativa que articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública, dentre as quais a viabilização dos Conselhos Comunitários de Segurança, como fator multiplicador da participação popular nas decisões locais de

segurança pública.

### 3.5 A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA: UMA RUPTURA COM O MODELO DE POLICIAMENTO REPRESSIVO

Antes de entrarmos na ideia de polícia comunitária propriamente dita, entendo ser necessária a passagem pelas ideias de Dias Neto e outros autores, que tratam dos desafios de se efetuar políticas públicas dentro de uma realidade social plural e diversa, nominada de Nova Prevenção. Dias Neto (2003, p. 47) afirma que:

O desafio de governabilidade do pluralismo e da diversidade social desperta a consciência entre os administradores públicos para a necessidade de reformas capazes de: (a) fortalecer os canais de comunicação entre governantes e governados, eleitos e eleitores, prestadores e beneficiários de serviços públicos, de forma a incrementar a percepção dos agentes públicos da realidade em que atuam e (b) valorizar o exercício legítimo e inteligente da discricionariedade administrativa, em contraposição à rigidez e à inflexibilidade burocrática.

Em se tratando de políticas públicas de segurança, valho -me das palavras de Zackseski (1997) para quem a prevenção ainda é o melhor caminho para se combater com mais efetividade qualquer onda delitual. No seu entendimento, combinando os diversos níveis preventivos podemos ter um modelo de prevenção situacional ou um modelo social de prevenção. A prevenção situacional objetiva reduzir as oportunidades para o cometimento de delitos, através da segurança pessoal, doméstica ambiental e do aumento da vigilância sobre a coletividade (câmeras, alarmes, etc.), ou tornar mais ágil a defesa de possíveis vítimas, sem agir diretamente sobre as causas que produzem risco de desvio e vitimização.

Já a prevenção social é aquela orientada a modificar as causas sociais, culturais e econômicas que favorecem o surgimento do desvio e da vitimização, ou seja, objetiva modificar, com programas gerais, as condições de vida de uma determinada área (bairro, cidade), de forma a aumentar a oportunidade de comportamentos conforme a lei, e, em contrapartida, diminuir atitudes ilegais. Além

disto, pretende também a inserção profissional de jovens, reformulando políticas educacionais, habitacionais e de ocupação do solo, para prevenir o isolamento e a exclusão social dos mesmos e dos adultos em dificuldades. Este é o que chamamos de prevenção por proximidade, exigindo muito mais dos atores envolvidos na busca pela segurança pública.

Para que possamos entender melhor a composição desta prevenção de proximidade, que permite a construção da política pública de segurança, com a presença de vários atores sociais, vale passear pelas palavras do Dias Neto, quando passa a se usar o termo Nova Prevenção.

Dias Neto centra o seu conceito de uma Nova Prevenção sobre quatro pilares que são a interdisciplinaridade, a interagencialidade, a participação da sociedade civil e a descentralização.

Dias Neto (2003, p. 177) afirma que:

A experiência de novos atores, a ótica de novas disciplinas, a contribuição de novas culturas profissionais favorece a construção de modelos explicativos mais abrangentes e, portanto, mais aptos a compreender a questão da segurança em sua inteira complexidade causal.

Em uma busca interdisciplinar do entendimento do crime, da violência e da desordem, tem-se a possibilidade de reunir diversas disciplinas nas quais os conflitos estão inseridos. Na interdisciplinaridade as soluções advindas podem ser estatais ou não, fugindo-se de soluções exclusivamente penais, buscando soluções que respeitem a pluralidade e diversidade existentes em cada espaço de convívio humano.

Outro conceito importante é a interagencialidade, que significa a criação de uma rede de prevenção que, além da polícia, conte com outras agências ou outros atores, estatais ou não, que atuem localmente, como Secretarias (estaduais e municipais) de saúde, educação, ação social. Dias Neto (2003, p.179) ressalta que:

a questão da criminalidade é vista no modelo burocratizado da organização estatal e no senso comum como coisa de polícia. Na visão do modelo da Nova Prevenção tal estigma deve ser superado, pois a multiagencialidade pressupõe que o tema da segurança deixe de ser visto



como questão de polícia, para converter-se em questão de política.

Ressalte-se que outros atores importantes estão contidos em outras agências como Universidades, ONGs, associações de moradores, empresariados locais, dentre outros organismos, que possam ajudar a encontrar caminhos extrapenais para a solução dos conflitos.

Outro fator importante a ser observado é o da participação da sociedade civil, pois as decisões de como tratar os problemas e conflitos sociais passou a ser estabelecida pelo Estado, a partir do momento em que se passou a ter uma polícia profissionalizada, no início do século XX, onde as decisões de segurança pública se davam de cima para baixo, que nem sempre encontravam legitimidade junto à sociedade.

Como ensina Dias Neto (2003, p. 180), uma condição de êxito de uma estratégia de Nova Prevenção é a participação direta dos cidadãos no planejamento da segurança da cidade. Em contraposição a um modelo tradicional de segurança pública, orientado ao vértice estatal, a proposta é que o tema da segurança seja apropriado pela sociedade civil.

Um outro pilar fator importante a ser observado é que a tratativa dos problemas e conflitos que emergem localmente apenas sobre o entendimento do Estado, nos remete a um modelo de segurança onde um conjunto de regras pré-estabelecidas dão o tom da conduta do cidadão, desprezando as características culturais locais, cuja complexidade exige uma salutar discussão para a construção de soluções mais próximas das necessidades de segurança local.

Para alterar esta concepção Dias Neto (2003, p. 180), destaca que:

a complexidade causal da questão criminal indica a inviabilidade de estratégias centralizadas e homogêneas. Os fatores de insegurança estão frequentemente relacionados a condições locais, e mesmo problemas de natureza global apresentam manifestações diferenciadas nos diversos contextos urbanos. A relevância de uma política descentralizada de segurança torna-se naturalmente maior em sociedades de alta diversidade étnica, cultural e

econômica, onde as necessidades de segurança, as regras de convivência, os códigos morais, os níveis de tolerância a condutas podem ser díspares de uma localidade para outra.

Acredita-se que projetos que visem a solução dos conflitos com a menor participação do aparelho estatal, ou então que este aparelho funcione apenas como elemento motivador da busca pela mediação do conflito, estão mais amparados pelo conceito pós-moderno de participação popular que, no campo da segurança pública, encontra amparo nas atividades de polícia comunitária que passaremos a estudar a seguir, tentando mostrar que as soluções podem deixar de ser feitas exclusivamente de forma monista e estatal.

### 3.6 POLÍCIA COMUNITÁRIA: CONTEXTUALIZAÇÃO

As formas e estratégias de policiamento ou de prestação de serviço de segurança, que funcionaram no passado, não possuem mais eficiência. O aumento na sensação de segurança e bem-estar, não foi alcançado. A sociedade e o cidadão estão mais exigentes. Tanto o grau e a natureza do crime e o caráter dinâmico das comunidades fazem com que a polícia busque métodos mais eficazes para prestar o seu serviço. Muitas comunidades urbanas enfrentam graves problemas, como: drogas ilegais (e legais, como: o cigarro, o álcool, dentre outras), violência de gangues, assassinatos, roubos e furtos. Nesse ambiente em rápida mudança, em que a polícia lida com problemas epidêmicos de droga, atividade de gangues e níveis cada vez mais altos de violência, a Polícia Comunitária tem se firmado, como a alternativa mais eficiente e eficaz.

As atuais reformas na área policial estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção do crime e produção de segurança está relacionada à existência de uma relação sólida e positiva entre a polícia e a sociedade. Fórmulas tradicionais como sofisticação tecnológica, agressividade nas ruas e rapidez no atendimento de chamadas do 190 se revelam limitadas na inibição do crime, quando não contribuíram para acirrar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos.

Mais além, a enorme desproporção entre os recursos humanos e materiais disponíveis e o volume de problemas, forçou a polícia a buscar fórmulas alternativas capazes de maximizar o seu potencial de intervenção. Isto significa o reconhecimento de que a gestão da segurança não é responsabilidade exclusiva da polícia, mas da sociedade como um todo. (DIAS NETO, 2003, p. 190)

Para fazer frente à intensidade de demandas que são apregoadas ao organismo policial, faz-se necessário que as organizações policiais busquem caracterizar-se como força de auxílio para a construção de comunidades mais fortes e auto suficientes, onde o crime e a desordem não atinjam padrões intoleráveis. Reside na implementação da filosofia de proximidade, implementada através da concepção de Polícia Comunitária, a possibilidade de criação de espaços públicos de construção conjunta de uma política pública de segurança.

A polícia e a comunidade se tornam parceiras, cumprindo o desígnio constante na Constituição Brasileira de 1988 de que Segurança pública é dever do Estado, mas também é responsabilidade de todos.

### 3.6.1 Conceitos e princípios

Conforme bem destaca Murphy (1993) em uma sociedade democrática, a responsabilidade pela manutenção da paz e a observância da lei, não é somente da polícia. É necessária uma polícia bem treinada, mas o seu papel é o de complementar e ajudar os esforços da comunidade, auxiliando-a a encontrar soluções para os problemas de segurança que a afligem.

De acordo com Carvalho (1998, p.49):

Ao tentar implantar o modelo de Polícia Comunitária, governo e líderes da sociedade acreditaram que esta poderia ser uma forma de democratizar as instituições responsáveis pela Segurança Pública, isto é, à medida que se abre para a sociedade, congregando líderes locais, negociantes, residentes e todos quantos puderem participar da segurança local, a polícia

deixa de ser uma instituição fechada e que, estando aberta às sugestões, permite que a própria comunidade faça parte de suas deliberações.

Várias definições se buscam para adequar o termo Polícia Comunitária para a realidade da segurança pública e inseri-la no universo das instituições policiais, mas deixaremos neste trabalho acadêmico uma delas, que, ao nosso entendimento, retrata melhor o conceito desta concepção de polícia.

O conceito é ditado por Trojanowicz e Bucqueroux (2003, p.4):

Polícia Comunitária pode ser descrita como: Uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporcionam uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como: crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Neste conceito, vê-se evidenciada a necessidade desta parceria entre o setor estatal e o cidadão, a fim de construírem juntos uma nova realidade local para a segurança pública.

Após bem definirmos esta filosofia inovadora e que pode possibilitar ao cidadão um espaço de construção de conceitos locais de segurança pública, bem como propiciar às polícias uma legitimação de seu trabalho, vamos passar aos dez princípios básicos da filosofia de Polícia Comunitária, de acordo com o contido na apostila do Curso de Polícia Comunitária, da secretaria Nacional de Segurança pública – SENASP (2008):

1) Filosofia e Estratégia Organizacional – A organização policial tem que ter a consciência de que os seus esforços têm que ser no sentido de gerar qualidade de vida, no quesito segurança pública, para a comunidade de forma geral.

2) Comprometimento da Organização com a concessão de poder à Comunidade – Como a filosofia de polícia comunitária enseja a

presença da comunidade na construção de segurança, a organização policial deve ter como vértice a concessão de poder à comunidade.

3) Policiamento Descentralizado e Personalizado – A fim de que se possa conceder poder à comunidade, faz-se necessário que esta concessão também seja efetuada para o policial que estará na execução das concepções da filosofia de polícia comunitária, em contanto constante com as pessoas que compõem os espaços locais de convivência humana.

4) Resolução Preventiva de Problemas a curto e a longo prazo – A ideia da construção conjunta de segurança enseja uma ação sempre proativa, em especial da figura do policial, a fim de se trabalhe na prevenção do problema, evitando ao máximo as ações meramente reativas.

5) Ética, Legalidade, Responsabilidade e Confiança – Estes são conceitos imprescindíveis para se desenvolver esta parceria entre o organismo policial e a comunidade, a fim de gerar uma relação de confiança entre os atores da construção conjunta de um novo cenário de segurança pública.

6) Extensão do Mandato Policial – O policial com poder de decisão passa também a assumir responsabilidades diante da comunidade, necessitando assim viver mais intensamente os fatos que afligem os espaços públicos de convivência. O policial nestes espaços passa a ser referência para as pessoas.

7) Ajuda às pessoas com Necessidades Específicas – O policial comunitário precisa ter em mente a necessidade de dedicar espaço maior em sua agenda para a defesa de grupos mais vulneráveis como jovens, idosos, pobres, deficientes, sem teto, etc.

8) Criatividade e Apoio Básico – Ter confiança nas pessoas que estão na linha de frente da atuação policial, confiar no seu discernimento, sabedoria, experiência e, sobretudo, na formação que recebeu. Isso propiciará abordagens mais criativas para os problemas contemporâneos da comunidade;

9) Mudança interna – Para implementar a filosofia de Polícia Comunitária há necessidade de mudança de comportamento da instituição policial, através de cursos de reciclagem da atividade policial e treinamento específico nas ações de mobilização comunitária.

10) Construção do Futuro – O futuro da segurança pública nas comunidades deve ser construído sempre a várias mãos, tendo -se o bem estar das pessoas como finalidade das ações policiais.

### 3.6.2 Polícia Comunitária e Polícia Tradicional: Diferenças fundamentais

Para que percebamos a diferença da implementação desta ideia de Nova prevenção, através da implementação da filosofia de polícia comunitária, é necessário que entendamos a diferença desta para o modelo tradicional de polícia.

Muitas são as diferenças entre a polícia tradicional e a polícia comunitária. Para demonstrar esta diferença, valemo-nos do contido na apostila do Curso de Polícia Comunitária, da secretaria Nacional de Segurança pública – SENASP, (2008, p. 10-12):

**POLÍCIA TRADICIONAL** - A polícia é uma agência governamental responsável, principalmente, pelo cumprimento da lei; - Na relação entre a polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes; - O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime; - As prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violência; - A polícia se ocupa mais com os incidentes; - O que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta; - O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios; - A função do comando é prover os regulamentos e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais; - As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular; - O policial trabalha voltado para a marginalidade de sua área, que representa, no máximo, 2% da população residente no local onde “todos são inimigos, marginais ou paisanos folgados, até que se prove o contrário”; - O policial é o do serviço; - Emprego da força como técnica de resolução de problemas; - Presta contas somente ao seu superior; e - As patrulhas são distribuídas conforme o pico de ocorrências.

**POLÍCIA COMUNITÁRIA** - A polícia é o público e o público é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às

obrigações dos cidadãos; - Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade; - O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando à resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção; - A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem; - As prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade; - A polícia se ocupa mais com os problemas e com as preocupações dos cidadãos; - O que determina a eficácia da polícia são o apoio e a cooperação do público; - O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade; - A função do comando é inculcar valores institucionais; - As informações mais importantes são aquelas relacionadas com as atividades delituosas de indivíduos ou grupos; - O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras; - O policial emprega a energia e a eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade que, no máximo, chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho; - Os 98% da comunidade devem ser tratados como cidadãos e clientes da organização policial; - O policial “presta contas” de seu trabalho ao superior e à comunidade; - As patrulhas são distribuídas conforme a necessidade de segurança da comunidade, ou seja, 24 horas por dia; e - O policial é da área.

Muitas instituições policiais usam o modelo tradicional de polícia, efetuando também pequenos trabalhos de polícia comunitária, que pode passar a impressão de que a filosofia descrita é esta, mas, na verdade, aquela ainda predomina e dita os caminhos da segurança pública, nos espaços locais e no ambiente interno, não permitindo assim o alargamento do conceito de descentralização e de divisão de busca das soluções em parceria com a comunidade.

### 3.7 OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA - CONSEG: SEU FUNCIONAMENTO E SEUS MARCOS TEÓRICOS E JURÍDICOS

Conforme Duarte e Corbari (2006) “O processo de integração e organização dos indivíduos constitui, assim, uma grande ferramenta de controle social”. Este controle se manifesta, nas palavras de Duarte e Corbari, como uma forma de produzir comportamentos aceitáveis dentro da coletividade e colaborar para análise de possíveis vulnerabilidades da comunidade.

Ainda enfatizando Duarte e Corbari (2006) uma comunidade desorganizada e que não compartilha valores sociais comuns (regras de convivência, ética e solidariedade, por exemplo) estará mais propensa a sofrer maior incidência de delitos e gerar comportamentos inaceitáveis do ponto de vista social, comprometendo o bem estar de todos, influenciando, diretamente na redução da qualidade de vida das pessoas, em seu espaço local.

Comunidades mais organizadas tendem a ser mais estáveis. As pessoas partilham vínculos mais fortes, que orientam os comportamentos e impõem responsabilidades mútuas.

Para Duarte e Corbari (2006, p.14):

Além desse maior e melhor controle social informal produzido por uma comunidade organizada, outros fatores ajudam a produzir uma maior segurança pública e uma melhor qualidade de vida. Por exemplo, comunidades organizadas podem ter acesso mais fácil aos serviços públicos municipais ou estaduais em prol de seu bem-estar, pois têm maior poder de reivindicação perante o poder público. A distribuição dos serviços públicos, via de regra, prioriza comunidades com maior capacidade de organização e mobilização. As associações de moradores são exemplos de tal organização. A organização comunitária, assim, constitui um poderoso instrumento de produção da própria segurança.

Comunidades organizadas se fazem através de variados processos, mas daremos ênfase, neste trabalho acadêmico, às



identidades comunitárias construídas através dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG.

A segurança pública sempre foi e sempre será um importante vetor para geração de qualidade de vida, nos inúmeros agrupamentos comunitários, sendo necessário para tanto, que tenhamos espaços de discussão e construção de segurança que congreguem as pessoas de modo coletivo.

Mesmo com a criação das instituições policiais modernas, instituídas para o controle do crime e a preservação da ordem, o papel da participação social guarda enorme importância. Não é sem propósito que o artigo 144 da Constituição Federal menciona que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Dessa forma, entendo que uma comunidade que organiza sua segurança pública, através do CONSEG, estará em melhores condições de auxiliar na produção de sua própria segurança.

Os CONSEGs são grupos de pessoas da mesma cidade ou bairro que se reúnem para identificar, analisar e discutir, planejar e acompanhar a solução de problemas comunitários relativos à segurança, desenvolver projetos e estreitar os laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais.

Cada CONSEG define suas prioridades, conforme deliberados em reuniões, porém existem algumas finalidades que elencaremos a seguir que estão contidas no artigo 4º do Regulamentos dos CONSEGs, que deverão ser sempre observados, que são:

I - Constituir-se no canal privilegiado pelo qual a Secretaria de Estado da Segurança Pública auscultará a sociedade, contribuindo para que as Polícias Estaduais operem de forma integrada na solução dos problemas de segurança de suas circunscrições, em função do cidadão e da comunidade.

II - Congregar as lideranças comunitárias da área, conjuntamente com as autoridades policiais, no sentido de planejar ações integradas de segurança, que resultem na melhoria da qualidade de vida da comunidade e na valorização da missão institucional e dos integrantes das Polícias Estaduais.

III - Propor às autoridades policiais a definição de prioridades na segurança pública, na área

circunscrita pelo CONSEG. IV - Articular a comunidade visando à solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais. V - Desenvolver o espírito cívico e comunitário na área do CONSEG. VI - Promover e implantar programas de instrução e divulgação de ações de autodefesa às comunidades, inclusive estabelecendo parcerias, visando projetos e campanhas educativas de interesse da segurança pública. VII - Programar eventos comunitários que fortaleçam os vínculos da comunidade com sua polícia e o valor da integração de esforços na prevenção de infrações e acidentes. VIII - Colaborar com iniciativas de outros órgãos que visem o bem-estar da comunidade, desde que não colidam com o disposto no presente Regulamento. IX - Desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliação dos serviços atendidos pelos órgãos policiais, bem como reclamações e sugestões do público. X - Levar ao conhecimento da Secretaria de Estado da Segurança Pública, na forma definida neste Regulamento, as reivindicações e queixas da comunidade. XI - Propor às autoridades competentes a adoção de medidas que tragam melhores condições de vida à família policial e de trabalho aos policiais e integrantes dos demais órgãos que prestam serviço à causa da segurança da comunidade. XII - Estimular programas de intercâmbio, treinamento e capacitação profissional destinados aos policiais da área. XIII - Elaborar propostas de investimento para a melhoria de instalações, equipamentos, armamento e viaturas policiais da área, submetendo-as à apreciação e aprovação da Secretaria de Estado da Segurança Pública, através da Comissão Coordenadora dos Conselhos Comunitários de Segurança. XIV - Planejar e executar programas motivacionais, visando maior produtividade dos policiais da área, reforçando sua autoestima e contribuindo para diminuir os índices de criminalidade. XV - Propor à

Secretaria de Estado da Segurança Pública subsídios para elaboração legislativa, em prol da segurança da comunidade. XVI - Estreitar a interação entre as unidades operacionais das polícias, com vistas ao saneamento dos problemas comunitários em suas circunscrições.

Vê-se aqui, que todas as finalidades constantes do regulamento dos Consegs encaminham ações para o comunitarismo, a parceria entre polícias e comunidade, fato que se comunica amplamente com a ideia de ser este órgão (CONSEG) um espaço público de participação popular.

Para que um Conselho Comunitário de Segurança possa funcionar como tal, é necessário ser reconhecido pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, por meio da Coordenação Estadual dos CONSEGS.

Por força de legislação todo CONSEG deve ter uma estrutura mínima necessária ao seu funcionamento. Essa estrutura mínima requer o preenchimento de alguns cargos imprescindíveis ao funcionamento do CONSEG, contidos na apostila do Curso de Polícia Comunitária, da secretaria Nacional de Segurança pública – SENASP (2008):

1. Presidente – Responsável pela condução dos trabalhos do CONSEG.

2. Vice-presidente – Substituto do presidente na condução dos trabalhos do CONSEG.

3. Primeiro(a) Secretário(a) – Responsável pela execução das atas das reuniões do CONSEG e pela assunção dos trabalhos em caso de ausência do presidente e seu vice.

4. Segundo(a) Secretário(a) – Em razão da importância da figura do secretário, em especial por ser o responsável pelos registros daquilo que for discutido na reunião do CONSEG, faz-se necessária a figura do segundo secretário para atuar na impossibilidade do primeiro.

5. Diretoria Social e de Assuntos Comunitários – É um grupo de duas ou mais pessoas, responsáveis pela aproximação da comunidade e dos membros do CONSEG, além da aproximação deste com as autoridades locais.

6. Diretoria de Assuntos Antidrogas – Formada geralmente por três ou mais membros, essa diretoria desenvolve um papel de extrema importância para a segurança pública local, tendo em vista

que é a responsável pela verificação e apoio a todos os programas de combate à dependência química.

7. Comissão de Ética e Disciplina – Essa comissão, formada por três pessoas, será a responsável pela fiscalização dos atos dos demais membros da diretoria, funcionando como regulador das ações dos membros do CONSEG.

8. Membros Natos – São os policiais civis e militares que compõem o CONSEG, devendo estar presentes a todas as reuniões, sendo substituídos em caso de impossibilidade, por outros policiais que prestam serviço nas comunidades da área abrangida pelo Conselho Comunitário de Segurança.

9. Outras funções – Outros cargos poderão ser criados dentro de uma diretoria do CONSEG, dependendo das necessidades de cada comunidade, desde que as funções obrigatórias para o funcionamento do Conselho estejam preenchidas.

Outro fator importante para o bom funcionamento do CONSEG são as parcerias.

De acordo com Trojanowicz e Bucqueroux (2003), o CONSEG deve reunir o grupo chamado de “os seis grandes”, com o objetivo de formar as suas parcerias, aumentando o poder de deliberação e construção conjunta das ações de segurança pública, no espaço local. São considerados os seis grandes, os seguintes segmentos: as Polícias locais, a comunidade, autoridades cívicas eleitas, a comunidade de negócios, outras instituições tais como o judiciário, o ministério público, Conselhos Tutelares, entre outras e, finalmente a mídia, tanto televisiva, escrita, falada ou digital.

Passando-se a analisar agora os marcos jurídicos do CONSEG e percebe-se que a Constituição Federal Brasileira de 1988, é o maior de todos os marcos jurídicos estimuladores da formação de uma estrutura de Conselho Comunitário de Segurança - CONSEG, pois trata, em seu Art 144, que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, [...]”.

Entende-se que quando o artigo 144 da CF fala em “responsabilidade de todos”, está fortalecendo a ideia de trabalho coletivo e participação social nas discussões sobre as políticas públicas de Segurança Pública, em especial nos espaços locais de convivência. (BRASIL, 1988)

Desta forma, a Constituição Federal consolidou a Resolução nº. 34.169, de 17 de dezembro de 1979, expedida pela ONU, que estabelece como regramento para os países associados que seus

segmentos policiais devem ser representantes da comunidade e a esta forma organizada (comunidade) deverão prestar contas.

Assim, a Constituição Federal legitima a participação da comunidade, abrindo espaço para as modernas concepções de polícia, que preveem a participação ativa do cidadão.

Os Conselhos Comunitários também estão ancorados no artigo 5º, inciso XVII, que estabelece: "é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar". E no inciso XX: "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado". (BRASIL, 1988).

Os Conselhos Comunitários de Segurança são dotados de personalidade jurídica e para tanto precisam se adequar ao Código Civil Brasileiro, no Título II – Das Pessoas Jurídicas, Capítulo II – Das Associações, dos artigos 53 a 61, com seus parágrafos e incisos.

Outro indicativo importante como marco jurídico dos Conseg em Santa Catarina é o Decreto Estadual 2136, de 12 de março de 2001, efetuado pelo Governador à época, Espiridião Amin Helou Filho, que autorizou a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança.

No referido decreto, antes de seu artigo 1º, são feitos dois considerandos importantes, que caracterizam a ideia principal dos CONSEGs que são: a participação da sociedade em cooperação com a polícia e a necessidade de se instituírem instrumentos apropriados à participação da coletividade nas discussões de segurança pública.

No seu artigo 1º, o referido decreto autoriza o Secretário estadual de segurança Pública a promover a criação de CONSEGs, com o objetivo de colaborar no equacionamento dos problemas de Segurança Pública.

Para consolidar esta possibilidade de efetivação dos CONSEGs, no Estado de Santa Catarina, criou-se o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina.

Estabelecia-se, em nosso estado, o aparelho considerado como célula mais importante para a disseminação da filosofia da Polícia Comunitária.

Finalizado este capítulo, e para destacar a ideia do CONSEG como espaço de participação comunitária e de discussão de políticas públicas de segurança, abordar-se-á, no próximo capítulo a estrutura do Conselho Comunitário de Segurança da Grande Santa Luzia e a sua contribuição nas estratégias de segurança da Polícia Militar de Criciúma.

#### **4. CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA (CONSEG) DA GRANDE SANTA LUZIA: UMA ANÁLISE DE SEU FUNCIONAMENTO, A PARTIR DO PARADIGMA PARTICIPATIVO DA CRFB/1988 E A SUA CONTRIBUIÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA, ADOTADAS PELA POLÍCIA MILITAR DE CRICIÚMA**

Para a concretização deste capítulo falaremos rapidamente do Município de Criciúma, do Bairro Santa Luzia e do Conseg da Grande Santa Luzia, como é conhecida a região onde fica o bairro em questão. Ao final, será efetuada a análise das atas, do Conseg da grande Santa Luzia, bem como de outros documentos internos do 9º Batalhão de Polícia Militar, a fim de respondermos a nossa pergunta tema deste trabalho dissertativo.

##### **4.1 O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA E A SEGURANÇA PÚBLICA**

Como qualquer outro município, Criciúma também busca ampliações e melhorias nas políticas de segurança pública, tendo em seu território órgãos policiais ligados à Polícia Federal, à Polícia Civil e à Polícia Militar.

Por se tratar do alvo de nosso trabalho, enfatizaremos nas páginas a seguir um breve histórico do município de Criciúma, constante do site da prefeitura local e da Polícia Militar no município, constante do setor de pessoal do 9º BPM.

##### **4.1.1 O município de Criciúma**

De acordo com Napolini Filho, no histórico disponível no site da Prefeitura Municipal de Criciúma (CRICIÚMA, 2018), tem-se como oficial a data de seis (6) de janeiro de mil oitocentos e oitenta (1880) como aquela do início da colonização de Criciúma. Há uma corrente que afirma que os italianos chegaram por aqui no final do ano de mil oitocentos e setenta e nove (1879).

Seis de Janeiro, por ser a data dos Reis Magos e a do aniversário do Coronel Pedro Benedet, um dos imigrantes, foi convencionada como a da chegada dos italianos. (CRICIÚMA, 2018) Integrantes de vinte e dois (22) troncos familiares, todos provenientes do Norte da Itália - Vêneto - foram os desbravadores deste município, a saber: Barbieri, Benedet, Billezimo, Casagrande,

Dario, Darós, De Lucca, Martinello, Meller, Millanese, Milioli, Netto, Ortolan, Pavan, Piazza, Pierini, Pizzetti, Scotti, Sonogo, Tomé, Venzon e Zanette em um total de cento e quarenta e uma (141) pessoas. (CRICIÚMA, 2018)

Depois de trinta (30) dias no mar, embarcados no Porto de Gênova, desembarcaram no Rio de Janeiro, baldearam para outro navio e vieram a Florianópolis. Em outro barco, viajaram até Laguna e, daquele Porto, até Pedras Grandes, então município de Tubarão, em canoas e sobre carroças margeando o rio. (CRICIÚMA, 2018)

De Pedras Grandes, com o auxílio de carros de boi, cavalos e a pé, viajaram até Urussanga (Rancho dos Bugres) e dali, por picadas abertas por corretores de colônias e aquelas dos tropeiros provenientes do Planalto serrano, rumaram para as colônias que lhes foram reservadas ainda na península itálica. (CRICIÚMA, 2018)

Em Criciúma, alojaram-se em um casarão que permitia - pelo menos - que as mulheres e os mais velhos tivessem um teto para se abrigar. E começou a jornada. Dura jornada que contou com todas as adversidades imagináveis. (CRICIÚMA, 2018)

Plantaram a semente. Com muitas lágrimas e suor, regaram a planta dessa semente nascida. Deram-lhe o nome de Cresciúma, nome da vegetação gramínea que abundava suas terras centrais. (CRICIÚMA, 2018)

Numa crônica alusiva à passagem dos cento e vinte e dois (122) anos de sua fundação, (6.1.02) foi sintetizada a sua história assim:

Criciúma festejou mais um aniversário. Daquele 1880 até aqui são passados 122 janeiros. Cento vinte e dois janeiros que comemoram muita luta, muito trabalho, muita fé, muita esperança, muita saudade. Partir para o eldorado prometido e encontrar as adversidades impostas por uma realidade bem diferente, onde tudo estava por ser feito, deve ter sido 'uma barra'. (CRICIÚMA, 2018).

Fala-se da presença de índios, mas, com certeza, estes foram os que menos incomodaram haja vista que, ao final do Século XIX nossos silvícolas já tinham, praticamente, sido expulsos de todo o litoral. Onças e outros animais silvestres, estes sim em abundância, faziam arrepiar os cabelos dos nossos colonizadores. (CRICIÚMA,

2018)

Os meios de comunicação resumiam-se no caminho de tropeiros procedentes do planalto serrano e daquele percorrido pelos corretores que ganhavam dinheiro mapeando e vendendo colônias. Não havia correio nem telégrafo. Este luxo estava reservado para a Praça de Laguna então a metrópole de todo o Sul. (CRICIÚMA, 2018)

Ainda conforme o site da Prefeitura Municipal de Criciúma supracitado, um misto de muita luta e de muito trabalho deve ter povoado a cabeça de cada um dos imigrantes, homens e mulheres, mulheres e homens que, não tivessem construído o que construíram mereceriam nossas palmas por essa teimosa, tenacidade e fé. É preciso que nos situemos no tempo para encontrar aquele punhado de gente procedente da mesma região do Norte italiano, economicamente pobres, intelectualmente fracos, mas, todos, muito fortes na fé. Fé em Deus a Quem temiam e louvavam na reza de orações que reuniam toda a comunidade numa e noutra casas a cada entardecer. Fé e esperança de que, num futuro não muito distante, a semente que plantassem daria bons frutos. (CRICIÚMA, 2018).

Conforme Miranda (2013, p.11):

Criciúma, localizada no Sul do Estado de Santa Catarina, teve seu desenvolvimento econômico vinculado à indústria de extração de carvão. Essa atividade era praticada na localidade desde o final do século XIX, porém foi a partir da década de 1940 que as mineradoras presentes na região, e outras que se implantaram na época, aumentaram substancialmente a extração de carvão, utilizando novas técnicas produtivas e empregando um maior contingente de mão de obra. Esse aumento na atividade de exploração de carvão mineral está relacionado à Segunda Guerra Mundial e à implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro, que passou a consumir grande parte da produção de carvão da região.

Miranda (2013) assevera também que, o carvão começa a perder espaço a partir da década de 1960, quando outras atividades produtivas começam a ocupar o cotidiano criciumense. Cerâmicas, metalúrgicas, vestuário, além de outros setores econômicos passaram a fazer parte da vida da cidade, que começou a eclodir em progresso,



através desta diversificação de atividades.

Todavia, mesmo com o ocaso da atividade carbonífera, a cidade manteve o título de capital brasileira do carvão.

Conforme o site da prefeitura municipal de Criciúma, atualmente, o município possui cerca de duzentos e três mil (203.000) habitantes (IBGE, 2013), tendo quase cento e quarenta mil (140.000) eleitores (TRE, 2012), com sua fundação datada de 06 de janeiro de 1880 e sua emancipação política datada de 04 de novembro de 1925.

#### **4.1.2 A Polícia Militar em Criciúma**

A história da Polícia Militar de Criciúma, não possui relatos formalizados antes de 1966, motivo pelo qual tem-se como marco de seu início a criação da 1ª Companhia de Polícia Destacada (CPD), instalada em Araranguá no dia 13 de julho de 1966, ficando subordinada ao 1º Batalhão de Polícia Militar (BPM), sediado à época na cidade de São José, mais precisamente no Bairro de Barreiros e, atualmente, sediado na cidade de Itajaí.

Por falta de referências mais formais, tomou-se por base, para situar parte da história da polícia Militar de Criciúma, o registro histórico, contido na sessão de pessoal do 9º Batalhão da Polícia Militar, sob o título de **Histórico da Polícia Militar de Criciúma** (grifo nosso), datado de 2011.

Segundo o referido Histórico (2011, p.01) Com a criação do 5º BPM, com sede em Tubarão, dia 15 de janeiro de 1981, foi criada a 3ª Companhia PM, na cidade de Criciúma, em substituição ao Pelotão PM até então existente, ficando subordinada àquele Batalhão PM, tendo como primeiro comandante o Capitão Pedro Roberto Abel.

Encontramos ainda no Histórico (2011, p.01) a seguinte informação:

No início da década de 80, urge a necessidade de aumento de efetivo Policial Militar na cidade de Criciúma, que apresentava um desenvolvimento econômico-social muito grande, refletindo no aumento dos índices criminais.

Desta necessidade, reconhecida pelas autoridades competentes

e lideranças regionais, começaram as tentativas de viabilizar a criação de um Batalhão de Polícia Militar para a região carbonífera.

O Governo do Estado, sensibilizado com a causa e vendo a necessidade, acenou com a possibilidade de haver uma negociação junto a empresários da cidade que possuíam débito de tributos perante o Estado, os quais poderiam compensar essa dívida na construção das instalações do 9º Batalhão de Polícia Militar.

De acordo com o Histórico (2011, p.02)

No dia 24 de fevereiro de 1995, nas dependências do Quartel da 4ª Companhia de Bombeiros Militares, com a presença do Governador do Estado, Paulo Afonso Evangelista Vieira, foi ativado o 9º BPM, com sede em Criciúma, tendo como primeiro Comandante o Tenente Coronel PM Daltenor Nascimento.

O 9º BPM permaneceu instalado nas modestas instalações da então 3ª Companhia de Polícia Militar, no Centro da cidade, até dezembro daquele ano, quando foram concluídas as obras do novo aquartelamento, no Bairro Próspera, para onde mudou e permanece até hoje.

Atualmente, o 9º Batalhão de Polícia Militar é o representante da instituição (Polícia Militar) na cidade de Criciúma.

Conforme Histórico (2011, p.02):

A área do 9º BPM compreende hoje, cinco municípios: Forquilha, Nova Veneza, Treviso, Siderópolis e sua sede em Criciúma. Em sua área residem cerca de 250.000 habitantes, sendo que deste total cerca de 80% residem em Criciúma (200.000 habit.). Estando situado entre duas capitais (Porto Alegre e Florianópolis) revela-se um grande centro social e econômico no sul do país. Destaca-se pela presença de grandes empresas do setor têxtil, cerâmico, plástico, metal mecânico, extração de carvão mineral e construção civil. Possui destaque no cenário esportivo pela presença do Criciúma Esporte Clube, o qual por vezes disputou a série A do campeonato brasileiro de futebol profissional.

Os índices das principais ocorrências policiais estrategicamente analisadas pelo Comando Geral, apontam Criciúma sempre entre os 10 municípios de destaque, apesar dos excelentes resultados observados especialmente nos últimos dois anos no que se refere aos crimes contra o patrimônio e contra a vida.

Neste sentido, Criciúma possui algumas características específicas no campo da segurança pública. Atualmente conta com um Presídio Regional (Santa Augusta), uma Penitenciária e um CASE (ambos em fase de ampliação), os quais revelam-se pontos vulneráveis na área de segurança.

Conforme Histórico (2011, p. 03)

Nos últimos anos, com a propagação do tráfico de drogas e a presença destes estabelecimentos penais, Criciúma também foi alvo de atuações de facções criminosas, sendo um dos municípios catarinenses onde houveram confrontos policiais e atentados contra órgãos públicos. A participação do Criciúma Esporte Clube no cenário futebolístico profissional, também merece destaque, dada a magnitude do policiamento empregado nestes eventos. Ao longo do ano, grandes casas de shows e eventos culturais em parques e no Centro de Eventos do município também recebem especial atenção do policiamento do 9º BPM.

Na sequência o referido histórico fixa seu olhar em uma realidade mais atual, estabelecendo números e atividades que escrevemos abaixo e que constam do histórico (2011, p.03),

A fim de atender a população criciumenses o 9º Batalhão da PMSC conta com 330 policiais militares, distribuídos em quatro companhias. A 1ª e 3ª companhias do 9º BPM, ficam localizadas na sede e contemplam o policiamento ostensivo à pé e motorizado, o rádio patrulhamento e o Pelotão de Operações, atuando especialmente na fiscalização de trânsito. Além disso, desenvolve projetos como: Setorização, Rede Catarina de Proteção a Mulher, Atendimento Preventivo Pós-Crime,

Ronda Penal, Rede de Vizinhos, Rede de Segurança Escolar e o Juizado Especial de Trânsito, este pioneiro no Estado. A 2ª Companhia, Companhia de Patrulhamento Tático, contempla a ROCAM, o Pelotão de Patrulhamento com Cães, o Pelotão de Patrulhamento com Cavalos e o Pelotão de Patrulhamento Tático. Nesta companhia, além das atividades ordinárias de patrulhamento tático, desenvolve-se alguns projetos como: Cinoterapia e Equoterapia com crianças e adolescentes autistas. A 4ª Companhia, tendo sua sede situada em Forquilha, abrange o policiamento ordinário nos demais município do batalhão (Nova Veneza, Siderópolis, Treviso e Forquilha).

Conforme Histórico (2011, p.03) em que pese todo o arcabouço das atividades tipicamente policiais, o 9º BPM tem, como seu maior legado, o relacionamento com a comunidade, principalmente através de dois vetores importantes.

O primeiro deles é o policiamento setorizado, que tem a missão de descentralizar as decisões do comando do batalhão, levando-as para mais próximas da comunidade e o segundo é a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança, que auxiliam o comando da unidade, na construção das ações de segurança pública nos diversos bairros que compõem o município de Criciúma.

#### 4.2 O PLANO DE COMANDO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA E O INCENTIVO À FORMAÇÃO DOS CONSEGS

Segundo Maria da Glória Gohn (2005, p.15) “a questão social, no Brasil atual, localiza-se em um tripé de problemas- violência urbana, consumo e comércio de drogas, existência de poderes paralelos ao Estado”.

Neste sentido, observa-se claramente a importância do estudo das políticas públicas de segurança, no cotidiano do cidadão, caminho necessário para se vencer o tripé de problemas, apontados no parágrafo anterior.

Com base nas linhas anteriores, a Polícia Militar, passou a moldar-se pela forma de política pública de segurança, ligada à

necessidade premente de uma polícia que debata com o cidadão as ações que o irão afetar, validando, assim, tais ações, por meio do referendo público, melhorando e entendendo o funcionamento cultural de determinado espaço territorial, implementando ações mais capazes de fazer frente à violência, ao crime e à desordem.

Entende-se ser este o caminho para a busca de soluções para os problemas de Segurança Pública no universo local, ou seja, a presença constante, nas discussões e deliberações das ações da Polícia Militar, do cidadão, enquanto elemento fundamental para o fortalecimento da Cidadania Participativa, a fim de se estabelecer um novo parâmetro, menos monista, de atuação do estado.

No ano de 2015 a Polícia Militar do estado de Santa Catarina efetuou um documento que se chamou de Plano Estratégico da Polícia Militar, acrescentando algumas novas informações ao contido em dois outros planos anteriores.

No referido plano estratégico, além de muitos outros elementos constitutivos, estavam aqueles que podemos chamar de “Pilares” da cidadania participativa, nas atividades desenvolvidas pela Polícia Militar, no Estado de Santa Catarina.

Para que entender-se melhor estes pilares e sua influência na produção da participação popular, nas atividades de segurança pública, desenvolvidas pela Polícia Militar, elencamos abaixo uma rápida explanação sobre cada um deles.

O primeiro deles é a proximidade. Neste pilar nos valem inicialmente das palavras de Dias Neto (2005, p.38), onde o mesmo enfatiza que:

as atuais reformas na área policial estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção do crime e produção de segurança está diretamente relacionada à existência de uma sólida e positiva relação entre polícia e sociedade.

Dentro do Plano Estratégico da polícia Militar do Estado de Santa Catarina (2015, p. 21), encontramos a seguinte definição para proximidade no entendimento policial:

A Polícia Militar como parte fundamental no processo de segurança, mas não a única, deve, através da descentralização de seus recursos e de uma atuação mais próxima da comunidade,

atuar em conformidade com as reais necessidades locais. Na atualidade, as instituições públicas, dentre as quais as policiais, convivem com uma forte descrença da população. Então, dividir os recursos públicos e aplicar de acordo com as necessidades locais, incentiva a participação comunitária. A atividade policial, assim, é uma atividade que busca gerar, pela via da proteção, qualidade de vida ao ser humano.

Estar sempre junto do cidadão, gerará uma relação de confiança, que certamente irá desencadear uma elevação da sensação de segurança social. Por meio da busca de ações de proximidade se faz possível o estabelecimento da sustentação desta relação de confiança, entre cidadão e policial, gerando o fortalecimento de uma política pública de segurança e às ações de segurança pública, em especial no universo local (município).

Outro dos pilares, e não menos importante no contexto, é o da proatividade policial. Neste pilar nos valem, mais uma vez, das palavras do mestre Marcineiro (2008, p.18) “a criação de mecanismos para conceder poder de decisão ao policial que age na ponta, perpassa por uma série de dificuldades, mas precisamos seguir este caminho”.

Dentro do Plano Estratégico da polícia Militar do Estado de Santa Catarina (2015, p. 21), encontramos a ideia de proatividade com a seguinte teorização no entendimento policial:

Um dos grandes desafios da polícia comunitária é a resistência cultural de delegação de autoridade aos policiais que trabalham nas comunidades. Esta investidora de autoridade pretende dar poder ao policial que trabalha nas comunidades como “minichefe de polícia”, para que construa um estado de segurança ou de ausência de medo, conforme as possibilidades e peculiaridades locais. A intenção é que o policial seja proativo, tomando a iniciativa, ora para prevenir os conflitos pela via da mediação, ora para reagir e reprimir o crime, a violência e a desordem, ora para remover as suas causas, sempre como o foco em promover a melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Somente vencendo estas dificuldades, pode-se oferecer ao cidadão mais do que se espera do organismo policial. Apenas desconcentrando o poder decisório, podemos surpreender o cidadão com ações positivas que o mesmo não costumava presenciar, pois se passa a permitir ao policial de ponta o espaço para que brote suas iniciativas, diante dos problemas verificados, realizando contra eles as ações necessárias para minimizar seus efeitos, dando a ele o empoderamento para discutir e deliberar com os cidadãos as estratégias de segurança pública a serem adotadas, em especial no universo comunitário.

O terceiro pilar que entendemos também de suma importância é o da formação de parcerias, vetor forte na direção da cidadania participativa.

Segundo Marcineiro e Pacheco (2005, p.82-83):

[...] os tempos atuais exigem uma instituição policial que esteja atuando vinculada a uma filosofia de trabalho que busque garantir o direito e a dignidade da pessoa, bem como seja capaz de fazer as necessárias parcerias para a construção de ambientes mais seguros e menos violentos para a vida em sociedade.

Buscar parcerias com os mais diversos organismos de representação social, a fim de desenvolver, em conjunto, as mais variadas ações, em favor do cidadão, dando a legitimidade necessária a estas ações. Serve para todas as situações de combate ao crime, violência e desordem, pois somente com a parceria entre o poder público e as pessoas impactadas é que se poderá implementar ações positivas de solução dos problemas da ordem aqui tratada.

Dentro do Plano Estratégico da polícia Militar do Estado de Santa Catarina (2015, p. 22), encontramos a ideia de Parcerias com a seguinte teorização no entendimento policial:

A Constituição Federal de 1988 assevera que a segurança pública é dever do Estado, entretanto, direito e responsabilidade de todos. Assim, o estabelecimento de parcerias emerge como fundamental para dar consequência aos demais eixos estruturantes. Buscaremos parcerias com a comunidade, as autoridades cívicas eleitas, a comunidade de negócios,

outras instituições, com destaque para a Polícia Civil, o Ministério Público e Poder Judiciário, e com a mídia. Ademais, as parcerias terão como fórum prioritário para a construção da segurança pública os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs. (grifo nosso).

Como quarto e expressivo pilar, no Plano Estratégico da PMSC, temos atuação nas causas dos problemas.

Para elucidarmos este pilar de sustentação de uma política pública de segurança participativa, tomemos a seguinte lição de Pereira e Santos (2003, p.13):

Têm-se no modelo policial orientado para o problema, como uma variação do modelo de policiamento que enfatiza tanto os meios como os fins, não se fundamentando a atividade policial numa resolução rápida do problema, mas numa antecipação ao mesmo, apoiando-se no diagnóstico dos problemas.

Antecipar-se sempre ao acontecimento. Estar sempre atento às ações que possam reduzir a possibilidade do acontecimento do crime, violência e desordem. Ações desta natureza, em muitas vezes alcançam a necessidade de participação de outros organismos públicos e privados, sendo necessária a identificação bem detalhada do problema, para que se tragam ao palco todos os atores necessários à completa solução, dos problemas detectados.

Dentro do Plano Estratégico da polícia Militar do Estado de Santa Catarina (2015, p. 21), encontramos a ideia de Ações sobre as causas com a seguinte teorização no entendimento policial:

A compreensão de um papel mais amplo da polícia e a necessidade de uma atuação em parceria com a sociedade reclama uma atuação policial que contemple, entre as suas atividades, identificar os problemas repetitivos de segurança, analisar suas causas, desenvolver respostas direcionadas à resolução do problema por meio da intervenção sobre essas causas e avaliar os resultados alcançados.

Com quinto pilar temos o que foi chamado de pronta resposta,



que tem como princípio básico o oferecimento de uma resposta imediata às situações que se apresentam como problema, a fim de que as consequências não cheguem a índices que impeçam as soluções de se realizarem.

Exige uma atenção completa por parte do organismo público, com vigilância constante, para que possa estar à disposição do cidadão, no momento em que os problemas da ordem da segurança pública se fizerem presentes.

Dentro do Plano Estratégico da polícia Militar do Estado de Santa Catarina (2015, p. 21), encontramos a ideia de Pronta Resposta com a seguinte teorização no entendimento policial:

Não há dúvidas de que os esforços para preservar a ordem pública devem ser direcionados, prioritariamente, para a busca da manutenção incessante de um estado de paz social, por meio de ações policiais, sociais e situacionais de prevenção. No entanto, a partir do momento em que ocorra a quebra da ordem pública, a Polícia Militar deve ser capaz de responder aos incidentes de crime e violência com agilidade, energia e efetividade, no sentido de restabelecer as condições normais de convivência em sociedade e disseminar o sentimento de que as atitudes antissociais serão contidas e, quando necessário, reprimidas com rigor e celeridade.

Sempre há que se frisar que a pronta resposta atua em consonância com os demais pilares de sustentação da filosofia de polícia comunitária.

Com sexto pilar temos o que foi chamado de ostensividade, que tem como princípio básico a ideia da visualização policial imediata, quer seja pela postura policial, quer seja pelo uso do fardamento.

A ostensividade traz consigo a possibilidade do policial ser facilmente reconhecido e sua postura gera no cidadão a confiança necessária para o estabelecimento de uma relação sólida e de proximidade.

Dentro do Plano Estratégico da polícia Militar do Estado de Santa Catarina (2015, p. 18), encontramos a ideia de Ostensividade com a seguinte teorização no entendimento policial:

Ao analisarmos esta responsabilidade institucional frente às demandas apresentadas atualmente pela comunidade, constatamos que a melhoria da percepção do risco de vitimização deve ser elevada em nosso rol de prioridades. A sociedade catarinense demanda a presença do policial militar. A ostensividade como meio para a geração de segurança deve ser valorizada. Temos que transmitir as pessoas uma sensação de segurança proporcional à realidade de um estado com os menores indicadores criminais do país.

Vale intensificar que estes pilares implementam imensamente a necessidade de estabelecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), que passam a ser o elo mais forte da implementação da filosofia de polícia comunitária.

Por ser um ponto de ligação entre o cidadão e os organismos policiais, reside no CONSEG a possibilidade da participação popular nas políticas de segurança pública, desenvolvidas no universo local (Município, bairros e os diversos ordenamentos comunitários), com um dos objetivos principais de solidificar os seis eixos estruturantes da Polícia Militar do estado de Santa Catarina, gerando assim a possibilidade da intensificação da cultura da paz, da ausência do medo e da redução da violência, do crime e da desordem.

#### 4.3O PLANO ESTRATÉGICO DE POLICIAMENTO – PEP - 9º BATALHÃO DE POLÍCIA MILITAR -2015-2020 E O CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA – CONSEG

Para se moldar à da filosofia de polícia comunitária, amparada em várias ações de proximidade com a sociedade criciumense, em especial, através dos Conselhos Comunitários de Segurança, que se constituem em um espaço de participação popular, nas soluções de problemas de segurança pública, o comando do 9º Batalhão de Polícia Militar efetuou no ano de 2015, acompanhando a denominação do comando geral da PM, o Plano Estratégico de Policiamento (que, doravante, passaremos a chamar de PEP) do 9º Batalhão de Polícia Militar, acrescentando algumas novas informações ao contido nos dois planos anteriores.

No referido plano estratégico, duas alterações tornam-se de fundamental importância para a geração de espaços de cidadania

participativa no município de Criciúma, que são a setorização do policiamento e a intensificação dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG.

Faremos, nas linhas que seguem, uma breve explanação das estratégias contidas no Plano Estratégico de Policiamento do 9º Batalhão de Polícia Militar, para o período de 2015 a 2020.

Logo nas primeiras linhas do PEP (2015, p.02) já observamos a prevalência das ações de prevenção sobre as ações meramente reativas:

A Constituição Federal reza que Segurança Pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, motivo que, em conjunto com outros fatores, faz com que deduzamos que a simples presença do Estado, através de seus organismos de segurança pública, não representará, por si só, a inexistência do delito ou a ausência absoluta do delinqüente, nem, tampouco, significará uma melhoria na condição e sensação de segurança que será percebida pelo cidadão. O que trará esta consciência positiva e coletiva, será a certeza, desenvolvida na comunidade, de que ela poderá ter, na sua polícia, um apoio total e irrestrito no combate ao delito, com ações pró-ativas e a participação de todos no processo de solução dos problemas de segurança pública.

Percebemos nestas palavras iniciais, contidas no PEP/9º BPM, que elas vão ao encontro das Políticas de Segurança do Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em especial daquelas presentes no Programa Nacional de segurança com Cidadania – PRONASCI, que estabelecem como uma das estratégias para diminuir os números da violência no país, a Proximidade com o Cidadão, a parceria com a comunidade, a proatividade policial e atuação nas causas dos problemas de Segurança, através da utilização da filosofia de Polícia Comunitária, em parceria com vários outros seguimentos sociais.

Conforme o PEP (2015, p.03):

Nesta nova roupagem de aplicação de policiamento, O 9º BPM reformulará o emprego de seu efetivo, meios e filosofia, bem como

capacitará seus profissionais para “servir e proteger” com qualidade, proximidade, pró-atividade, parceria, ações sobre as causas, pronta resposta e ostensividade, uma vez que empregará uma filosofia que está ligada a métodos de solução de problemas, mostrando sempre ao policial participante, a necessidade que as instituições de segurança possuem de estarem em parceria com a comunidade em que atuam, através de um processo de proximidade contínua, com elevado espírito pró-ativo, visando sempre uma atuação sobre as causas dos problemas de segurança pública.

Mostrando, mais uma vez, uma completa sintonia com as metas contidas no Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, o comando do 9º Batalhão de Polícia Militar, com sede em Criciúma, resolveu desenvolver no município a ideia da Setorização de Policiamento, conforme consta no PEP (2015, p.05):

Para uma melhor distribuição do efetivo no terreno, o município de Criciúma será dividido em 10 setores de policiamento, que se subdividirão em tantos subsetores quantos forem necessários, de conformidade com o efetivo existente, representando uma população média de vinte mil habitantes por setor, tomando-se por base a proximidade territorial e facilidade de acesso aos Bairros componentes dos setores. Em cada setor haverá um ponto base que servirá de referência para a comunidade e para os Policiais Militares.

A ideia de cada setor ter um comandante, vai ao encontro de uma das premissas da filosofia de Polícia Comunitária que está na descentralização da atividade policial e no empoderamento do policial da ponta do processo de prestação de serviço de segurança pública.

No PEP (2015), em sua página 06, destaco a ideia de responsabilidade cabida ao Comandante do Policiamento do setor:

Dentro de cada Setor, a responsabilidade do comandamento do policiamento caberá ao Policial Militar mais antigo, sendo que cada

guarnição policial receberá **missões**, que deverão ser coordenadas pelo Comandante de setor e repassadas ao longo da implementação do processo de redistribuição do efetivo no terreno, como (cadastramento de pequenos mercados, farmácias, salões de beleza, postos de combustíveis, bares, igrejas, templos, escolas e creches).

Na página seguinte o PEP sustenta que cada setor deverá ter uma comissão de segurança, semelhante ao antigo CLIC (Conselho de Líderes Comunitários), escolhida após reunião que contará com a participação da comunidade de todos os bairros do setor, com uma participação mínima de 50 pessoas, sendo que cada comissão deverá ter, pelo menos, 10 membros. Depois de mantida por um ano, a referida comissão poderá encaminhar passos para ser transformada em CONSEG. Os setores que já possuem CONSEGs não precisarão efetuar comissões de segurança.

Para finalizar a demonstração de harmonia plena entre as premissas do plano estratégico de Policiamento do 9º BPM e as premissas do Programa nacional de Segurança Pública com Cidadania, ressalto o contido no PEP (2015, p. 09), que diz o seguinte:

A filosofia desenvolvida em cada setor será de Polícia Comunitária, com várias técnicas de proximidade, parceria, ação sobre as causas, proatividade, pronta resposta e ostensividade, desenvolvidas através de cursos de reciclagem, no próprio quartel do 9º BPM, para os comandantes de setores, que deverão multiplicar as informações para os policiais que atuam nos dez setores de policiamento da cidade de Criciúma.

Percebe-se um perfeito alinhamento das estratégias operacionais do 9º Batalhão de Polícia Militar, contidas em parte de seu Planejamento Estratégico de Policiamento, para o período de 2015 a 2020, com a filosofia de polícia comunitária e a consequente formação de novos Conselhos Comunitários de Segurança e a manutenção dos conselhos já existentes.

Após todas as informações estabelecidas neste trabalho acadêmico, passaremos, a partir de agora, a analisarmos o nosso marco espacial, que é o Bairro Santa Luzia e o seu Conselho

Comunitário de segurança, para que possamos chegar à resposta de nossa questão constante da presente dissertação.

#### 4.4 O BAIRRO SANTA LUZIA

Antes de tratarmos do CONSEG da Grande Santa Luzia, torna-se importante conhecermos um breve histórico do Bairro Santa Luzia, que está situado na região, popularmente conhecida como Grande Santa Luzia.

De acordo com o Portal do Rio Maina (RIO MAINA 2018), a Grande Santa Luzia é uma localidade que pertence ao Distrito de Rio Maina e, nos últimos anos, vem se destacando como região que mais cresce em Criciúma.

Os primeiros moradores da Santa Luzia também foram os descendentes de italianos e a principal atividade econômica até 1970 foi a mineração. (RIO MAINA..., 2018)

A partir desta data, foi o comércio quem impulsionou o desenvolvimento e, atualmente, cerca de trinta (30.000) mil pessoas vivem nos quinze (15) bairros que compreendem a região. (RIO MAINA..., 2018)

Denomina-se Grande Santa Luzia, pelo fato do bairro Santa Luzia estar no núcleo do desenvolvimento regional, no qual o resultado foi a criação de vilas e bairros em torno do mesmo.

As primeiras famílias que chegaram à comunidade foram os Frassetto, Meller, Serafim, Girardi, Guisi, Justi, Acordi, Dagostim, Simão e Milioli. (RIO MAINA..., 2018)

Na década de quarenta (40), a primeira igreja foi construída, sendo pequena e de madeira e os fiéis da comunidade decidiram adotar uma padroeira, que logo mudaria o nome do bairro, até então conhecido como Bairro Sangão. (RIO MAINA..., 2018)

A decisão de escolher o nome da padroeira teve interferência direta por parte dos sogros da moradora mais antiga do Bairro, a senhora Catarina Guisi Serafin:

Minha sogra se chamava Lúcia e trabalhava muito para igreja e meu sogro ajudou na construção da capela, em comum acordo com os amigos, homenageando minha sogra Lúcia, decidiram então que a padroeira da capela seria a Santa Lúcia, que em português quer dizer Santa Luzia”, afirma Catarina. (RIO MAINA...,

2018)

Logo após a escolha, a comunidade passou a ser chamada e conhecida como Santa Luzia.

#### 4.5 O CONSEG DA SANTA LUZIA: ORIGENS

De acordo com Cimolin (2009) em 2001 a comunidade da Grande Santa Luzia mobilizou-se junto às entidades organizadas, Associação de Bairros, Secretaria de Segurança Pública, dentre outros, pleiteando a melhoria da segurança naquele local, principalmente pelo aumento dos crimes relacionados ao consumo de drogas, o que estaria gerando medo e insegurança na população local.

Cimolin (2009) ressalta ainda que “na época, o Estado de Santa Catarina começava a implementar a filosofia de polícia comunitária, surgindo assim o CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) da Grande Santa Luzia.”

Conforme o PEP 9º BPM (2015) por se tratar de uma região que agrupa várias comunidades, com características culturais de alta semelhança, a Grande Santa Luzia tem em seu Conselho Comunitário de segurança as seguintes comunidades: Santa Luzia, Mãe Luzia, Cidade Mineira, Cidade Mineira Nova, São Defende, São Sebastião, Vila Manaus, Vila Vitória, Nova Esperança, Mina União, Jardim União, Imperatriz, Progresso, Santo André, Vila Belmiro, Jardim Montevideó, Loteamento Meller, Loteamento Bromélias e Jardim camélia.

O CONSEG da Santa Luzia, como é conhecido, atualmente, é formado por representantes de todas as comunidades que o compõem, além de ter a participação de um representante da Polícia Militar de Criciúma e um representante da Polícia Civil local. Com reuniões de periodicidade mensal, o respectivo Conselho da Santa Luzia se reúne em todos os bairros que o compõe, de forma sequencial, sendo um forte instrumento de participação na comunidade local, para discussão dos problemas de segurança pública que assolam as comunidades representadas no referido CONSEG. (PEP 9º BPM, p.04)

Por ter sido um dos primeiros a ser instalado na região sul e, até o presente momento, não ter cessado suas atividades em nenhum momento, além de ter apresentado intensa participação popular, congregando várias comunidades do seu entorno, o Conselho Comunitário de Segurança da Grande Santa Luzia, como é popularmente conhecido, foi escolhido para ser o local de estudo do presente trabalho científico.

#### 4.6 A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CONSEG DA SANTA LUZIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO REGULAMENTO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA DE SANTA CATARINA.

Passamos agora a uma análise rápida do Regulamento Geral dos Conselhos Comunitários de Segurança, que rege a organização e o funcionamento do CONSEG da Grande Santa Luzia, com o objetivo de entender o seu funcionamento e a sua participação na geração de possibilidades de espaços públicos para discussão de políticas de segurança pública, nos Bairros que compõem a região da Grande Santa Luzia.

O CONSEG da Grande Santa Luzia é composto por 22 bairros e loteamentos da região oeste de Criciúma, possuindo como premissa de sua característica maior, no artigo 2º de seu Estatuto, que a entidade servirá para apoiar às polícias estaduais nas relações com a comunidade, para a solução integrada dos problemas de segurança com base na filosofia da polícia comunitária.

Vimos nesta primeira análise à presença das palavras comunidade e solução integrada, ou seja, temos aí uma visão de solução coletiva, objetivando a melhora das políticas de segurança pública para as comunidades que compõem o Conselho de segurança do bairro Santa Luzia e comunidades adjacentes.

Ainda no Regulamento Geral (2001, p.01) temos que o CONSEG e, por extensão, o Conseg da Grande Santa Luzia, objetiva:

I – constituir um canal privilegiado, pelo qual a secretaria de estado da segurança pública e defesa do cidadão, passará a auscultar a sociedade...;

II – congregar lideranças comunitárias da área, conjuntamente com as autoridades policiais...;



III– propor às polícias a definição de prioridades na área de segurança pública do município.

Nova premissa de coletividade e participação popular é encontrada na parte jurídica acima.

O art. 3º do Estatuto (2001, p.01) dá nova direção participativa as ações do CONSEG, quando enuncia que:

O Conseg visa, com base na colaboração recíproca a que se obrigam os seus membros, promover:IX – a continuidade de objetivos e de estratégias, para a integração entre comunidade e polícia, priorizando as necessidades das comunidades em sua área de abrangência; eX – a participação efetiva através da fiscalização, sugestões e críticas que visem melhorar a qualidade do trabalho policial.

Por parte das polícias, fica fixado no Estatuto (2001, p.05)

Art. 20. Compete aos membros natos:III – articular, de comum acordo com o presidente e membros do Conseg, as diretrizes, normas e procedimentos visando à homogeneização de ações em prol da segurança pública, com base em dados estatísticos elaborados a partir das ocorrências policiais;

IV – auscultar a comunidade, por intermédio do Conseg, definindo as prioridades de atuação da polícia na área geográfica circunscionada; VIII – articular a comunidade e os órgãos públicos para a correção de fatores que afetem a segurança pública;

Fica assim fixada a necessidade dos membros natos, que são os representantes das polícias, de exercerem suas funções no Conseg, dando prioridade à oitiva da comunidade neste espaço público de discussão que é o Conselho Comunitário de segurança.

No artigo 41 do estatuto (2001, p.13) temos mais uma informação sobre a geração de possibilidade de participação popular nas reuniões do Conseg, pois estas terão cunho público e serão abertas, devendo realizar-se em local de fácil acesso à comunidade,

preferencialmente em imóveis de uso comunitário e que não sejam sede de órgão policial.

Para finalizar esta breve análise do Estatuto do CONSEG do Bairro Santa Luzia, percebemos que nele estão contidos elementos de participação comunitária e geração de espaços de cidadania participativa que se finaliza em seu artigo 42 (2001, p.14) quando enfatiza que as decisões deverão ser tomadas sempre em votação aberta, com a participação das pessoas presentes na reunião.

#### 4.7 O CONSEG E AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA, APLICADAS PELA POLÍCIA MILITAR, NA SUA ÁREA DE ATUAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS ATAS E DELIBERAÇÕES DO CONSEG DE 2016 À 2018

O presente tópico tratará da análise das atas do Conselho Comunitário de Segurança – CONSEG, da região conhecida como Grande Santa Luzia, Criciúma, Santa Catarina, a fim de verificar as impactações do CONSEG nas ações de segurança pública da Polícia Militar de Criciúma, dentro da referida região, observando -se assim a forma como este espaço de discussão de política pública ( CONSEG) contribuiu para a consolidação da cidadania participativa, preceituada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os documentos foram obtidos com a direção do CONSEG da Grande Santa Luzia, através de solicitação efetuada junto ao comando do 9º Batalhão de Polícia Militar, unidade responsável pelas ações da referida instituição, no município de Criciúma, totalizando 19 (dezenove) atas de reuniões ordinárias, ocorridas no período de abril de 2016 à fevereiro de 2018.

Ressalta-se que o estudo foi delimitado a este período, tendo em vista que corresponde à posse da nova diretoria do Conselho Comunitário de Segurança da Grande Santa Luzia, posterior ao estabelecimento do Plano Estratégico de Policiamento (PEP), do 9º Batalhão de Polícia Militar, datado de 2015.

O intento, ao analisar as atas do CONSEG da Santa Luzia, não foi descrever, minuciosamente, todas as questões/deliberações realizadas durante as reuniões, mas sim verificar discussões sobre as ações de segurança pública, efetuadas pela Polícia Militar de Criciúma (9º BPM).

Procurou-se transcrever as informações obtidas pelas atas do CONSEG ora analisado, de forma fidedigna, conforme transcritas

nelas.

Com relação à estrutura das atas analisadas, destaca-se a seguinte formatação: número da ata, dia, mês e ano, registro de abertura da reunião, segmentos presentes na reunião, discussões (com identificação dos conselheiros), deliberações, marcação de data e local da reunião seguinte, encerramento do documento e assinatura dos conselheiros presentes.

Dentro do período de análise, abril de 2016 a fevereiro de 2018, não foram realizadas reuniões nos meses de dezembro de 2016, janeiro e dezembro de 2017, além de janeiro de 2018, não havendo esclarecimentos em atas posteriores sobre tal situação, presumindo-se ser relacionado ao período de festividades de final de ano, férias escolares e período de verão brasileiro.

Observou-se também a precariedade das atas, que não informam com exatidão as discussões acontecidas neste espaço de participação comunitária e nem o atendimento de solicitações da comunidade por parte da Polícia Militar local.

Mesmo sem estas informações, percebe-se que há manifestações de policiais militares, membros do CONSEG, nas reuniões registradas em atas, informando a comunidade sobre as ações da Polícia Militar de Criciúma, desenvolvidas no Bairro.

Abrindo os trabalhos o comandante do setor Sargento Cezar saudando a todos e relatando os números de assaltos e roubos em nossa região. Sargento Cezar propõe implantar o vizinho solidário no bairro imperatriz. (Ata 013- abril 2016 – Conseg Santa Luzia)

Outra situação constatada é a de que não se registra o número de participantes na reunião, tendo em vista que, no corpo da ata, citam-se apenas alguns presentes e, nas assinaturas finais, apenas há postura de assinatura do presidente e secretário.

[...] Presente nesta reunião membros do CONSEG, Polícia Militar, Autoridades convidadas e membros da comunidade.[...] 1º Secretário - André R. Gomes. Presidente – Neli de Souza Delfino. (Ata 014 - maio 2016 – Conseg Santa Luzia).

Na análise realizada, observou-se que poucos são os

conselheiros que cumprem com o papel de questionar as ações de segurança no universo local.

No que concerne aos cidadãos, representantes dos mais diversos setores da sociedade civil organizada, que compõem o Conselho Comunitário de segurança da Grande Santa Luzia, não há dúvidas que este espaço público possibilita e aceita a convivência de uma pluralidade de sujeitos, unidos em torno de uma preocupação da sociedade local, que é a questão do direito à segurança pública.

Percebeu-se, através das atas, que no Conselho Comunitário de Segurança – CONSEG, da Grande Santa Luzia, mesmo sendo composto por representantes de segmentos distintos, dentre policiais militares, policiais civis, representantes de escolas, do comércio, prestadores de serviço, entre outros, prevalece certa harmonia entre os discursos neste espaço, pois não se constatou nenhuma discussão ou maiores acirramentos entre os representantes dos diversos segmentos, tendo o discurso se concentrado na preocupação com o andamento das políticas públicas de segurança locais.

Entende-se que há um aparente consenso no ambiente do CONSEG, no momento de deliberação e discussão, o que não coincide com a ideia da necessária visão discordante, própria da dialética dos espaços públicos, que permitem a construção de melhores políticas públicas para o cidadão.

Da análise de todas as atas das reuniões do CONSEG Santa Luzia, no período aqui já referendado, destaco abaixo os assuntos que envolveram ações de segurança Pública, desenvolvidas pela Polícia Militar, na área de abrangência do CONSEG ora estudado.

Na ata 013, de abril de 2016, constatou-se uma pequena discussão a respeito da implementação do programa vizinho solidário e também de problemas nas escolas, onde ocorre muita distribuição de drogas e brigas no final da aula. Os moradores fazem reclamações sobre o 190.

Na ata nº 014/2016, referente à reunião de maio de 2016, observou-se uma certa discussão a respeito de segurança pública relativa à Polícia Militar.

A Presidente do Conseg, D. Neli questiona os policiais de como é a soltura e o acompanhamento dos presidiários. Sargento Cesar deu exemplo de dar emprego aos presidiários depois de solto, usar as máquinas de fraldas que estão na Cruz Vermelha para

socializar os detentos. Para finalizar o Sargento Cesar passou números da Criminalidade em nossa região.

Na ata N° 015/2016, de junho de 2016, foi efetuada apenas uma referência ao comandante do setor de policiamento da Grande Santa Luzia que apresentou relatório sobre os números em nossa região de assaltos e roubos.

Na ata N° 016/2016, referente à reunião do CONSEG da Grande Santa Luzia, do mês de julho de 2016, constatou-se uma discussão um pouco maior sobre a atividade da Polícia Militar local, a partir do momento que se falou sobre as reclamações sobre o emergência190, sendo inclusive proposta a criação de um cadastro e uma linha direta dos líderes dos bairros com o COPOM. Todavia não se detalhou qualquer compromisso, por parte do órgão responsável pelo assunto (9º BPM), com relação à solução para o assunto.

Na ata N° 017/2016, referente à reunião do CONSEG do mês de agosto de 2016, não foram referendados os assuntos da pauta da reunião anterior, sendo efetuada uma exposição sobre um novo projeto para o Bairro que foi a criação, por parte da PM local do comércio protegido.

Na ata N° 018/2016, referente à reunião do mês de setembro, apenas foram repassados números da criminalidade a região, sem ser efetuada referência a qualquer atividade da Polícia Militar, na Grande Santa Luzia.

Na ata N° 019/2016, referente à reunião do mês de outubro de 2016, observamos uma discussão, conforme segue abaixo:

Abrindo os trabalhos Sargento Cesar saudando a todos e passando os números de assaltos e roubos em nossa região. Com a palavra a Diretora da Escola relatando problemas externos com um indivíduo chamado Fulano (**Nome ocultado**- grifo do autor), o qual faz alguns furtos em frente à escola, solicitação para que os policiais permaneçam em frente à escola na saída dos alunos, de segunda a sexta. Serão realizadas novas blitz na região da Grande Santa Luzia.

Na ata N° 20/2016, referente à reunião do mês de novembro, observa-se uma nova discussão sobre segurança, todavia sem se falar dos temas da reunião anterior e nem efetuando informação aprofundada sobre as possíveis ações da PM local para atendimento

do pleito reclamado abaixo, centrando-se foco na depredação das câmeras de vigilância e o que fazer a respeito.

Na ata N° 21, referente à reunião de fevereiro de 2017, novamente não se apontou referências à reunião anterior, levantando - se apenas um novo fato, relativo à denúncia do uso de bebida alcoólica nas dependências do CAPS Santa Luzia, além de se efetuar pedido de manutenção da câmera de vigilância em frente a Escola Lili Coelho.

Na ata N° 22/2017, evidenciou-se apenas uma apresentação dos números da criminalidade local.

Na ata N° 23, de abril de 2017, observou-se a seguinte discussão que fazia referência aos trabalhos da Polícia Militar de Criciúma:

Abrindo os trabalhos Sargento Cesar passando a todos os números de assaltos e roubos em nossa região. A Senhora Presidente Neli de Souza fala sobre a saída das escolas que agora estão sendo patrulhadas pelos policiais comunitário. A diretora da Escola João Frassetto faz um agradecimento aos policiais comunitários pela presença em frente à escola na saída dos alunos. Sugestão de um dos conselheiros pedir a fiscalização dos bares.

Na ata N° 24, referente à reunião do mês de maio de 2017, foi observada a seguinte discussão sobre as atividades de segurança pública desenvolvidas pela Polícia Militar no universo local:

Abrindo os trabalhos Sargento Cesar mostrando os números de assaltos e roubos em nossa região. A diretora da escola, a Senhora Patrícia expõe sua preocupação pois agora os assaltos estão ocorrendo nos pontos e dentro dos ônibus. Nesta reunião contamos com a presença do Capitão Rodrigues que saudando a todos fala sobre dicas de prevenção a assaltos.

Na ata N° 25/2017, que faz menção aos assuntos da reunião de junho de 2017, nada foi observado de discussão sobre segurança pública, ligada à PM.

Na ata 26, referente à reunião do mês de julho de 2017,

detectou-se o seguinte assunto do dia, todavia sem referência às soluções de temas levantados em reuniões passadas:

Abrindo os trabalhos Sargento Cmt do setor passando aos presentes, dados e números de assaltos e roubos. Contamos também nesta reunião com a presença do Capitão Mateus saudando a todos os presentes e falando sobre a instituição Polícia Militar, que com o passar dos anos está se modernizando e fazendo a aproximação da população com a Polícia Militar.

Na ata 27, referente à reunião do CONSEG da Grande Santa Luzia, do mês de agosto de 2017, não se constatou diferenças em relação às reuniões anteriores, que pouco versavam sobre a atividade PM no setor de policiamento da Grande Santa Luzia.

Na ata 28/2017, verificou-se a proposta efetuada através do representante da Polícia Militar para a criação do projeto vizinho solidário no loteamento Jardim dos Girassóis.

Na ata 29, que trata dos detalhes da reunião do mês de outubro de 2017, observou-se o seguinte:

Abrindo os trabalhos o Sargento Cmt de setor saudando a todos a passando os números e dados de assaltos e roubos em nossa comunidade. A comunidade questiona que as viaturas da polícia militar não estão atendendo os chamados feitos pela população de Criciúma.

Na ata 30/2017, foram indicados apenas números da criminalidade na região da Grande Santa Luzia.

Na ata nº 31, referente à reunião do mês de fevereiro de 2018, foi efetuada apenas uma explicação sobre as eleições que virão no mês seguinte, para a nova Diretoria do CONSEG da Grande Santa Luzia.

Observa-se que em todas as atas, embora de forma sucinta, existem muitos outros assuntos que foram discutidos e que envolveram outras instituições e outros órgãos públicos, que poderiam afetar a segurança de forma geral.

No entanto, foi atentado apenas para os assuntos alvos deste

trabalho que estão diretamente ligados à atividade policial militar, na região da Grande Santa Luzia, na área de abrangência do CONSEG ora estudado.

Desta maneira, relaciona-se abaixo, os assuntos tratados nas atas analisadas que envolveram a atividade policial militar: 1- Apresentação de índices de criminalidade na região da Grande Santa Luzia; 2 - Implantação da Rede de vizinho solidário; 3 – Combate à distribuição e venda de drogas em frente às escolas; 4 – Reclamações de atendimento do telefone do Emergência 190; 5 – Discussão sobre soltura e acompanhamento de presidiários; 6 – Discussão sobre trabalho de presos na confecção de fraldas, em parceria com a Cruz Vermelha e a polícia Militar; 7 – Proposição de linha direta dos moradores da Grande Santa Luzia com o emergência 190; 8 – Discussão sobre presença policial militar para combate aos assaltos em frente à escola João Frasseto; 9 – Discussão sobre a criação do projeto comércio protegido; 10 – Solicitação de atuação da Polícia Militar para captura de indivíduo que pratica furtos nos arredores da escola João Frasseto; 11 – Pedido de presença policial militar, na saída dos alunos da escola João Frasseto; 12 – Discussão sobre a depredação e aumento das câmeras de vídeo monitoramento urbano na região da Grande Santa Luzia; 13 – Solicitação de atuação Policial Militar para combater o uso de bebida alcoólica no Centro de Atendimento Psico Social (CAPS); 14 – Execução de patrulhamento escolar pelo policial militar comunitário da Grande Santa Luzia; 15 – Solicitação para fiscalização de bares e alvarás por parte da polícia Militar; 16 – Solicitação para ação da polícia Militar, a fim de combater os assaltos em ônibus e pontos de ônibus da região da Grande Santa Luzia; 17 – Exposição efetuada pela Polícia Militar de regras de segurança para proteção contra assaltos; 18 – Exposição de novas tecnologias a serem utilizadas pela Polícia Militar na Grande Santa Luzia; 19 – Discussão sobre onda de assaltos acontecidos em loteamento específico na Grande Santa Luzia, com solicitação de presença policial militar no local, de forma mais constante; 20 – Discussão sobre demora do atendimento das solicitações da população pelo serviço de Rádio patrulhamento; 21 – Exposição do trabalho da PM em Criciúma e na região da Grande Santa Luzia.

Ressalta-se que todas as atas trazem em seu texto alguma discussão, pedido ou deliberação efetuada com a Polícia Militar, através de seus representantes no CONSEG Santa Luzia, demonstrando que o espaço, embora de forma tímida, tem atingido os propósitos de servir como espaço de participação popular e de



construção de políticas de segurança pública, no que se refere às ações da polícia Militar de Criciúma.

Chama atenção a falta de referência, nas atas seguintes, sobre o atendimento ou não das solicitações e questionamentos contidos na reunião imediatamente anterior.

Ressalte-se de suma importância que, tão logo foram concluídas as análises destas atas, foi mantido contato com o Senhor Tenente Coronel Evandro de Andrade Fraga, Comandante da Polícia Militar de Criciúma (Cmt do 9º BPM), a fim de verificar se havia algum documento oficial que pudesse evidenciar o atendimentos das solicitações acima referidas ou então que viesse a evidenciar outras ações policiais militares não constantes em atas do Conseg da Grande Santa Luzia.

Como constatação final da análise das atas, em razão da aparente pequena presença de pessoas nas reuniões do CONSEG da Grande Santa Luzia, fato observado pela pequena referência à presença da comunidade nas reuniões, entende-se que as pessoas estão cada vez mais afastadas dos espaços públicos participativos, declinando desta possibilidade importante, em favor do modelo democrático representativo.

#### 4.80 CONSEG E AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA, APLICADAS PELA POLÍCIA MILITAR, NA SUA ÁREA DE ATUAÇÃO: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DOS DOCUMENTOS OFICIAIS DO COMANDO DO 9º BPM (PLANILHA DE ATUAÇÃO PM)

Em razão das dificuldades encontradas nas atas, em face das poucas informações presentes nas mesmas, que comprovassem a eficácia do espaço público (CONSEG – Santa Luzia), como gerador de cidadania participativa, de forma a contribuir para a discussão e elaboração das ações de segurança pública, desenvolvidas pela Polícia Militar de Criciúma, manteve-se contato com o comando do 9º Batalhão de Polícia Militar (9º BPM), responsável pela execução das ações de polícia ostensiva e manutenção da ordem pública, em todo o município de Criciúma, devidamente formalizado em ofício, anexado ao apêndice deste trabalho acadêmico, onde obteve-se acesso à documentação como relatórios de serviço, escalas de serviço, ordens de policiamento, entre outros que pudessem comprovar a eficácia do CONSEG como instrumento (espaço) de cidadania participativa.

Nas análises efetuadas na documentação acima referida, obteve-se alguns dados que referenciam uma atuação mais intensa, por parte da Polícia Militar de Criciúma, oriundas, em boa parte, de discussão no CONSEG da Grande Santa Luzia, devidamente constadas em planilha de atuação PM, efetuada pelo comando do 9º BPM, anexada ao apêndice deste trabalho acadêmico.

Analisando a Planilha de atuação PM no Setor da Grande Santa Luzia, nos anos de 2016 (abril a dezembro), 2017 (ano todo) e 2018 (três primeiros meses do ano), colhida junto a vários documentos internos do 9º Batalhão de Polícia Militar, encaminhada pelo Senhor Tenente Coronel Evandro de Andrade Fraga, comandante do referido batalhão PM, podemos apontar muitos dados, oriundos de discussão junto ao CONSEG da Grande Santa Luzia, muitos deles não constantes das atas do referido Conselho Comunitário de Segurança.

Apenas para relembrar, enfatizo que os bairros que compõem o Setor da Grande Santa Luzia e também o CONSEG do referido setor de policiamento, de acordo com o constante do Plano Estratégico de Policiamento do 9º Batalhão de Polícia Militar, PEP 2015-2020, contam com uma população aproximada de 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, distribuídos pelos bairros Santa Luzia, Mãe Luzia, Cidade Mineira, Cidade Mineira Nova, São Defende, São Sebastião, Vila Manaus, Vila Vitória, Nova Esperança, Mina União, Jardim União, Imperatriz, Progresso, Santo André, Vila Belmiro, Jardim Montevideo, Loteamento Meller, Loteamento Bromélias e Jardim camélia.

Apenas a título ilustrativo, a partir de 2016, conforme tabelas abaixo, apresenta-se alguns números e dados com relação ao setor na Grande Santa Luzia:

Tabela 1 – Número anual de ocorrências atendidas naquele setor:

Período	Nº de Ocorrências	% do total de Criciúma
Abr – Dez, 2016	3.374	12,82
Jan – Dez, 2017	4.052	13,09
Jan – Mar, 2018	974	13,12

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

Esta possibilidade de atendimento, de acordo com relatório do Comandante do 9º BPM, deve-se, em muito, a presença do CONSEG

no setor, que está sempre solicitando a manutenção mínima do efetivo policial militar no local, para fazer frente, de forma mais rápida, à demanda de ocorrências do Setor de Policiamento Santa Luzia.

Tabela 2 – Número de visitas preventivas a comércio, residências e escolas, na Grande Santa Luzia:

Período	Nº de Visitas preventivas
Abr – Dez, 2016	7695
Jan – Dez, 2017	4.052
Jan – Mar, 2018	2325

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

As visitas preventivas, conforme previsto no Plano Estratégico de Policiamento do 9º BPM – PEP 2015/2020, são efetuadas, em geral, pelo policial comunitário, a fim de apontar possíveis fatores de risco relacionados à segurança dos locais visitados, apontando também fatores de proteção contra os citados fatores de risco, tendo, muitas delas, sido solicitadas ou construídas no Conselho Comunitário de Segurança.

Tabela 3 – Quantidade de pessoas atendidas nos programas Rede de Vizinhos Protegidos, Rede de segurança escolar e Rede Catarina de proteção à mulher vítima de violência:

Período	Nº de Pessoas
Abr – Dez, 2016	5519
Jan – Dez, 2017	5165
Jan – Mar, 2018	5743

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

O programa Rede de Vizinhos Protegidos tem por função ligar vários proprietários de residências, das comunidades componentes do setor de policiamento da Grande Santa Luzia, com os policiais militares do setor, através do aplicativo Whatsapp, sendo sempre alvo de discussão e construção de novos cenários no Conselho Comunitário de segurança.

Tabela 4 – Quantidade de alunos atendidos pelo Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à violência):

Período	Nº de Alunos
Abr – Dez, 2016	525
Jan – Dez, 2017	516
Jan – Mar, 2018	79

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

O Proerd atende alunos do 5º ano do ensino fundamental, e nas áreas de risco e vulnerabilidade social, aplica-se o programa currículo 7º ano, desenvolvido por Policiais Militares, devidamente capacitados, em 10 encontros semestrais, que ensinarão ao aluno fatores de proteção contra os fatores de risco do uso da droga e das ações violentas, sendo sempre alvo de discussão e construção de novos cenários junto ao CONSEG.

Tabela 5 – Números de pessoas atendidas por palestras policiais sobre temas como: uso indevido de drogas, educação para o trânsito, Bullying e comportamentos antissociais:

Período	Nº de Pessoas
Abr – Dez, 2016	213
Jan – Dez, 2017	315
Jan – Mar, 2018	351

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

As palestras preventivas foram realizadas pelos Policiais Comunitários, Instrutores PROERD e PC Almir, por solicitação do CONSEG, da Escola e por iniciativa do Comandante do Setor. Essas palestras possuem como público alvo os alunos do Ensino Médio.

Tabela 6 – Número de operações policiais militares do tipo Barreira/ Cerco/Varredura, Blitz relâmpago/Lei Seca e Fiscalização de alvarás:

Período	Nº de Operações
Abr – Dez, 2016	467
Jan – Dez, 2017	528
Jan – Mar, 2018	304

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

As operações são normalmente, solicitações oriundas das discussões de segurança pública, no âmbito do Conselho comunitário de segurança e tem as seguintes características, conforme o PEP 2015/2020 – 9º BPM: Barreira/Cerco e Varredura, são operações que visam o fechamento de um determinado espaço territorial, sendo ali efetuadas abordagens veiculares e buscas pessoais; Blitz relâmpago/Lei Seca, são efetuadas obedecendo as características de Barreiras Policiais Militares, tendo como alvo maior a verificação das condições de circulação, conservação e documentação de veículos, além das condições e documentação dos condutores; Fiscalização de alvarás, visa verificar as condições de legalidade de bares, restaurantes, casas noturnas e estabelecimentos afins, geralmente em apoio a outros órgãos públicos como Corpo de Bombeiros, Prefeituras e Polícia Civil.

Tabela 7 – Número de câmeras de vídeo monitoramento urbano, em funcionamento, antes de 2016 e depois de 2016:

Período	Nº de Câmeras
Antes 2016	02
Depois 2016	07

Fonte: Planilha de atividades do 9º BPM.

Ainda na Planilha de atividades PM do 9º BPM – Setor da grande Santa Luzia destacam-se outras ações construídas na esfera do Conselho Comunitário de Segurança, ou com a parceria do mesmo.

Por solicitação do CONSEG, os Comandantes dos Setores realizaram reuniões em encaminhamentos das demandas comunitárias ao Comando do 9º BPM, à Diretoria de Trânsito e Transportes de Criciúma, à Secretaria de Obras e Infraestrutura, à COSIP, com destaques para: a) Manutenção do Ponto Base de Policiamento, no Setor da Santa Luzia; b) Apoio na manutenção da Motocicleta do Policial Comunitário do Subsetor Cidade Mineira; c) Ampliações das Rondas de Policiamentos Escolar, nos 3 (três) períodos; d) Melhoria da Iluminação pública de praças e vias públicas; e) Melhoria da sinalização das vias públicas (faixas de pedestres, placas de regulamentação);f) Identificações de terrenos baldios e imóveis abandonados, com encaminhamentos ao Comando do 9º BPM, ao Ministério Público e à Prefeitura Municipal, dentro do projeto Janelas Quebradas; g) O CONSEG participou das ações da

Campanha do Agasalho, promovida pela Equipe Multi-institucional, doações de brinquedos/presentes, com uma importante participação da Polícia Militar; h) O CONSEG participou da organização do passeio ciclístico da Grande Santa Luzia.

Com base no conteúdo ora apresentado, constante da Planilha de Atividades PM, do 9º BPM – Setor Grande Santa Luzia, pode-se observar que as discussões oriundas do Conseg do referido setor de policiamento, em muito podem contribuir para a solução das demandas de segurança dos bairros que compõem o setor de policiamento da Grande Santa Luzia.

Pode-se constatar também que há necessidade de uma melhoria na ata de reunião do Conseg, haja vista a diferença do número de ações contidas na Planilha de atividades PM e àquelas constantes das atas das reuniões.

Constata-se ainda que o CONSEG da Grande Santa Luzia, cumpriu com suas questões formais de realização dos encontros mensais que lhe são de incumbência.

Todavia sua força deliberativa não fica observada em suas atas de reuniões, fazendo-se crer que o mesmo se encontra com inúmeros obstáculos quando do exercício deste importante instrumento de controle social, das políticas de Segurança pública, deixando assim uma preocupação com a construção da cidadania participativa no universo local.

Contudo, embora observe-se uma pequena participação popular neste espaço participativo-Conseg, as ações apresentadas pelo comando do 9º Batalhão de Polícia Militar, com sede em Criciúma, SC, dão mostras de que existem impactações do Conselho Comunitário de segurança da Grande Santa Luzia, nos bairros que compõem o referido setor de policiamento, deixando a expectativa positiva de que se pode-se usufruir, com mais intensidade, deste legado participativo, deixado pela nossa carta magna de 1988.

## **5. CONCLUSÃO**

A ideia da democracia participativa, com uma atividade intensa e direta dos cidadãos, nos espaços públicos de discussão, de todas as políticas públicas, que fazem parte do seu dia a dia, são institutos que vigoram desde a antiguidade.

Com o passar dos tempos, esta prática foi se perdendo, principalmente após a instituição do sistema capitalista, cujo marco temporal maior tem por referência o final do século XIX.

Voltando revigorada, no final do século XX, no Brasil, a cidadania participativa encontrou amparo Constituição Federal de 1988, inclusive nas questões de políticas públicas de segurança.

A CRFB/1988 estabeleceu a Segurança Pública como uma obrigação do Estado e uma responsabilidade de todos. Nesse cenário

de novos significados, o poder público, em conjunto com a sociedade, elaborou e estruturou vários Planos de Segurança Pública para nosso país, que culminaram, em 2007, com o estabelecimento do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública Com Cidadania, intensificando a filosofia de Polícia Comunitária, tendo nos Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGs, a sua estrutura basilar fundamental.

Por consequência deste amparo, a segurança, enquanto política pública importante, teve que se aproximar deste novo paradigma, que é a cidadania participativa.

Através da Lei de criação dos CONSEGs, em Santa Catarina, do Regulamento Geral dos Conseg, do Plano Estratégico da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, datado de 2015 e do Plano Estratégico de Policiamento do 9º Batalhão de Polícia Militar – PEP 2015/2020, constata-se que o Estado reconhece a necessidade da Cidadania Participativa, como ferramenta de gestão de seus serviços e programas, para a construção de Políticas Públicas de Segurança, referendando assim o constante na Constituição Federal de 1988.

Por meio dos CONSEGs fica reconhecida outra maneira de atuação para além da representação, permitindo que as pessoas fiscalizem, administrem e atuem na construção das ações de segurança pública, podendo-se dizer que se está diante de uma mudança de paradigma, ou seja, de novo modelo que identifica o pluralismo jurídico como ferramenta de cidadania.

O PRONASCI, seguindo o mesmo norte da CRFB/1988, acabou inserindo em seu texto o controle social como ferramenta que a sociedade pode manusear visando à garantia dos direitos relativos às Políticas Públicas de Segurança.

Os mecanismos de controle social de tais políticas públicas, em nível local, são os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs, que foi por onde se fez a opção de estudo, a fim de que se cumprisse o objetivo deste trabalho dissertativo.

Entendeu-se que para exercer a cidadania participativa não se podia relacionar uma atuação isolada, fragmentada ou individual, mas sim uma postura coletiva, de engajamento social, tendo como vértice principal o sentimento de pertencimento e de reinvenção cotidiana dos espaços públicos de discussão das políticas de segurança pública.

Para responder à questão de pesquisa, foi necessário identificar o Conselho Comunitário de Segurança como espaço de exercício da cidadania participativa, dado que, por meio deles, existe



a possibilidade de discussão, contradição, deliberação e exposição das ideias e concepções de segurança pública, defendidas pela sociedade, nos seus mais variados seguimentos.

A proposta, então, foi visualizar essa participação na esfera local, a partir do Conselho de Segurança da Região Conhecida como Grande Santa Luzia, a fim de responder a pergunta que deu sustentação à questão de pesquisa deste trabalho, ou seja, a atuação do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG), da Grande Santa Luzia, Criciúma – SC como estratégia de participação popular, nas discussões das políticas de segurança pública, tem contribuído para o processo de democratização, das decisões tomadas pelos gestores de segurança pública, da Polícia Militar, no município de Criciúma?

Para avaliarmos a relação do cidadão e do próprio organismo policial, com este novo paradigma da cidadania participativa, efetuou-se análise do Plano Estratégico da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, do ano de 2015 e verificou-se que o mesmo está perfeitamente alinhado com o conceito trazido pela Constituição Federal de 1988 e com os caminhos apontados pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI.

Fazendo um recorte local, analisou-se o Plano Estratégico de Policiamento – PEP 2015/2020, do 9º Batalhão de Polícia Militar – 9º BPM, entidade policial militar responsável pela preservação da ordem pública, no município de Criciúma, através de ações de polícia ostensiva, aquela que é visualizada pelo cidadão, através da figura do policial militar uniformizado.

Na referida análise do PEP 2015/2020, também se constatou perfeito alinhamento com o novo paradigma participativo, apregoado pela carata magma brasileira de 1988.

Ainda no viés do recorte local, estudou-se o Conselho Comunitário de Segurança – CONSEG, da Grande Santa Luzia, por ser o mais antigo do município de Criciúma e um dos mais antigos do Estado de Santa Catarina.

Iniciou-se o estudo do CONSEG da Grande Santa Luzia, analisando-se o Regulamento Geral dos CONSEGs, ao qual está submetido o CONSEG estudado, que traz, em todo o seu texto, os requisitos democráticos da cidadania participativa, estruturando-se de acordo com esta nova concepção, trazendo mecanismos que a sociedade pode utilizar para interferir no andamento e decisão dos programas e ações de segurança pública, implementados pelos gestores locais.

Em seguida passou-se a analisar as atas do CONSEG da Santa

Luzia e constatou-se que a cidadania participativa, naquele espaço local, está sendo exercida de maneira limitada, pois não constava nos referidos documentos (atas), uma demonstração inequívoca de participação popular nas reuniões.

A análise das atas nos deu uma interpretação de que o paradigma representativo, também registrado na CRFB/1988, ainda não foi superado, passando a impressão de que as pessoas estão cada vez mais afastadas da política, em decorrência do modelo democrático representativo.

A partir desta constatação faz-se necessário, e urgente, o resgate do político, pois o indivíduo precisa ir para além da esfera privada e contemplativa de cidadania, que abandona o espaço de participação popular, que tem com referência o Conselho Comunitário de Segurança.

Todavia, na continuação desta pesquisa, buscou-se outra fonte documental de informação, que foi a planilha de ações de segurança pública, desenvolvidas pela Polícia Militar de Criciúma, baseada em documentos internos do 9º Batalhão de Polícia Militar, apresentada pelo comandante da referida unidade policial militar, Tenente Coronel Evandro de Andrade Fraga.

Na referida planilha, observou-se, com clareza, o volume de ações de segurança pública, que foram alvo de solicitações das comunidades, que compõem o setor de policiamento da Grande Santa Luzia, que tiveram discussão no CONSEG da referida região e encontraram eco junto aos gestores de segurança locais, da Polícia Militar.

Em face desta percepção, de uma aparente diferença entre as atas do CONSEG e a Planilha apresentada, sugere-se que seja levada à discussão, no Conselho Comunitário de Segurança em estudo, uma nova ata que contemple todos os assuntos tratados na reunião do referido Conselho, bem como as respostas pertinentes a temas discutidos em reuniões anteriores.

Com esta nova ata elaborada, sob as condições aqui referidas, acredita-se que teremos um instrumento de análise mais abalizado, no que tange às atividades do CONSEG da Grande Santa Luzia, e, possivelmente para os demais Conselhos de Segurança do Município de Criciúma.

Importante frisar, também, que se faz necessária a proposição de nova capacitação para as várias lideranças comunitárias existentes no setor de policiamento da Grande Santa Luzia, cuja jurisdição é a mesma do CONSEG ora estudado, tendo como temática a

conscientização das pessoas quanto à possibilidade de participação e fiscalização das questões que envolvam a coletividade, buscando a consolidação da cidadania participativa no seu processo de construção.

Dessa forma, é possível concluir que há muito que se debater em torno do caminho percorrido pelas Políticas de Segurança Pública no Brasil, em Santa Catarina e em Criciúma, no que diz respeito a participação da sociedade civil, por intermédio do controle social dessas políticas.

A filosofia do Policiamento Comunitário, através dos CONSEGS, ainda acredita-se ser o caminho para atingirmos um melhor momento para enfrentarmos os problemas do crime, da violência e da desordem.

Não é possível dar por encerradas as discussões de tema de tamanha relevância, com apenas este trabalho acadêmico.

Creio serem necessários outros estudos sobre o tema, a fim de saírem do papel as premissas norteadoras da democracia e da cidadania participativa, como forma de inserção da sociedade na discussão e construção, conjunta, das políticas públicas de segurança, nos espaços locais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Paula de. **O Policiamento Comunitário Como Política Inovadora de Segurança pública**: uma análise a partir do programa nacional de segurança pública com cidadania, sob a perspectiva local de enfrentamento ao crime e à violência. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, Direitos Humanos e Democracia: Reconstruindo o Conceito Liberal de Cidadania. In: SILVA, R.P.; (Org.) **Direitos Humanos como educação para a Justiça**. São Paulo: LTr, 1998.

BAHIA. Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. **Histórico da Polícia Comunitária no Brasil e na Bahia**. 2013. Disponível em: <[http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2667&Itemid=998](http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2667&Itemid=998)> . Acesso em: 11 fev. 2018.

BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Policimento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luíza Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 2002

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

BERNI, Duílio de Ávila; FERNANDES, Brena Paula Magno. **Métodos e Técnicas de Pesquisa: Modelando as Ciências Empresariais**. São Paulo, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 26 Mar 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Brasília, 2003. BRASIL.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Veja a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública.** 2017. Disponível em:<<http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>> . Acesso em: 11 fev. 2018.

BRASIL, Glaucíria Mota; BARREIRA, César. **Uma reflexão comparativa da segurança pública nos governos FHC e LULA: A criação do SUSP.** UECE-2009.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. Breves reflexões sobre a História Geral da Cidadania. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011.

CANÇADO, A. C. ; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.** São Paulo. v.9, n. 3. p. 313-353, set./dez. 2013.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; FATMA e SILVA, Maria do Rosário. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **R. Katál.** Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CARVALHO, Glauber da Silva. **Policimento Comunitário: Origens.** Policial. esp. Apostila.1998.

CERQUEIRA, C. M. N. (org). **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário.** Coleção Polícia do Amanhã: Textos Fundamentais de Polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1999.

CIMOLIN, Valter. **Polícia Comunitária: limites e perspectivas na crise de legitimidade do sistema penal – um estudo na região de Criciúma-SC.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009

COMPARATO, Fábio Konder. Repensar a democracia. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Orgs.). **Democracia, direito e política:** estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p.189-224.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Tradução Magda Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRICIÚMA. **Sobre a História: os fundadores**. 2018. Disponível em:<<http://www.crici-uma.sc.gov.br/site/historia>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

CURSO Nacional de Promotor de Polícia Comunitária / Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 002/2007 - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.2007.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policamento Comunitário e Controle Sobre a Polícia**. A experiência Norte-Americana. 2 ed.Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DOWBOR,L. **Gestão social e transformação da sociedade**. 2013. Artigos online. Disponível em:<<http://dowbor.org/2013/05/gestao-social-e-transfromacao-da-sociedade.html>>. Acesso em 12. jun.2017.

DUARTE, L. Ricardo; CORBARI, Vanessa de Oliveira. Apostila De Policia Comunitaria. Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão do Estado de Santa Catarina. 2006.

EGE, Flávio Tadeu. **Uma breve história da polícia no Basil**. Criticas a militarização e seu carater oligárquico. 2 ed. São Paulo: Clube dos autores, 2013.

FRAGA, Evandro de Andrade. **Breve Histórico da Polícia Militar de Criciúma**. Criciúma, 2011.

FRAGA, Evandro de Andrade. **Plano estratégico de Policiamento do 9º Batalhão de Polícia Militar, 2015/2020 – PEP 2015/2020**. Criciúma, 2015.

FRAGA, Evandro de Andrade. **Planilha de Atividades do 9º Batalhão de Polícia Militar**. 2018.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

GOHN, M<sup>a</sup> da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e redes Solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GONÇALVEZ, Ligia Maria Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente**, 2009, 185p. Dissertação (Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2009.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estados na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

HIPÓLITO, M. Martinez; TASCA, J. Eduardo. **Superando o Mito do Espantalho**. Ed Insular. Florianópolis. 2012.

HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

KOTLINSKI, Ana Maria Benavides; GIULIANIS, Alexandre Kotlinski. **O Novo Paradigma de Políticas Públicas: Estado e Sociedade Civil, uma Esfera Ampliada**. Brasília: Direito em ação, V. 8, 2012.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz V. Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

MACEDO, Ubiratan Borges de. **Liberalismo e justiça social**. São Paulo: Ibrasa, 1995.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, C. Giovanni. **Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**. Ed. Insular. Florianópolis. 2005.

\_\_\_\_\_. **Polícia de Preservação de Ordem**. Artigo científico. Florianópolis, 2008.

\_\_\_\_\_. **Polícia Comunitária: Construindo segurança nas comunidades.** Ed. Insular. Florianópolis. 2009.

MEDVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro.** 2000. 56 p. Monografia. Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <[http://www.historia.ufpr.br/monografias/2000/admar\\_julio\\_medvid.pdf](http://www.historia.ufpr.br/monografias/2000/admar_julio_medvid.pdf)>. Acesso em: 27. Jun. 2017.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MIRANDA, Antônio Luiz. Trajetórias e experiências do movimento operário sindical de Criciúma- SC: Da Ditadura Militar a Nova República - (1964-1990) ALMEIDA. Tese – Doutorado em História – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade.** 3. ed São Paulo: Peirópolis, 2000.

MORIN, Edgar. **O método 4: as ideais: habitat, vida e costumes.** Tradução de Juremir Machado da Silva. 5 ed. Porto Alegre; Sulina, 2011.

MURPHY, Patrick V.,In: **Grupo de Trabalho para implantação da Polícia Comunitária.** SP: POLICIALESP. Conselho Geral da Comunidade. 1993.

OLIVEIRA, Marcelo P. das Neves de. **O novo paradigma de democracia e de cidadania instaurado pela CF/88.** Disponível em: <[http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/pronasci/informativo\\_pronasci/artigo\\_pronasci\\_03\\_12\\_09.pdf](http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/pronasci/informativo_pronasci/artigo_pronasci_03_12_09.pdf)>. Acesso em: 22 outubro de 2017.

PATUSSI, Márcio de Assis. **A Democratização das Políticas de Segurança Pública na Perspectiva do Poder Local: Uma Análise do Modelo de Segurança Cidadã.** Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

PEREIRA, Quatorze; SANTOS, Paulo. **Pela Lei e Pela Grei: Uma Abordagem aos Modelos Policiais.** Janeiro. 2003.



PILATI, José Isaac. **A propriedade e função social na pós-modernidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PEAK, K.J.; GLENSO, R.R.W. **Community policing and problem solving: strategies and practice**. New Jersey: Prentice Hall, 5. Ed., 2008.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

RAYNAUT, Claude. Interdisciplinaridade: mundo contemporâneo, complexidade e desafios à produção de conhecimentos. In: PHILIPPI JR, Arlindo; NETO, Antônio J. Silva. **Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia & Inovação**. Barueri: Manole, 2011.

RIO MAINA histórico. 13 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.portaliomaina.com.br/rio-maina/historia>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 1.ed., 2010.

SANTANA, Marcos Silvio de. **O que é cidadania**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.).

**Democratizar a democracia:** Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SANTOS, Juberto. **A igreja na idade média.** Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=951>>. Acesso em: 26 novembro 2017.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos.** In: REIS, Jorge Reis; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, v. 8, p. 2307- 2333.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Polícia Militar de Santa Catarina. **Plano estratégico da Polícia Militar de Santa Catarina / Santa Catarina.** Secretaria de Estado da Segurança Pública. Polícia Militar de Santa Catarina. 3. ed. rev. e atual. – Florianópolis: PMSC, 2015

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros: 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política nacional de Segurança Pública: históricos, dilemas e desafios. **Estudos Avançados.** V. 20, pp.77-97, 2007

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policimento comunitário:** como começar. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. 3 ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2003.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma:** para compreender o mundo de hoje. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

VENÉRIO, Carlos M. Spricigo; VIEIRA Ismael Francisco. **Democracia, pluralismo e pensamento crítico:** homenagem ao professor Antônio Carlos Wolkmer. Criciúma: Ed. UNESC, 2012.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República Participativa**: pressupostos para a organização de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

ZACKSESKI, Maria Cristina. **Políticas Integradas de Segurança Urbana: Modelos de Respostas Alternativas à Criminalidade de Rua**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis - UFSC, 1997.